

Agenda
digitale
dell'Umbria



Regione Umbria



Programma Operativo Regionale
Fondo Europeo
di Sviluppo Regionale

Linee guida architettoniche

del Programma di interventi per l'accesso unico digitale ai servizi delle PA dell'Umbria, a partire dal caso d'uso SUAPE, in attuazione delle l.r. n.8/2011, n.9/2014 e n.1/2015

Stato del documento (B01)

Storico revisioni

Versione	Emesso il	Stato rilascio	Contributori	Documento	Variazioni da versione precedente
1.0	11/01/2018	approvato con DGR n. _____ del __/__/2018	A.Ciarapica, G.Gentili, L.Pannuti, S.Sterrantino	Linee guida architettoniche	prima stesura

Scopo del documento

- Le linee guida architettoniche (*request of architecture work*) descrivono il contesto giuridico, amministrativo ed informatico in cui sviluppare un insieme di progetti e attività correlati per realizzare risultati finali (*outcome*) e benefici connessi ad obiettivi strategici dell'organizzazione. Un programma serve ad assicurare la costruzione delle necessarie capacità organizzative stabili (*capacity*) ed il coordinamento necessario rispetto ad un cambiamento significativo dell'organizzazione da portare avanti su un periodo pluriennale.

Rimando ad altri documenti da considerare parte integrante

- Linee guida strategiche per lo sviluppo della Società dell'Informazione (LGSi) di cui alla legge regionale n.9/2014
- Disciplinare per l'attuazione della legge regionale n.9/2014 di cui alla DGR n.1778 del 22/12/2014 pubblicato nel Supplemento ordinario n.3 al B.U.R. n.14 dell'11/03/2014

- Schema architetture della CN-Umbria di cui all'allegato C della DGR n.1637/2015 ed Ambiti tematici di cui alla DGR n.1335/2016
- Quadro di riferimento per l'attuazione del PDRT nella Giunta regionale e per il Contratto tra Giunta e Umbria Digitale Scarl, di cui alla DGR n.1560 del 19/12/2016
- Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) e circolare AGID n. 2 del 24 giugno 2016
- Piano triennale per l'informatica nella PA 2017-2019 di cui al DPCM 31/05/2017
- POR FESR 2014-2020 della Regione Umbria, approvato dalla Commissione EU con Decisione C (2015) 929 del 12/02/2015, e presa d'atto con DGR n.184/2015
- POR FSE 2014-2020 della Regione Umbria, approvato dalla Commissione EU con Decisione C (2014) 9916 del 12/12/2014, e presa d'atto con DGR n.118/2015;
- PSR 2014-2020 (FEASR) della Regione Umbria, approvato dalla Commissione EU con Decisione C (2015) 4156 del 12/06/2015, e presa d'atto con DGR n.777/2015;
- "Agire le agende digitali per la crescita" della Conferenza delle regioni (2014) www.regioni.it/download/news/360842/
- Piano triennale per l'informatica nelle PA 2017-2019 (DPCM 31 maggio 2017)

Definizioni ed acronimi

- Ecosistema digitale - insieme di regole, strutture organizzative e sistemi informativi che consente l'interoperabilità e l'integrazione tramite API di servizi digitali di attori pubblici e privati
- *Digital first* - Una strategia per la quale un'organizzazione distribuisce un servizio o un prodotto direttamente in modalità digitale e online, anziché in modalità tradizionale. In ambito PA, implica che i servizi siano erogati principalmente in via digitale. Tale approccio permette di raggiungere due risultati: favorire la diffusione di competenze informatiche presso la cittadinanza; dare impulso alla modernizzazione della Pubblica amministrazione attraverso la reingegnerizzazione dei propri processi interni.
- *Enterprise Service Bus* (ESB) - componente software per l'integrazione applicativa tra vari sistemi informatici e fonti dati interne all'organizzazione (*enterprise integrator*) e permettere l'esposizione di servizi tramite API fruibili sia all'interno che esterno all'organizzazione (*api management*)
- *Application Programming Interface* (API) - Interfaccia per la programmazione di applicazioni, ovvero serie di convenzioni adottate dagli sviluppatori di software per definire il modo con il quale va richiamata una determinata funzione di un'applicazione. Il "Modello di interoperabilità" del Piano triennale per l'ICT definirà le regole e le convenzioni che le PA, e gli altri soggetti che aderiscono ad SPC, devono adottare per sviluppare servizi abilitati all'integrazione applicativa.
- *API first* - Strategia di sviluppo e realizzazione di servizi e applicazioni che prevede lo sviluppo di un'API prima di realizzare un'applicazione o una pagina web o un'applicazione mobile. In altri termini, la definizione dei canali di erogazione del servizio è logicamente e cronologicamente successiva allo sviluppo dell'API.
- *Mobile first* - Approccio che imposta l'erogazione di un servizio digitale a partire dal canale mobile (app e/o sito web), per poi estendere l'offerta tramite sito web adatto alla navigazione desktop.
- APP - applicazione software installata su dispositivi di tipo mobile, quali smartphone e tablet.
- WebAPP - tipo di APP che consiste in un collegamento ad un'applicazione remota accessibile via Internet tramite un'interfaccia utente, residente o meno nel dispositivo mobile
- *Base registry* - Termine utilizzato nell'ambito del European Interoperability Framework per indicare fonti affidabili, autentiche e ufficiali di dati particolarmente rilevanti prodotte dalle Pubbliche amministrazioni (e.g. persone, strade, edifici, organizzazioni, ecc.). Questi dati costituiscono il fondamento per la costruzione di servizi pubblici e le Pubbliche amministrazioni titolari hanno il compito pertanto di gestirli secondo chiari requisiti di qualità, sicurezza e privacy. All'interno dei base register si distinguono le banche dati di interesse nazionale, le banche dati trasversali e le risorse (dizionari, glossari, ontologie, ecc.).
- *Back end* - In informatica indica le interfacce che hanno come destinatario un programma. Un'applicazione di back end è un programma con il quale l'utente interagisce indirettamente, solitamente attraverso un'applicazione di front end.
- *Back office* - Si contrappone al front office ed è quella parte di un'organizzazione che comprende tutte le attività proprie che contribuiscono alla sua gestione operativa: dagli aspetti tecnici legati alla produzione e all'esercizio delle funzioni tipiche, alle attività di gestione dell'organizzazione e dei procedimenti amministrativi. In pratica, il back office è tutto ciò che l'utente non vede ma che consente la realizzazione dei servizi a lui destinati.
- *Front end* - In informatica, indica le interfacce che hanno come destinatario un utente. Un'applicazione di front è un programma col quale l'utente ha un'interazione diretta.
- *Front office* - Si contrappone al back office e rappresenta l'insieme delle strutture di un'organizzazione che gestiscono l'interazione con l'utente finale. Nel caso della PA, il front office è rappresentato dai diversi canali di erogazione di un servizio (dagli sportelli tradizionali ai servizi digitali), dai desk informativi e dagli uffici di relazione con il pubblico.

Il presente documento si sviluppa nelle seguenti parti:

- 1) Inquadramento nel Programma di governo della legislatura del “Programma di interventi per l’accesso unico digitale ai servizi delle PA dell’Umbria”;
- 2) Normativa regionale relativa alla digitalizzazione ed integrazione dei servizi a cittadino ed imprese, con particolare riferimento al SUAPE, benefici attesi e definizione delle capacità organizzative stabili necessarie al Programma;
- 3) Obiettivi e principi dettati all’interno dell’Agenda digitale (LGS) e del Piano di semplificazione della Regione Umbria, nonché dei risultati attesi previsti dal Piano digitale (PDRT) in riferimento alle azioni della programmazione europea 2014-2020;
- 4) Obiettivi e principi dettati all’interno del Piano triennale per l’informatica nelle PA (DPCM 31 maggio 2017) e dalle norme nazionali (modulistica unica, correttivo CAD, ecc);
- 5) Obiettivi e principi dettati all’interno dei regolamenti europei e del quadro europeo di interoperabilità (EIF/EIRA).

1. Inquadramento nel Programma di governo della legislatura

1.1 Obiettivi e priorità

Nel Programma di governo della legislatura 2015-2020, presentato dalla Presidente il 28 luglio 2015 all’Assemblea legislativa regionale, tra le priorità è riportato:

- **“REGIONE SEMPLICE - Semplificazione, trasparenza, riorganizzazione delle strutture e competenze in funzione del bisogno del cittadino e proseguimento alla lotta alla corruzione, sono gli obiettivi forti di questa legislatura per contribuire al rilancio del sistema regionale, sia produttivo sia istituzionale. (..) La riorganizzazione delle funzioni e dei servizi secondo criteri programmatici (..) o riaccorpandoli secondo il principio dell’omogeneità della materia (..)”**
- **CITTADINO AL CENTRO DEL PROCESSO DIGITALE - Dovrà essere l’amministrazione regionale che si adeguerà alle esigenze dei cittadini mettendo al centro della propria azione di governo il benessere dello stesso. Ogni azione di ammodernamento dei processi telematici e digitali sarà volta a rendere sempre più semplice il dialogo tra cittadini ed amministrazione. (..) particolare attenzione dovrà essere posta per quello che concerne lo sviluppo di apposite app, fruibili da tutti, che consentono un accesso ai servizi offerti più rapido ed immediato. (..)”**

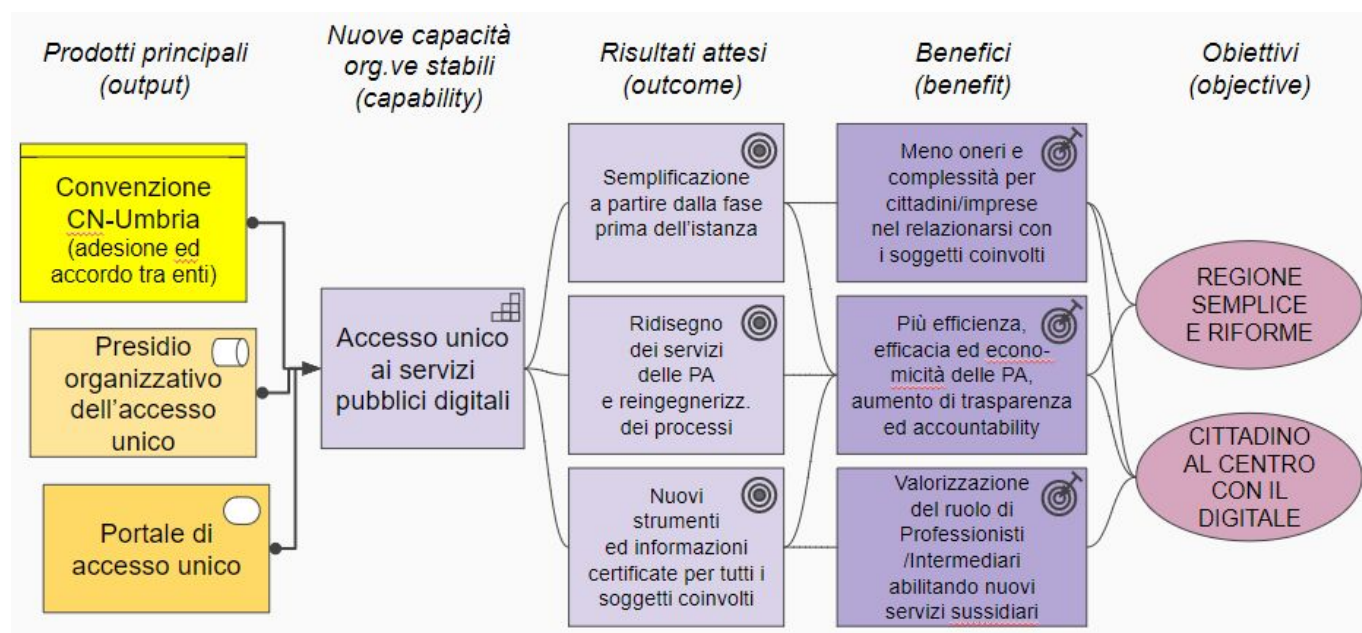
Nel presente documento sono definite le linee guida per l’implementazione di un Programma di interventi, coordinato tra Piano di semplificazione ed Agenda digitale, per l’attuazione delle suddette priorità della legislatura, a valere su fondi della programmazione europea 2014-2020.

La visione del Programma di intervento è, in grande sintesi, la seguente:

Dare a cittadini, imprese e professionisti un punto di accesso unico digitale ai servizi delle PA dell’Umbria, a partire dai procedimenti del SUAPE (edilizia ed attività produttive), mettendo al centro le esigenze dell’utente anche nella fase orientativa (prima della presentazione dell’istanza) e ridisegnando i servizi delle PA coinvolte per ridurre la complessità odierna che affronta l’utente per relazionarsi con i vari enti coinvolti nonché aumentare l’interoperabilità tra enti, fornendo a tutti informazioni certificate ed abilitando nuovi servizi da parte di professionisti/intermediari in un’ottica sussidiaria.

1.2 Mappa di risultati attesi e benefici

Nello schema seguente è riportata una mappa che, a partire da prodotti/capacità stabili da realizzare evidenzia risultati attesi e benefici del Programma in riferimento ai menzionati obiettivi di legislatura, e tutti gli elementi raffigurati verranno poi illustrati nel dettaglio nei paragrafi successivi del documento:



All'interno del Programma dovranno essere definiti gli indicatori chiave per il monitoraggio dei risultati attesi derivanti dall'attuazione e dei benefici sia in attuazione che a regime.

Quanto esposto nei paragrafi successivi evidenzia anche la completa congruenza del presente Programma di interventi con il quadro normativo e strategico di livello regionale, nazionale ed europeo.

2. Esame della normativa regionale relativa alla digitalizzazione ed integrazione dei servizi a cittadino ed imprese, con particolare riferimento al SUAPE, benefici attesi e definizione delle capacità organizzative stabili necessarie al Programma

2.1 L'ottica di accesso unico ai servizi pubblici digitali

Il legislatore regionale a partire dal 2011 ha previsto una serie di norme¹ da attuare "progressivamente" sulla base dello sviluppo delle piattaforme digitali regionali e della definizione di modelli di interoperabilità/integrazione sempre più evoluti, per arrivare ad un ridisegno dei servizi pubblici con il digitale, attraverso una decisa semplificazione e completa dematerializzazione di tutti i rapporti tra cittadini, imprese e PA sul territorio regionale.

Tale quadro normativo pone in capo alla Regione una serie di compiti istituzionali per la transizione al digitale, identificando la Regione come "soggetto aggregatore" per tutto il territorio regionale rispetto ai temi dell'amministrazione digitale, attraverso la messa a disposizione di tutti gli strumenti abilitanti nell'ambito della cosiddetta *Community Network* regionale², che rappresenta la dorsale per gli interventi

¹ <http://www.regione.umbria.it/agenda-digitale/regolamentazione>

² <http://www.regione.umbria.it/agenda-digitale/community>

rivolti alla trasformazione digitale nelle PA ed anche agli altri settori (qui verrà trattato solo quanto attiene alle PA, mentre per la visione più complessiva della *Community Network* si rinvia a quanto contenuto nelle linee guida di cui alla DGR n.155/2017).

Per svolgere tale ruolo di soggetto aggregatore territoriale per il digitale, a sostegno di tutte le PA umbre, la Regione ha messo in campo ingenti investimenti per la realizzazione del Data center regionale unitario (DCRU), della Rete regionale unitaria (ReRU), degli “hub” per i servizi infrastrutturali, delle piattaforme.

Come vedremo dalla disamina che segue, il quadro progressivo definito dal legislatore regionale può oggi portare a compimento importanti cambiamenti nelle modalità di accesso ai servizi da parte di cittadini imprese, sfruttando quanto predisposto a livello di infrastrutture tecnologiche digitali e di servizi infrastrutturali in ottica “cloud”.

Dapprima va considerata la **I.r. n.8/2011** recante “*Semplificazione amministrativa e normativa dell’ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali*” che promuove, tra quant’altro, lo sviluppo dell’Amministrazione digitale e prevede che all’art.10 che la Regione **garantisca l’erogazione dei servizi infrastrutturali abilitanti** come elemento costitutivo della “*Community Network regionale*”, operando per “*servizi integrati più efficienti e semplificati per i cittadini e le imprese*”.

Lo stesso d.lgs n.82/2005 all’art.14, comma 2-bis, definisce il ruolo delle regioni come segue: “*Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un processo di digitalizzazione dell’azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali*”.

Per sintetizzare tali concetti, parleremo nel prosieguo di una **ottica di “accesso unico” ai servizi digitali delle PA umbre**, sotto la regia della Regione, attuata nell’ambito dei meccanismi di coordinamento della CN-Umbria e grazie ai relativi servizi infrastrutturali e piattaforme.

Tale logica è in linea con il recente Piano triennale AgID di cui al DPCM 31/05/2017 e con i principi di interoperabilità di livello europeo (si vedano le parti successive che trattano questi aspetti nel merito).

2.2 Servizi infrastrutturali abilitanti ex I.r. n.8/2011

Ad oggi la regione ha già definito e messo in esercizio una serie di “hub” regionali per garantire i seguenti servizi infrastrutturali abilitanti in connessione anche alle infrastrutture immateriali nazionali:

- **Hub LoginUmbria** - servizi di identità digitale e di verifica dell’accesso, in connessione al sistema SPID nazionale
- **Hub PagoUmbria** - servizi di pagamento elettronico e verifica della posizione debitoria, in connessione al PagoPA nazionale
- **Hub Fatturazione** - servizi di fatturazione elettronica e registro fatture, in connessione a FatturaPA nazionale
- **Hub Conservazione** - servizi di gateway per la conservazione dei file firmati digitalmente

per tali servizi sono già in corso dei progetti di supporto al dispiegamento da parte degli EELL, di ASL/AO, ecc. A tali Hub si affianca il **Repertorio regionale dei dati e documenti pubblici ed aperti** di cui all’art.15 della I.r. n.8/2011.

E’ inoltre in avvio il progetto per l’**ecosistema regionale abilitante** (*service bus* secondo il nuovo modello di interoperabilità ed interfacce cosiddette “*API*” per l’attivazione di servizi via app/webapp, come verrà illustrato nella parte successiva sul Piano triennale AgID) che rappresenta, di fatto, la prima fase del Programma di intervento il cui scenario complessivo viene definito in questo documento.

2.3 Portale di sportello unico/accesso unico ex l.r. n.8/2011

Sempre nella stessa l.r. n.8/2011, agli art.41-42 vengono istituiti il “*Portale*” e la “*Banca dati*” a servizio dello “*Sportello unico della Attività produttive e l’Edilizia (SUAPE)*”.

L’art.41 recita che “*La Regione promuove il Portale regionale dello Sportello unico per lo svolgimento informatizzato delle procedure e delle formalità relative alle attività produttive e all’attività edilizia (..) Il portale (..) e i relativi servizi sono messi a disposizione dei Comuni (..) nonché dei cittadini, delle imprese, dei professionisti e delle loro associazioni.*”

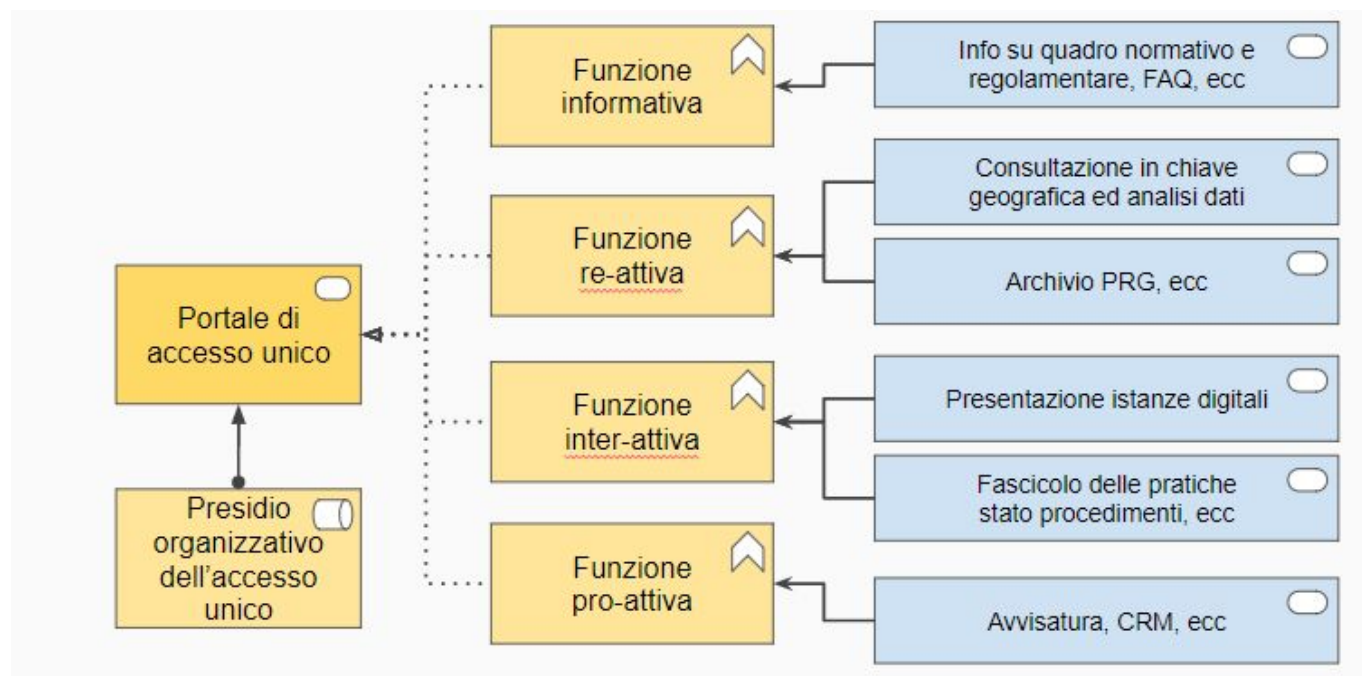
Quindi la l.r. delinea il Portale come punto unico di accesso in via digitale, a *procedure e formalità* legate al SUAPE (quindi non solo procedimenti in senso stretto ma anche quanto pro-attivamente è connesso ai procedimenti sia prima che dopo, in un’ottica di servizio complessivo erogato visto dal punto di vista dell’utente finale), per *cittadini/imprese* ma anche quale strumento di collaborazione con *professionisti e loro associazioni/ordini* (cui viene sempre più demandata dalle norme, in ottica sussidiaria, la fase istruttoria).

Il Portale **non** può quindi essere ridotto alla sola fase di compilazione e presentazione delle istanze. La Regione ha messo in esercizio in Giunta un Front-end Unico per la Ricezione di Istanze on line e loro Accoglienza integrata multi-ente.

Infatti, alla luce di quanto detto, il Portale ex art.41 dovrà avere le seguenti **quattro funzioni**, da sviluppare progressivamente, che costituiscono il cuore dell’accesso unico:

- a) **funzione informativa**, presentando tutto il **quadro normativo e regolamentare** di livello nazionale, regionale e comunale, in forma ragionata, navigabile, completa di FAQ ed aggiornata, insieme alla **modulistica unificata** da scaricare in formato PDF (fino alla data di *switch-off* alla sola modalità di presentazione tramite accesso unico e *front-end* digitale, che rende anche i moduli PDF obsoleti);
- b) **funzione re-attiva**, fornendo accesso a facili strumenti di **consultazione in chiave geografica** (sfruttando la *location platform* del SIAT) che possono guidare l’utente a partire dal suo bisogno per trovare procedure e formalità da seguire, anche in riferimento ai **PRG comunali** ed alla tipologia di intermediario che può rendersi necessario attivare (potenziando ogni volta in cui sia possibile lo sviluppo di servizi, anche digitali, svolti in via sussidiaria dai professionisti); rispetto agli archivi cartacei del pregresso, si può pensare di digitalizzare e dematerializzare le pratiche quando vengono movimentate per via della presentazione di una nuova istanza;
- c) **funzione inter-attiva**, che permetta all’utente di attivare tutti i procedimenti in accesso unico tramite **front-end digitale** nonché accedere ad un “**fascicolo digitale a 360°**” che presenti agevolmente lo stato delle proprie pratiche in corso e la storia di tutte pratiche precedenti, il che presuppone una interoperabilità tra tutti i *back-office* digitali dei vari enti;
- d) **funzione pro-attiva**, fornendo accesso a meccanismi di suggerimento ed **avvisatura** che facciano leva, nel tempo, sui dati relativi al profilo dell’utente (in ottica *Customer Relationship Management - CRM*), alle sue pratiche precedenti e sull’analisi delle grandi quantità di dati pubblici e privati disponibili.

Le quattro funzioni sono sintetizzate nella figura seguente:



Per la realizzazione di tali funzioni occorreranno una o più componenti tecnologiche da definire all'interno del Programma.

2.4 Banca dati ed interoperabilità per l'accesso unico ex l.r. n.8/2011

L'art.41 della l.r. n.8/2011, al comma 4, prevede che "modalità di organizzazione, di gestione, di implementazione e di accesso al Portale (...) da parte di soggetti pubblici e privati sono disciplinate dalla Giunta regionale con apposito regolamento". Tale Regolamento ex art.41 non è stato ad oggi definito, quindi per l'attuazione del Programma di intervento è assolutamente necessario definirlo e portarlo in approvazione all'Assemblea regionale, coordinandolo con quanto le attività progettuali del Programma prevederanno.

Sempre più spesso gli interventi di trasformazione digitale richiedono che gli interventi normativi e regolamentari siano accompagnati da una fase di valutazione preventiva di fattibilità digitale e poi da un correlato programma di intervento per la concreta attuazione, **portando avanti in modo integrato gli aspetti relativi a semplificazione, digitalizzazione e organizzazione.**

I limiti delle precedenti iniziative risiedono infatti nello scarso coordinamento di tutti gli aspetti, senza trascurare la complessità di una trasformazione che incide sulla sfera di autonomia di un numero elevato di enti territoriali e loro articolazioni (agenzie, ASL/AO, municipalizzate, ecc).

A tutto questo si aggiunge la **complessità** dettata dal recente sisma, che prevede l'intervento nelle materie di cui si tratta anche dell'**Ufficio Speciale per la Ricostruzione**, soggetto giuridico che ha la titolarità di tutti i procedimenti legati alle ordinanze del Commissario pur coinvolgendo nella fase istruttoria Comuni, Regione, ecc e che impiega una piattaforma unificata, già in essere per tutte e quattro le regioni coinvolte, denominata **MUDE-Terremoto**.

E' necessario quindi costituire un gruppo di lavoro che si occupi della redazione del Regolamento ex art.41 oltre ad identificare anche gli eventuali adeguamenti normativi delle norme regionali che si rendano necessari per rimuovere ogni eventuale ostacolo all'attuazione del Programma di interventi ed all'operatività dell'accesso unico, nonché le eventuali modifiche che si rendano necessarie per via del d.lgs correttivo del CAD.

Tornando alla l.r. n.8/2011, l'art.42 recita che *“al fine di rendere trasparenti le informazioni e uniformare i procedimenti (..) la Regione istituisce (..) una banca dati (..) accessibile da chiunque per via telematica (..) garantisce ai singoli soggetti interessati l'accesso informale gratuito alle informazioni relative alle domande di autorizzazione e allo stato del loro iter procedurale (..) La Banca dati regionale SUAPE implementa progressivamente, a livello regionale, il processo del Modello Unico Digitale per l'Edilizia (MUDE) (..)”*

Quindi la l.r. delinea la Banca dati come strumento volto a rendere *trasparenti le informazioni* (quindi l'ottica *open data* su scala regionale per tutti i dati legati ad attività produttive ed edilizia, nel rispetto naturalmente dei limiti dettati dalla *privacy* per le persone fisiche) ed inoltre *uniformare i procedimenti* (quindi l'ottica di formare *community* tematiche, permanenti e congiunte, tra Regione/Comuni/ASL/ecc che arrivino progressivamente ad uniformare i procedimenti su tutto il territorio regionale).

La Banca dati è quindi quel *back-end* di interoperabilità/integrazione digitale tra tutte le PA coinvolte a vario titolo, e che rende possibile, tramite Portale di accesso unico, *l'accesso informale gratuito alle informazioni relative alle domande di autorizzazione e allo stato del loro iter procedurale* (indipendentemente dalla titolarità di procedimenti e sub-procedimenti e quindi nascondendo completamente all'utente la complessità della macchina burocratica e “a chi compete cosa” rispetto al singolo bisogno che l'utente porta).

2.5 L'ottica di processo “MUDE” basato sui dati ex l.r. n.8/2011

In questa prospettiva, il “Portale” è l'unico punto di accesso percepito dall'utente e la “Banca dati” va ad implementare tutto il complesso “ecosistema”, tra le PA e tra queste ed i professionisti, che rendono il servizio integrato agli occhi dell'utente.

Lo stesso art.42 dice che la Banca dati *implementa progressivamente, a livello regionale, il processo del MUDE*. La norma quindi rafforza il concetto di un “**processo**” **basato sui dati** in cui gli “**eventi**” che si susseguono, determinati dagli attori privati e pubblici che intervengono nei procedimenti, si coordinano tramite meccanismi di interoperabilità ed integrazione, secondo la *vision* sviluppata nei documenti della Commissione trilaterale MUDE. Tale processo, originariamente pensato a livello nazionale, va invece implementato a livello regionale, per le motivazioni che saranno illustrate nel prosieguo.

La tecnica del processo unitario MUDE è anche quella adottata per i procedimenti legati alla ricostruzione post-sisma nelle ordinanze del Commissario.

Vale la pena ricordare anche l'art.13, commi 3 e 4, della l.r. n.8/2011 che stabilisce che *“A partire dal 1 dicembre 2012 i soggetti di cui all'articolo 11 utilizzano esclusivamente la cooperazione applicativa, o altre modalità telematiche per la gestione informatica dei procedimenti amministrativi, negli specifici settori definiti con le deliberazioni (..) Decorso il termine (..) l'amministrazione regionale non considererà ricevibili documenti pervenuti con modalità diverse da quelle telematiche.”*.

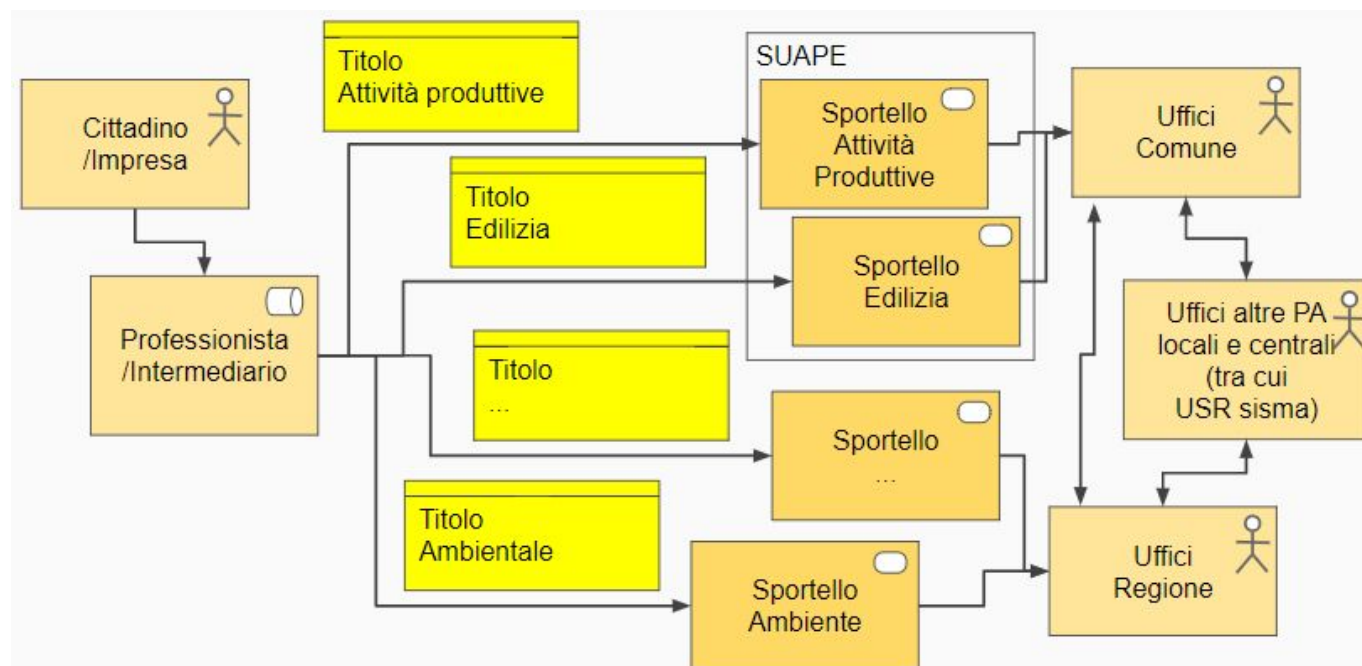
L'Amministrazione regionale ha quindi la possibilità di dettare uno *switch-off* alla sola modalità digitale e con una precisa modalità di interoperabilità/integrazione che sia cogente per le PA umbre, naturalmente nel rispetto del quadro nazionale ed europeo di interoperabilità illustrato nel prosieguo.

Il Portale di accesso unico, ed il relativo *switch-off*, non può che partire dai procedimenti dei settori legati al SUAPE, sia perché il SUAPE è nella stessa l.r. n.8/2011 come via prioritaria, ma anche considerando la rilevanza di tali procedimenti dal punto di vista sociale, economico e paesaggistico.

Naturalmente l'accesso unico e lo *switch-off* si estenderà progressivamente ad altri procedimenti in settori che siano normati anche a livello regionale come VIA/VAS, AIA, AUA, Notifica preliminare ex d.Lgs 81/2008, ecc.

2.6 Situazione attuale (as is) per l'accesso ai servizi/procedimenti

La situazione attuale è illustrata sinteticamente da questo schema:



2.7 Sportello SUAPE ex l.r. n.1/2015 e Presidio organizzativo dell'accesso unico

Quanto detto fin qui sugli art.41-42 della l.r. n.8/2011 parla degli **strumenti** del SUAPE. Viceversa, l'art.113 della l.r. n.1/2015 detta invece norme sul SUAPE **da un punto di vista delle competenze dello sportello e dell'organizzazione conseguente** (*front office*).

Vista la rilevanza del Portale e la responsabilità che gli fa capo per rendere effettivo l'accesso unico, questo **richiede sicuramente un Presidio organizzativo unico** che si ponga in stretta coordinazione con gli uffici dei vari enti cui fanno capo le istruttorie ed i provvedimenti finali/SCIA. Questo maschera verso l'utente la complessità delle PA coinvolte.

Occorre infatti distinguere sempre gli strumenti (portale, *front end* e banca dati) dalle strutture organizzative che li presidiano ed utilizzano (sportello di *front office* e/o *back office* istruttorio). Inoltre va sottolineato che quando parliamo di "presidio" di tali strumenti, facciamo riferimento **non alla gestione informatica** ma alla **gestione della "comunicazione/accesso" su tutte le materie trattate** e quindi anche l'intermediazione delle relazioni con tutte le strutture che conoscono lo specifico dominio coinvolto di volta in volta, strutture in cui restano con competenze sia amministrative che tecniche su attività produttive, edilizia, ecc.

Il soggetto giuridico responsabile del Presidio organizzativo del Portale e dell'accesso unico, **non** svolge una mera intermediazione tecnologica ma deve gestire la **relazione con l'utente** (in tutte le quattro funzioni sopra elencate, che sono una conseguente l'altra) su tutti i vari canali che presidia (sito web, telefono, email, social media, sportello fisico in via residuale, ecc).

Quindi, tramite accordi con gli altri enti, **deve assumere piena titolarità** per ricevere le istanze, verificarne la completezza formale tramite servizi online, effettuare la registrazione di protocollo ed emettere la ricevuta di avvenuta presentazione, instradando poi la pratica verso gli enti competenti su

istruttoria e provvedimenti, nonché garantendo che l'interoperabilità/integrazione veda raggiunti anche tutti gli altri enti competenti a vario titolo su pareri, procedimenti correlati/connessi, ecc.

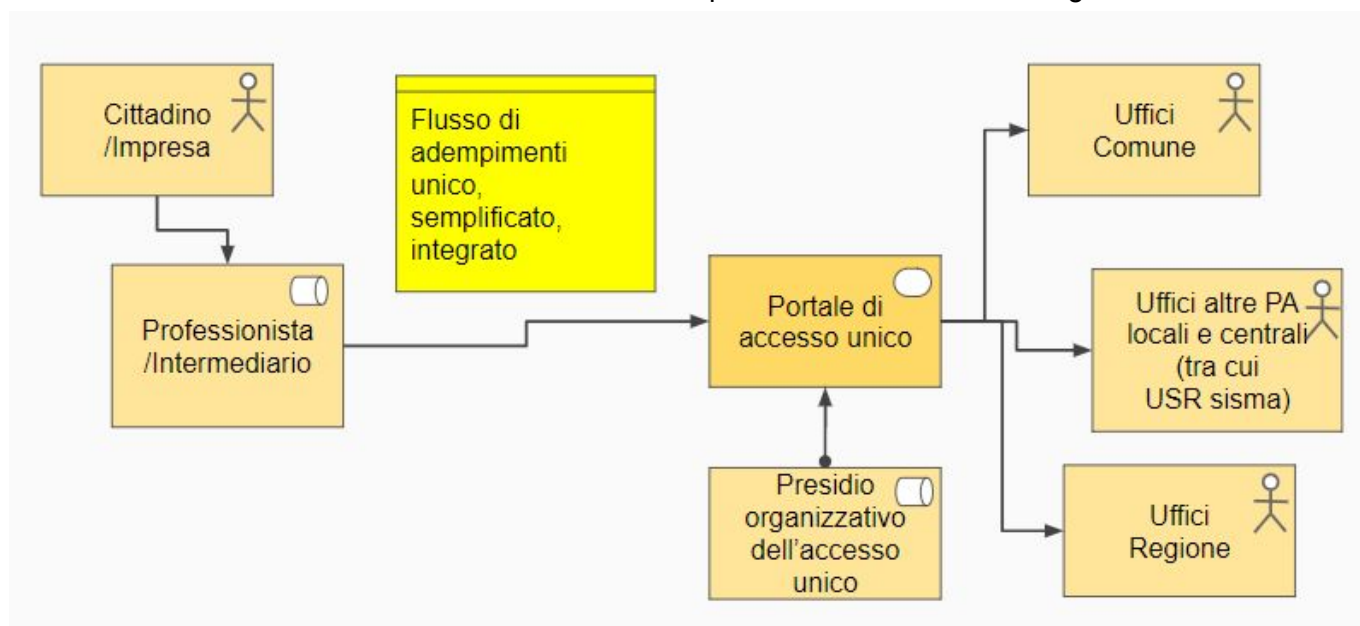
In merito, si ricorda quanto stabilito dall'art.18-bis della L. n.241/1990 (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera a), d.lgs. n.126 del 2016) ovvero quanto segue:

1. *Dell'avvenuta presentazione di istanze, segnalazioni o comunicazioni è rilasciata immediatamente, anche in via telematica, una ricevuta, che attesta l'avvenuta presentazione dell'istanza, della segnalazione e della comunicazione e indica i termini entro i quali l'amministrazione è tenuta, ove previsto, a rispondere, ovvero entro i quali il silenzio dell'amministrazione equivale ad accoglimento dell'istanza. Se la ricevuta contiene le informazioni di cui all'articolo 8, essa costituisce comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7. La data di protocollazione dell'istanza, segnalazione o comunicazione non può comunque essere diversa da quella di effettiva presentazione. Le istanze, segnalazioni o comunicazioni producono effetti anche in caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente.*

2. *Nel caso di istanza, segnalazione o comunicazione presentate ad un ufficio diverso da quello competente, i termini di cui agli articoli 19, comma 3, e 20, comma 1, decorrono dal ricevimento dell'istanza, segnalazione o della comunicazione da parte dell'ufficio competente.*

2.8 Situazione a tendere (to be) per l'accesso unico ai servizi/procedimenti

La situazione verso cui si tende con l'accesso unico è presentata nello schema seguente:



Si tratta quindi di una scelta forte da un punto di vista del cambiamento organizzativo delle PA, ma è una scelta che va incontro alle sempre crescenti difficoltà evidenziate dagli enti locali a fronte della scarsità di risorse economiche ed umane (mancato *turn-over* degli amministrativi e dei tecnici) ponendo in capo ad un unico soggetto anche la gestione delle *community* tematiche composte da tutti gli amministrativi/tecnici delle PA coinvolte nei procedimenti, attivando un confronto ed una condivisione imprescindibile per rendere concreto ed efficace il processo di progressiva uniformazione ed integrazione degli stessi procedimenti su scala regionale come fin qui descritto. Oltre alle *community* tematiche (delle PA) potranno essere attivate anche *community* di *co-design* (o *co-makership*) in cui portare avanti il confronto tra operatori delle PA, utenti, professionisti, ecc in connessione ad una precisa iniziativa o progetto (sia pubblico che pubblico-privati).

Il presente Programma di intervento sulla prospettiva triennale (2018-2020) non è detto che possa raggiungere tali obiettivi per tutti i procedimenti di cui si è trattato, ma occorre sicuramente che entro tale periodo sia completata la trasformazione organizzativa e digitale con lo *switch-off* dei **procedimenti più complessi, che coinvolgono più enti e che hanno il maggior numero di pratiche** (inteso come numero di transazioni annue, sia come prima presentazione che come integrazioni successive).

Questo richiede, naturalmente, adesione ampia ed un forte *commitment* politico sia della Giunta regionale che delle Autonomie locali. Viceversa, avviare un'operazione di questo genere da pochi enti o da procedimenti secondari realizzerebbe una "sperimentazione" senza impatti significativi, con una duplicazione di canali tra digitale e cartaceo, portando ad un sicuro fallimento.

2.9 Accordo nella Convenzione generale della CN-Umbria

L'accordo per l'accesso unico può essere raggiunto attraverso la sottoscrizione della **Convenzione generale della CN-Umbria**, espressamente richiamata dall'art.6 della l.r. n.9/2014 che, in merito, prevede che la Regione, gli enti locali e gli altri soggetti interessati stabiliscono le forme di "*organizzazione e collaborazione*" all'interno dell'**aggregazione regionale** denominata "*Community Network dell'Umbria*".

Tale Convenzione, oltre a fornire un quadro giuridico per i servizi infrastrutturali abilitanti messi a disposizione dalla Regione a favore degli EELL (accordi di servizio) può andare anche ad individuare le deleghe al soggetto giuridico responsabile del Presidio organizzativo del Portale di accesso unico (cui, come detto in precedenza, vanno delegate funzioni associate per conto di Regione, EELL, ecc).

Nella stessa Convenzione potrebbero essere inseriti anche altri ruoli da aggregare su altre materie/finalità della l.r. n.9/2014, ove si voglia andare, con la stessa logica sussidiaria di riforma, oltre l'aggregazione relativa al solo accesso unico di cui si tratta.

2.10 Collocazione del presidio organizzativo dell'accesso unico

Va sottolineato che il Presidio organizzativo **non può essere collocato a livello sovra-regionale**, in quanto le materie trattate vedono la competenza concorrente della Regione a livello costituzionale, e richiedono anche quella dimensione di comunità digitale intelligente, policentrica, multi-livello che sia rispettosa e valorizzante delle Autonomie locali e della sussidiarietà del privato (ad es. professionisti) che **solo a livello regionale assume un livello di complessità che è realistico andare a governare**.

L'art.113, comma 1 della l.r. n.1/2015 stabilisce che "*I comuni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, anche mediante esercizio in forma associata (..) costituiscono il SUAPE, quale unico punto di accesso che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio (..)*".

La norma quindi detta esplicitamente il concetto di *unico punto di accesso* di cui stiamo trattando, ma mette la forma associata **solo come opzione**. In realtà, vista la complessità da affrontare, come fin qui esposto, appare difficile che tale ruolo possa essere svolto in autonomia anche dai comuni più grandi. Anzi per il successo dell'accesso unico è necessario partire dall'adesione dei comuni con più abitanti.

Anche l'opzione di svolgere tale ruolo a livello di "Aree vaste" (da parte delle Province, tramite accordo in forma associata con i comuni) appare difficilmente sostenibile, quantomeno considerando le caratteristiche dimensionali dell'Umbria e la sostenibilità nel tempo dei costi di funzionamento ed esercizio. Diverso il discorso rispetto alle forme associate per l'ICT, come indicato nel recente DEFR 2018-2020 in cui si punta alla "*(..) incentivazione di forme associative e collaborative tra Comuni dirette*".

*a premiare gli Enti locali che partendo dall'aggregazione di **funzioni trasversali** (direzioni generali, segreteria, personale, contratti, **ICT**...) saranno in grado di pervenire a forme aggregative anche di **funzioni e servizi di linea** (sociale, urbanistica, polizia locale, ecc.)".*

Per quanto detto, appare opportuno che il Presidio dell'accesso unico **sia svolto a livello regionale**.

Al fine di distinguere le competenze del livello regionale e quelle del livello comunale, **con il termine "sportello SUAPE" indichiamo la funzione propria del comune, mentre sul livello regionale parliamo di "accesso unico"**.

L'accesso unico non può che partire dal caso d'uso dei procedimenti del SUAPE, data la loro rilevanza dal punto di vista sociale, economico e paesaggistico, ma naturalmente dovrà estendersi progressivamente agli altri procedimenti come VIA/VAS, AUA, AIA, ecc.

Per facilitare lo *switch-off* alla modalità digitale, si potranno attivare a livello decentrato forme di assistenza all'utilizzo dei servizi online, ad esempio per l'addestramento sull'invio delle istanze o sulla consultazione delle pratiche, ecc, sfruttando i **luoghi di accesso assistito denominati "DigiPass"** finanziati dal POR FESR ed in via di attivazione in tutte le 12 zone sociali dell'Umbria. Si potrà attingere, inoltre, anche all'esperienza del precedente percorso di formazione attuato con personale delle ex Comunità montane dal Consorzio Scuola Umbra di Pubblica Amministrazione sullo specifico dell'Amministrazione digitale e sul SUAPE.

Resta fermo l'art.113, comma 6, della l.r. n.1/2015 che recita che **"i comuni individuano autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie per la istituzione e il funzionamento del SUAPE"** e al comma 7 dice che **"la Giunta regionale, al fine di incentivare la costituzione in forma associata dei SUAPE, corrisponde contributi o altri benefici ai comuni associati (..)"**.

Quindi, quanto sarà rimesso dai comuni alla forma associata costituita dall'accesso unico sul livello regionale, andrà **concordato tra EELL e Regione**, nel rispetto dell'autonomia ex comma 6 e degli effettivi incentivi che la Regione può mettere a disposizione ex comma 7 (per i comuni che aderiranno alla forma associata di livello regionale).

Resta chiaro che per un cambiamento deciso e sostanziale della qualità dei servizi pubblici percepiti da cittadini/imprese sarà necessaria un'adesione piena da parte degli EELL.

Ad ulteriore sostegno della collocazione del Presidio organizzativo dell'accesso unico (*front office*) sul livello regionale, si segnala che con nota acquisita dall'Amministrazione regionale con prot.n.252006 del 28/11/2017 il Comune di Narni, quale portavoce dei comuni di **Terni, Assisi, Narni, Umbertide, Castiglione del Lago, Gualdo Tadino, Acquasparta, Orvieto, Todi, Fossato di Vico, Sigillo e Costacciaro, Calvi dell'Umbria e Otricoli**, ha richiamato la necessità di provvedere con urgenza alla piena attuazione di quanto previsto dalle l.r. sul Portale SUAPE, evidenziando, tra quant'altro, che **"(..) Ci si è trovati infatti tutti concordi ad evidenziare ancora una volta l'urgenza di un front office unico per tutti i comuni, aggiornato e completo per quanto riguarda catalogo dei procedimenti e parte informativa. (..) In presenza di uno Sportello Telematico Regionale – SUAPE pare evidente che la gestione di alcuni aspetti cruciali quali gli aggiornamenti della parte informativa e dalla modulistica non possono avere portata locale, ma necessitano di un coordinamento unitario che può essere svolto efficacemente solo a livello di Regione, per motivi di efficienza ed economicità nonché di perseguimento della medesima uniformità ricercata con l'adozione della modulistica unificata. (..) Per tutti questi motivi riveste un carattere di assoluta urgenza una chiara determinazione della Regione che esprima in modo definitivo la volontà della Regione di sostenere il ruolo di coordinamento in materia di SUAPE ovvero di restituire integralmente l'autonomia ai Comuni."**

Va sottolineato che i fondi europei possono finanziare solo gli investimenti legati al Programma di intervento, ma **non possono mai coprire le spese di gestione susseguenti (sia informatiche che del personale della forma associata)**. Questo è un ulteriore elemento che fa apparire fortemente dubbia la sostenibilità ad un livello sub-regionale.

2.11 Ulteriori servizi digitali di supporto al SUAPE

Sempre come incentivo regionale, va considerato anche tutto quanto è posto nelle funzioni istituzionali della Regione, sia dalla l.r. n.8/2011 che, come detto, prevede la messa a disposizione dei servizi infrastrutturali (identità SPID, PagoUmbria, SIAT, ecc), sia quanto è previsto dalla l.r. n.1/2015, art.113, comma 9, ovvero che *“la Regione mette a disposizione dei comuni (..) i servizi digitali necessari per la presentazione delle istanze in via telematica, la dematerializzazione dei procedimenti SUAPE, nonché per la gestione di conferenze di servizio in via telematica”*.

Resta chiaro che la Regione **non può, e non vuole, entrare nelle autonome scelte degli enti in merito ai sistemi/servizi utilizzati nel back-office per la gestione documentale e per la gestione istruttoria**. In tale settore sono presenti molte soluzioni di mercato e molte a riuso, e va salvaguardata la concorrenza così come dettato anche dal Piano triennale per l'informatica nelle PA (illustrato dopo).

Solo in tale ottica va quindi letto il comma 9, ovvero la regione mette a disposizione, in **modalità progressiva** da definire come forma di “incentivo”, quanto segue:

1. servizi digitali **per la presentazione delle istanze in via telematica**: nell'impostazione data all'accesso unico rientrano nelle competenze del Presidio organizzativo sul livello regionale, e potrebbero essere sviluppate dalla Regione anche le **API** (interfacce *web service* avanzate) per la piena interoperabilità con gli EELL e per **abilitare l'accesso unico anche tramite una “app”** regionale (con un progetto che è già in avvio nell'ambito CN/SIRU);
2. servizi digitali per la **dematerializzazione dei procedimenti SUAPE**: questo potrebbe essere implementato attraverso un *repository* degli allegati condiviso a livello regionale che eviti la circolazione, via PEC o altro, di file digitali (anche di grandi dimensioni) che vengono così ad essere duplicati in molti sistemi e conservati più e più volte, mentre potrebbero essere mantenuti in un'unica copia posta in un **repository accessibile via SPID a tutti coloro che ne hanno diritto** attraverso un indirizzo di rete univoco (*url*), il tutto da raccordare naturalmente con gli aspetti di interoperabilità sopra citati;
3. servizi digitali per la **gestione di conferenze di servizio in via telematica**: questo potrebbe essere sviluppato con un progetto su scala regionale che permetta di fruire del *repository* già detto sia in modo asincrono che in connessione ai servizi di **videoconferenza** e di *unified collaboration & communication* (progetto che, a livello infrastrutturale, è già in avvio nella ReRU).

Per brevità, possiamo denominare l'insieme di tali servizi come una **“piattaforma di supporto”** al SUAPE digitale, di suppo sia al Presidio organizzativo dell'accesso unico che ai comuni.

La l.r. pone questa piattaforma in carico alla Regione, che *“mette a disposizione”* tali servizi in via sussidiaria, la copertura dei costi di esercizio di tali servizi resta da definire nel dettaglio, anche se questi servizi saranno fruiti da tutti gli enti coinvolti nei processi del SUAPE.

Per quanto riguarda le precedenti soluzioni sviluppate in progetti di *e-government* co-finanziati dalla Regione Umbria, ed attuati attraverso il Consorzio degli EELL “SIR Umbria” oggi disciolto, queste sono attualmente poste a riuso come da DGR n.1572/2015 e gli enti potranno quindi continuare ad impiegarle ed implementarle, nella loro piena autonomia di scelta. Nell'interesse degli enti umbri che le hanno adottate, in particolare anche per la gestione del *back office*, la Regione potrà finanziare progetti di

consolidamento nel DCRU di soluzioni esistenti al fine di rendere gli enti interessati completamente autonomi nell'esercizio di tali sistemi e per adeguarsi a quanto previsto dal Piano triennale AgID.

In particolare tale esigenza di consolidamento ed aggiornamento è stata espressa come urgente dal gruppo di comuni della sopra citata nota prot.n.252006 del 28/11/2017.

Si ribadisce però che i fondi europei possono finanziare solo gli investimenti ma non possono mai coprire le spese di gestione susseguenti che sanno quindi a carico degli enti interessati.

2.12 Sistema informativo regionale Ambientale e Territoriale (SIAT) ex l.r. n.1/2015

Per gli aspetti specifici legati ai dati geografici, in particolare per la funzione re-attiva del Portale, vanno ricordati gli art.254-255 della l.r. n.1/2015 che istituiscono il “*Sistema Informativo regionale Ambientale e Territoriale (SIAT)*” che tra le funzioni ha anche quella di essere “*archivio unico regionale dei dati geografici, ambientali e territoriali e le relative elaborazioni statistiche e dati aperti*”.

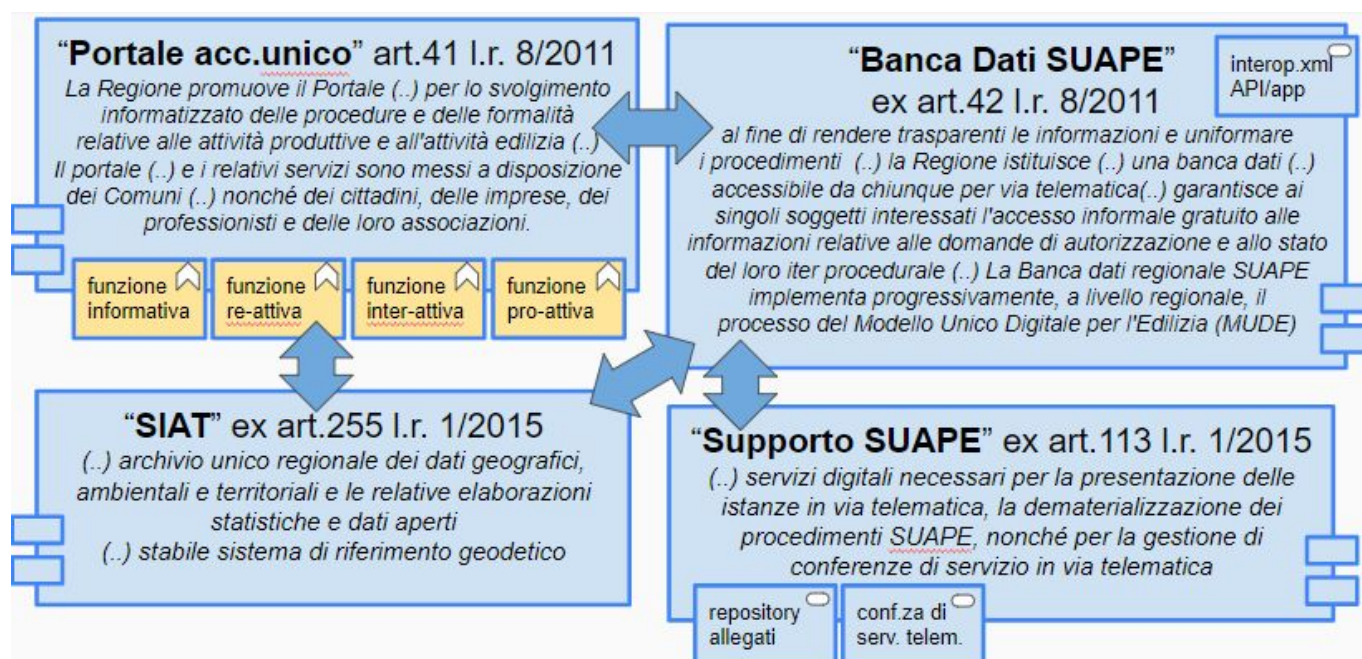
Il SIAT è sicuramente configurato dalla l.r. come “*hub*” dei dati *geografici, ambientali e territoriali*, il che potrà comprendere, a titolo di esempio, i PRG comunali ed anche i provvedimenti finali legati a attività produttive ed edilizia (naturalmente nel rispetto del diritto di accesso al singolo dato sulla base della privacy).

E' possibile quindi prevedere una evoluzione del SIAT perchè possa svolgere pienamente la **funzione re-attiva** del Portale descritta in precedenza nonché la sua funzione di “*archivio unico*” a partire dai PRG comunali, vista la loro rilevanza nei processi del SUAPE.

Il progetto **UmbriaGIS**, attualmente in corso, ha già esaminato molte esigenze informative espresse dagli enti e dai professionisti, e potrà essere rimodulato per contribuire al nuovo scenario disegnato nel presente programma.

2.13 Inquadramento complessivo delle componenti dell'accesso unico

Alla luce di quanto sopra esposto, la figura seguente fornisce un inquadramento complessivo delle varie componenti che possono contribuire all'ottica di accesso unico, con i loro riferimenti nella normativa regionale esaminata nei paragrafi precedenti ed una sintesi di funzioni e servizi da sviluppare:



3. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dalla pianificazione strategica regionale

Con D.G.R. n.155/2017 sono state definite le “**Linee guida strategiche per lo sviluppo della Società dell'Informazione**” (LGSI)³ per la corrente legislatura 2015-2020, approvate in via definitiva con deliberazione n.213/2017 all'Assemblea legislativa come da art.3, comma 1, della l.r. n.9/2014.

All'interno di tali linee guida, che fissano i principi per tutti i progetti di agenda digitale, tra cui quelli rilevanti per il Programma di interventi in questione vanno sicuramente citati i seguenti:

- *“Occorre strutturare queste nuove capacità sulla base dei trend delineati dai nuovi modelli organizzativi disegnati a partire dalle potenzialità del “cloud” e dei dati (..)”*
- *“Evolgere il front office da un modello a “punto di contatto unico” verso un modello “multicanale” che possa includere, in ottica sussidiaria, anche intermediari privati, associazioni professionali, organizzazioni di volontariato, e altri tipi di comunità abilitate dai social media (..)”*

E' importante sottolineare come, all'interno dei progetti che saranno definiti, vada fatta particolare attenzione all'evoluzione verso un modello multi-canale, quindi non una semplice “presentazione online” di istanze di impostazione tradizionale, ma un processo rivisto nell'ottica di servizio completo centrato sull'utente (“CRM”) in cui il cittadino/impresa/professionista può anche telefonare, mandare un messaggio sms/whatsapp oppure recarsi allo sportello, ma, indipendentemente dal canale che sceglie, trova sempre una risposta uniforme, le stesse procedure chiare, un operatore pubblico che può rispondere alle domande perchè può consultare lo stato della pratica e la storia dei contatti avuti dal cittadino/impresa/professionista con le altre strutture pubbliche coinvolte nel processo.

La gestione del cambiamento, connesso ad una trasformazione organizzativa così rilevante, richiederà una particolare attenzione alla gestione della *community* con tecniche innovative ed aperte, coinvolgendo sia tutti gli operatori delle PA che a vario titolo intervengono nelle procedure sia il confronto con cittadini, imprese e professionisti interessati alle procedure stesse.

Inoltre, al fine di valorizzare il ruolo degli intermediari, in particolare dei professionisti, occorre anche sperimentare nuove modalità di collaborazione istruttoria, sia basate sugli strumenti GIS (*Geographic information system*), soprattutto in riferimento ai PRG, ed anche i metodi avanzati del BIM - *Building Information Modeling* (Modello d'Informazioni di un Edificio) che indica un metodo per la pianificazione, realizzazione e gestione di costruzioni tramite modelli informativi e software, anche con tecniche 3D, utili sia per le OOPP che per gli interventi di edilizia privata. I metodi BIM potrebbero avere una interessantissima occasione di impiego nella ricostruzione legata al sisma, per un salto di qualità nel patrimonio informativo legato all'edificato nelle zone soggette ad eventi sismici.

Va poi considerato quanto riportato nel “**Piano triennale di semplificazione - Agenda 2016-2018**”⁴ della Regione Umbria, che indica tra le linee di intervento quanto segue: “**SBLOCCARE LE IMPRESE - Semplificare vuol dire, innanzitutto, sciogliere una serie di nodi legislativi, amministrativi, organizzativi, cioè l'eccesso di carico burocratico, che rallentano, complicano e a volte bloccano lo svolgimento ordinario della attività di impresa. A ciò deve conseguire anche un notevole ricorso alle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie, che offrono sostanziali cambiamenti nelle modalità operative e rilevanti accelerazioni nello svolgimento delle procedure, oltre a garantire maggiore trasparenza ed accessibilità ai servizi della PA. (..)**”.

³ <http://www.regione.umbria.it/agenda-digitale/linee-guida>

⁴ <http://www.umbriasemplice.regione.umbria.it/>

Al paragrafo “*alleggerire i cittadini*” viene inoltre dettata la seguente linea guida: “*Nella consapevolezza che non tutti i destinatari dei servizi hanno accesso alle nuove tecnologie, la Regione aprirà sportelli “multicanale” e “polifunzionali”, predisponendo punti di accesso in tutte le altre modalità in uso tra i cittadini (sportelli faccia a faccia, telefonici, via posta tradizionale/elettronica o modalità esclusivamente telematica). Una volta acquisite le richieste, sarà compito della PA semplificare ed alleggerire anche le procedure interne di gestione delle pratiche basandosi sulla concreta soddisfazione di un bisogno reale espresso dal cittadino (citizen satisfaction) ancor prima del mero rispetto di procedure e tempi. Saranno promosse inoltre azioni a favore degli Enti locali, i maggiori erogatori di servizi al cittadino, per rafforzare le loro competenze sulla comunicazione e sull’ascolto (..)*”

In base a quanto emerso, nei Tavoli con gli *stakeholders*, sono riportate le seguenti azioni prioritarie:

- “*una verifica di tutti i regimi autorizzativi regionali, compresi quelli ambientali riacquisiti dalle Province (AUA ed AIA), al fine di ridisegnare i processi, semplificandoli e digitalizzandoli, per ridurre gli adempimenti richiesti ed accelerare i tempi di rilascio.*”
- *Il riordino del Portale regionale dello Sportello Unico per il potenziamento e la funzionalità degli Sportelli Unici per le Attività Produttive e per l’ Edilizia con implementazione e ridefinizione della banca dati regionale SUAPE;*
- *accordi con le pubbliche amministrazioni operanti nel territorio regionale per agevolare lo svolgimento di procedimenti complessi e massima interoperabilità tra sistemi informativi e banche dati; (..)*
- *interventi telematici per la gestione semplificata delle conferenze di servizi asincrone; (..)*”

Inoltre, il presente Programma di interventi concorre all’attuazione delle seguenti azioni contenute nel “**Piano annuale di semplificazione 2016**”:

- “*A03 - Riprogettazione del sistema informativo regionale che consenta l’alimentazione del fascicolo del cittadino e del fascicolo di impresa, in ottica open, che garantisca il disaccoppiamento tra front end e back office, adottando modelli di riferimento standard al fine di contribuire alla realizzazione di un sistema regionale cooperativo ed interoperabile, che garantisca la tracciabilità dello stato di avanzamento delle pratiche e la verifica dei tempi*”
- “*A05 - Riprogettazione del portale regionale del SUAPE, a supporto degli sportelli comunali, sulla base di principi di interoperabilità e cooperazione applicativa, ed avvio progressiva implementazione dei procedimenti riguardanti l’attività di impresa, in collegamento con il fascicolo di impresa, ed il settore edilizio*”
- “*A06 - Avvio valutazione accordi e protocolli tra le PA regionali per interoperabilità e cooperazione applicativa con particolare riferimento ai procedimenti del SUAPE*”
- “*A07 - Avvio valutazione accordi e protocolli tra le PA operanti nel territorio regionale, comprese le amministrazioni periferiche dello Stato, per la gestione delle Conferenze di Servizi (sincrone ed asincrone) per garantire l’accelerazione dei tempi di conclusione*”

Quindi il Programma di interventi delineato in precedenza appare del tutto congruente con i documenti strategici regionali ed in piena attuazione del Programma di legislatura e del Piano di semplificazione, nonché finanziabile all’interno del POR FESR 2014-2020 azione 2.3.1 andando naturalmente a verificare sulla base dei “*business case*”, riferiti ai singoli progetti attuativi del programma e da inserire nel PDRT, la rispondenza a quanto previsto dal Responsabile di azione e le effettive disponibilità del fondo presenti anno per anno compatibilmente con gli stanziamenti dei prossimi bilanci regionali.

4. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dalla pianificazione strategica nazionale

Nel **Piano triennale per l'informatica nelle PA 2017-2019**⁵ (DPCM 31 maggio 2017) al capitolo 7 che parla di "diffusione dei servizi digitali" viene espressa la seguente visione iniziale: *"Il Piano intende supportare lo sviluppo di servizi digitali pubblici con diverse strategie, in particolare, attraverso la diffusione delle Piattaforme abilitanti, la produzione di linee guida e kit di sviluppo che aiutino chiunque voglia sviluppare servizi e, infine, attraverso la creazione di una community di sviluppatori, designer e gestori di servizi digitali che possa scambiarsi informazioni, collaborare e partecipare allo sviluppo della Pubblica amministrazione."*

Tra gli obiettivi strategici sono citati i seguenti:

- **Favorire la diffusione del paradigma open source**, agevolando la costituzione di una community di sviluppatori di applicazioni e componenti software di utilità per la PA. (..)
- **Favorire lo sviluppo di prodotti e servizi digitali basati sull'utilizzo di basi di dati, API e informazioni rese disponibili dalle Pubbliche amministrazioni** (ad es. applicazioni per l'interrogazione di basi di dati pubbliche). (..) un'esperienza utente allo stato dell'arte dal punto di vista del design e dell'accessibilità, con **approccio mobile first** (..)
- (..) Promuovere l'adozione dell'**approccio API first** al fine di favorire la **separazione dei livelli di back end e front end**, con logiche aperte e standard pubblici che garantiscano ad altri attori, pubblici e privati, accessibilità e massima interoperabilità di dati e servizi. (..)
- **Abilitare il flusso di dati utile al popolamento del Data & Analytics Framework.**
- **Supportare le amministrazioni nella diffusione e nella divulgazione dei servizi** e degli strumenti necessari alla comunicazione del percorso di attuazione del Piano triennale.

Come già detto in precedenza, è importante rispettare i principi denominati **API first** (ovvero una *strategia di sviluppo di un servizio che prevede lo sviluppo di un'API prima di realizzare un'applicazione mobile o una pagina web. In altri termini, la definizione dei canali di erogazione del servizio è logicamente e cronologicamente successiva allo sviluppo dell'API*) e **Mobile first** (ovvero prima va realizzata un'applicazione fruibile su *device* mobili, solo secondariamente per interfacce tradizionali come i *PC desktop*). Tali principi sono del tutto congruenti con quanto stabilito, con terminologie simili, anche nelle Linee guida regionali su agenda digitale e nel Piano di semplificazione regionale.

Va sottolineato che la realizzazione di questi obiettivi passa anche dalle *community* del livello regionale e quindi dalle strutture pubbliche che programmano gli interventi di agenda digitale inseriti nei fondi 2014-2020. L'ambizioso obiettivo strategico di cambiare paradigma (passando ad *open source* e modello *cloud*) e sviluppare servizi basati su dati ed *API*, richiede un processo di supporto e capacitazione delle PA che non può che passare dalle regioni come snodo locale delle politiche di innovazione.

Il d.lgs n.82/2005 (CAD) all'art.14, comma 2-bis, definisce il ruolo delle regioni come segue: *"Le regioni promuovono sul territorio azioni tese a realizzare un **processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso tra le autonomie locali**"*.

Lo stesso Piano triennale lo riconosce al capitolo 10 sulla "gestione del cambiamento" ove recita che *"La strategia nazionale - elaborata in collaborazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - individua le priorità, le modalità di intervento e le azioni da compiere ed **enfatica la complementarità tra il livello nazionale e quello regionale, nonché l'integrazione tra le stesse iniziative regionali.**"* Occorrerà quindi ricercare una integrazione con le risorse nel PRA e in OT11.

⁵ <https://pianotriennale-ict.readthedocs.io/it/latest/>

Il d.lgs. n.82/2017 (CAD) all'art.17 istituisce l'ufficio per la transizione al digitale, che fa da raccordo per l'intera Amministrazione verso AgID, e a cui compete, tra quant'altro, *“progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a soggetti giuridici mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi”* e la *“promozione delle iniziative attinenti l'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri”* ovvero l'attuazione del Piano triennale per l'ICT a livello locale.

Va citato, come di interesse per il presente Programma, anche Il progetto di AgID denominato **“Italia Login”** (inserito nel PON governance) che parte dalla seguente vision **“offrire a cittadini e imprese un'unica piattaforma di accesso a tutti i servizi della PA promuovendo una visione sistemica complessiva del patrimonio informativo pubblico basata su un processo di integrazione e condivisione dei dati”**. La realizzazione di questo sistema uniforme ed integrato di servizi passa, prima che da realizzazioni informatiche, da un'effettiva capacitazione di tutte le figure e le PA coinvolte dal processo di trasformazione digitale, anche andando a declinare le azioni nazionali sulle specificità territoriali (sia per considerare la legislazione concorrente delle regioni, sia per tenere in debita considerazione tutti gli aspetti dimensionali, organizzativi e di fabbisogno dell'utenza a livello locale).

Tra gli obiettivi del progetto è indicato anche quanto segue: *“definizione delle modalità di riuso dei servizi e la pubblicazione di API certificate; lo sviluppo di nuovi servizi; l'integrazione di servizi già esistenti e l'adeguamento ai requisiti tecnici di usabilità; la definizione di regole semantiche per consentire l'interoperabilità negli ecosistemi e delle banche dati principali; la costruzione di un sistema di notifiche/avvisatura al cittadino; il sistema di monitoraggio e di analisi delle performance dei servizi digitali”*

E' possibile quindi una completa sinergia tra il suddetto progetto nazionale ed il Programma di interventi in questione, andando a sperimentare lo *user centered design*, il *mobile first* e l'*API first* proprio nel caso d'uso concreto dell'accesso unico per i procedimenti connessi/correlati al SUAPE di cui alla l.r. n.8/2011 (SUAP+SUE) sia per tutti gli aspetti di definizione del punto di contatto unico e del connesso presidio organizzativo tramite forme aggregative degli EELL, sia per tutti gli aspetti di realizzazione dei servizi digitali completamente dematerializzati ed interoperabili (secondo il nuovo modello di interoperabilità nazionale) andando a dispiegare a livello locale anche tutte le infrastrutture immateriali (ad es. pagamento degli oneri con PagoPA, accesso con credenziali SPID, realizzazione di “webapp” e “app” secondo le Linee guida di design AgID).

A partire dal caso d'uso SUAPE, sarebbe quindi possibile attuare la trasformazione digitale delle PA del territorio umbro andando a costituire, tramite l'accesso unico, una sorta di “fascicolo unico digitale” posto a fondamento degli **ecosistemi digitali** definiti a livello nazionale come **“sviluppo e sostenibilità”** (che include il tema SUAP) e **“Infrastrutture e logistica-mobilità”** (che include l'assetto urbanistico/SUE).

Inoltre, nell'ambito della funzione re-attiva si potranno anche realizzare esperienze pilota sull'analisi dei dati relativi all'uso del suolo (anche grazie al *“Data&Analytics Framework”* - DAF - del Team digitale della PdCM), sul BIM (come detto in precedenza), nonché sull'uso della tecnologia *blockchain* per l'attestazione condivisa di informazioni certificate (facendo tesoro delle esperienze europee nel settore). Per la funzione informativa in merito al quadro normativo e regolamentare vigente/versionato, nonché per le FAQ, sarà interessante fare riferimento all'esperienza del Team digitale della PdCM con strumenti come *readthedocs.io*, *forum*, *github*, ecc.

Nel rispetto dell'art.1, commi 512- 517, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016) e la Circolare AgID n.2 del 24/06/2016, il Programma di interventi qui delineato **contribuirà alla razionalizzazione della spesa informatica** dei sistemi in esercizio, tramite operazioni di consolidamento e gestione associata nonché agevolando la transizione verso modalità operative pienamente cloud secondo il paradigma "SaaS" e non sotto licenza/manutenzione tradizionale nei CED.

Tutto quanto raffigurato, va anche considerato in raccordo con quanto nel **Piano nazionale di semplificazione "Italia Semplice"**⁶, in particolare per quanto riguarda i **moduli unificati**.

Con l'accordo tra Governo, Regioni ed enti locali siglato in Conferenza Unificata il 4 maggio 2017, è stata raggiunta l'intesa su moduli unificati e standardizzati per comunicazioni e istanze nei settori dell'edilizia e delle attività commerciali e assimilate.

Con l'ulteriore accordo tra Governo, Regioni ed enti locali siglato il 6 luglio 2017, è stata raggiunta l'intesa su 8 nuovi moduli per l'edilizia e le attività commerciali e assimilate.

L'occasione dei moduli unici, e del connesso gruppo di lavoro sui **moduli XML** attivato dal Dipartimento Funzione Pubblica insieme ad AgID, va sfruttata per una completa revisione dei processi e dell'organizzazione che porta avanti le procedure connesse per arrivare a piena interoperabilità non solo informatica ma anche organizzativa nell'ottica europea.

Va anche considerato il progetto della "**Delivery Unit**" per la **Semplificazione**⁷ (nell'ambito delle risorse del PON Governance alla Funzione Pubblica) che punta a rafforzare, attraverso gli interventi coordinati di Stato, Regioni ed Enti Locali, la capacità delle amministrazioni di:

- *"ridurre oneri regolatori e tempi per imprese e cittadini attraverso la semplificazione di norme e procedure, l'innovazione tecnologica e organizzativa;*
- *attuare misure di semplificazione quali la **nuova conferenza di servizi, la standardizzazione delle procedure e della modulistica**, la "Scia unica", la concentrazione dei regimi etc.;*
- ***rafforzare l'operatività degli sportelli unici** e affiancare le amministrazioni nella gestione di procedure complesse per le attività d'impresa;"*

Potrebbe quindi essere utile attivare tale *task force* di esperti anche a livello locale per supportare l'attuazione dell'esperienza umbra ed evidenziare anche eventuali interventi di revisione necessari a rimuovere ostacoli all'accesso unico che dovessero emergere nella normativa nazionale.

Quindi il Programma di interventi delineato in precedenza appare del tutto congruente con i documenti strategici regionali ed in piena attuazione del Piano triennale per l'informatica nelle PA e del Piano nazionale di semplificazione.

⁶ <http://www.italiasemplice.gov.it/>

⁷ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/delivery-unit/>

5. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dai regolamenti europei e del quadro europeo di interoperabilità (EIF/EIRA)

Il Programma di intervento in questione trova piena rispondenza con i Regolamenti europei sull'identità digitale (eIDAS⁸) e sulla protezione dei dati (GDPR⁹), anzi può rappresentare un driver per l'adeguamento di tutte le PA umbre a tali regolamenti a partire dall'importante caso d'uso del SUAPE.

Va anche sottolineata la piena congruità con il Quadro europeo di interoperabilità (EIF - *European Interoperability Framework*) di cui alla Comunicazione della Commissione Europea COM(2017)134 del 23 marzo 2017¹⁰, nonché la connessa architettura *enterprise* di riferimento a livello europeo (EIRA¹¹).

Il quadro europeo EIF prevede di affrontare l'interoperabilità a vari livelli: **interoperabilità legale** (tra paesi EU); **interoperabilità organizzativa**; **interoperabilità semantica**; **interoperabilità tecnica** (cooperazione applicativa - aspetti informatici).

Tra le aree di azione di EIF è indicata la necessità di presentare al cittadino servizi integrati, indipendentemente dalle varie articolazione e PA coinvolte, e questo va realizzato tramite opportune soluzioni di interoperabilità organizzativa ovvero: *“Le imprese e i cittadini dovrebbero poter beneficiare di servizi pubblici interoperabili basati su una migliore integrazione dei processi lavorativi e sullo scambio di informazioni tra le pubbliche amministrazioni dell’Unione. In tale contesto, l’interoperabilità organizzativa implica l’integrazione o l’allineamento dei processi lavorativi tra le varie organizzazioni, nonché la formalizzazione delle relazioni tra i fornitori di servizi e i consumatori dei servizi pubblici europei.”*

A tal fine, tra le raccomandazioni troviamo quella su una precisa *governance* dei servizi pubblici integrati, descritta nel modo seguente: *“La fornitura di servizi pubblici europei spesso richiede che le diverse pubbliche amministrazioni lavorino di concerto per soddisfare le esigenze degli utenti finali ed erogare i servizi pubblici in modo integrato. Quando sono coinvolte diverse organizzazioni è necessario che le autorità garantiscano coordinamento e governance con mandati per progettare, attuare e fornire servizi pubblici europei. I servizi dovrebbero essere regolamentati in modo tale da assicurare integrazione, erogazione ininterrotta, riutilizzo di servizi e dati e sviluppo di nuovi servizi e ‘blocchi’ ”.* Nel quadro normativo regionale, tali concetti europei sono coincidenti con quelli della *governance* prevista per la già citata **Community Network dell’Umbria**, e per gli aspetti informatici ai servizi integrati nel **SIRU** (Sistema Informativo Regionale dell’Umbria).

In prospettiva europea, l’ottica dell’accesso unico è quella di realizzare un **“one-stop shop”** (o **“joined-up public services”**) ovvero un unico punto in cui l’utente può avviare e completare una molteplicità di servizi/procedimenti senza trovarsi a “sbagliare la porta” a cui si rivolge (*“no wrong door”*).

La catalogazione dei servizi pubblici dovrà seguire gli standard fissati a livello europeo nel profilo **CPSV-AP**¹² (*Core Public Service Vocabulary Application Profile*) e poi a livello italiano nel profilo **CPSV-AP_IT**¹³ (indicato anche nel Piano triennale AgID).

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0910>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2017:134:FIN>

¹¹ <https://joinup.ec.europa.eu/solution/eira>

¹² https://ec.europa.eu/isa2/solutions/common-public-service-vocabulary-application-profile-cpsv-ap_en

¹³ <http://www.dati.gov.it/webvowl/#cpsvapit>

Altro principio importante da ricordare è quello del “**once only**” ovvero il principio secondo il quale le PA devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Sono le PA a dover condividere tali dati tra i propri uffici e con le altre PA utilizzando banche dati coordinate, in modo da non caricare cittadini e imprese di gravami aggiuntivi. A livello europeo, è elemento portante della priorità *Administrative Burden Reduction* (ABR).

Tutta la complessità esposta e l'incertezza legata al continuo mutare della società e del quadro normativo, richiede un cambio di approccio rispetto agli usuali interventi settoriali stratificati uno sull'altro, ed occorre invece un **approccio sistemico da parte del settore pubblico nel suo complesso** come esposto in un recente studio OCSE¹⁴.

¹⁴ “*Working with Change - Systems approaches to public sector challenges*”, OECD Observatory of Public Sector Innovation, 2017

Indice

Stato del documento (B01)	1
Storico revisioni	1
Scopo del documento	1
Rimando ad altri documenti da considerare parte integrante	1
Definizioni ed acronimi	2
1. Inquadramento nel Programma di governo della legislatura	3
1.1 Obiettivi e priorità	3
1.2 Mappa di risultati attesi e benefici	4
2. Esame della normativa regionale relativa alla digitalizzazione e integrazione dei servizi a cittadino ed imprese, con particolare riferimento al SUAPE, benefici attesi e definizione delle capacità organizzative stabili necessarie al Programma	4
2.1 L'ottica di accesso unico ai servizi pubblici digitali	4
2.2 Servizi infrastrutturali abilitanti ex l.r. n.8/2011	5
2.3 Portale di sportello unico/accesso unico ex l.r. n.8/2011	6
2.4 Banca dati ed interoperabilità per l'accesso unico ex l.r. n.8/2011	7
2.5 L'ottica di processo "MUDE" basato sui dati ex l.r. n.8/2011	8
2.6 Situazione attuale (as is) per l'accesso ai servizi/procedimenti	9
2.7 Sportello SUAPE ex l.r. n.1/2015 e Presidio organizzativo dell'accesso unico	9
2.8 Situazione a tendere (to be) per l'accesso unico ai servizi/procedimenti	10
2.9 Accordo nella Convenzione generale della CN-Umbria	11
2.10 Collocazione del presidio organizzativo dell'accesso unico	11
2.11 Ulteriori servizi digitali di supporto al SUAPE	13
2.12 Sistema informativo regionale Ambientale e Territoriale (SIAT) ex l.r. n.1/2015	14
2.13 Inquadramento complessivo delle componenti dell'accesso unico	14
3. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dalla pianificazione strategica regionale	15
4. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dalla pianificazione strategica nazionale	17
5. Esame degli obiettivi e dei principi dettati dai regolamenti europei e del quadro europeo di interoperabilità (EIF/EIRA)	20