

# Relazione Annuale 2005

Rapporto del Presidente



# Relazione annuale 2005

Rapporto del Presidente

LIVIO ZOFFOLI

Roma, 13 giugno 2006

Centro Nazionale per l'Informatica  
nella Pubblica Amministrazione

Presidente

LIVIO ZOFFOLI

Componenti

CLAUDIO MANGANELLI

PIERLUIGI RIDOLFI

MARCO MARTINI

ROBERTO GAROFOLI

Via Isonzo 21b – 00198 Roma  
[www.cnipa.gov.it](http://www.cnipa.gov.it)

Autorità,

Signore e Signori,

la Relazione Annuale del CNIPA viene oggi illustrata in un momento di grande rilevanza politica per il nostro Paese.

L'analisi che presentiamo è dunque l'occasione per confermare ai rinnovati vertici istituzionali, al Governo e al Parlamento, il nostro impegno a sostenere, per quanto ci compete, il "buon andamento" degli uffici pubblici sancito dall'articolo 97 della Costituzione, valorizzando le prospettive aperte dall'incontro tra innovazione tecnologica digitale e la grande tradizione amministrativa dell'Italia.

Ringrazio sentitamente il Professor Luigi Nicolais, Ministro per le riforme e l'innovazione nella Pubblica Amministrazione, per la Sua autorevole presenza e per l'attenzione al nostro operato come contributo alla politica del Governo. Ringrazio i Sottosegretari di Stato, Beatrice Magnolfi e Giampiero Scanu, per aver accettato l'invito a questo incon-

tro. Mi auguro che la strada che ci accingiamo a fare insieme sia densa di risultati e ricca di successi.

Ringrazio altresì il Senatore Lucio Stanca al quale voglio esprimere un vivo riconoscimento per avere indirizzato e seguito con particolare attenzione l'attività del CNIPA.

Rivolgo un sentito saluto ai rappresentanti delle Autorità, delle Amministrazioni e degli Enti centrali, delle Regioni e degli Enti locali, delle imprese e associazioni d'impresa e delle diverse espressioni della società civile.

Il nostro lavoro è anche frutto della loro collaborazione e partecipazione a un comune percorso che si svolge non solo sul terreno della tecnologia, ma anche su quello del metodo, della cultura dell'innovazione, della condivisione di risorse e obiettivi, e che si proietta sul sistema-paese e sull'intero territorio nazionale.

\* \* \*

Trasparenza e cooperazione sono i capisaldi dell'operare del CNIPA, ispirati da quattro principi: "sapere", "saper fare", "fare" e "far sapere".

Nel "sapere" vi è l'azione del Centro volta a valorizzare l'eccellenza delle proprie competenze interne, lo studio di nuove soluzioni offerte dalle imprese nonché l'indirizzo di nuovi e concreti temi di ricerca; vi è inoltre l'impegno nella formazione del personale delle pubbliche amministrazioni.

Il "saper fare" riguarda il nostro contributo per far emergere la domanda di innovazione latente nella Pubblica Amministrazione. Ciò richiede un supporto tecnico professionale e autorevole. Ne è prova l'impegno profuso nella proget-

tazione e realizzazione di nuovi strumenti al servizio della pubblica amministrazione digitale come, ad esempio, la firma digitale, la posta elettronica certificata, il protocollo informatico e l'identificazione in rete.

Il “fare” si traduce nella realizzazione dell'e-government nelle sue componenti tecnologiche: dagli aspetti infrastrutturali come il Sistema Pubblico di Connettività a quelli di servizio come il Portale delle imprese.

“Fare” senza “far sapere” rimane un esercizio isolato, come il “far sapere” senza la capacità di “fare” rappresenta un'iniziativa velleitaria. Perciò siamo convinti che la sfida dell'innovazione si realizza anche nella comunicazione di atti concreti e misurabili, nel dibattito e nel confronto, per diventare risorsa condivisa di democrazia.

La convinzione che la tecnologia possa essere motore di modernizzazione della Pubblica Amministrazione deve essere assunta a livello di chi ha le più alte responsabilità nella guida di questo cambiamento. Tale convinzione deve tradursi in atti concreti, che devono avere chiarezza negli obiettivi e concordia nelle volontà.

La recente affermazione del Governatore Draghi nella sua relazione appare quanto mai attinente al tema trattato: “La rivoluzione digitale di fine secolo apre una gara di efficienza fra sistemi produttivi; adeguarsi è necessario”. La Pubblica Amministrazione è il più grande sistema produttivo del Paese. Una sua maggiore efficienza è in grado di dare un significativo impulso al recupero di competitività dell'Italia.

In questa ottica la Relazione Annuale del CNIPA diventa anche una risorsa per la conoscenza e per una migliore *governance* dell'innovazione tecnologica nel nostro Paese. È uno

strumento, previsto dalla legge, rivolto non solo al Presidente del Consiglio, e per il suo tramite al Parlamento, ma anche a tutti gli operatori del settore.

Essa si articola in due parti: la prima riguarda il “Rapporto sull’attività” del CNIPA, mentre la seconda presenta “Lo stato dell’informatizzazione nella Pubblica Amministrazione”. Il presente rapporto ne rappresenta la sintesi.

## 1. Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

L'analisi dello “Stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione” conferma che il percorso di innovazione digitale ha assunto caratteristiche di irreversibilità e crescente visibilità.

Confrontiamoci con il quadro di cinque anni fa: allora l'e-government era un valore delineato, ma sostanzialmente ancora inespresso. Esso, in questo periodo, si è tradotto in una maggiore consapevolezza nelle istituzioni e nella società, in una diffusa realizzazione di progetti da parte di migliaia di amministrazioni, in una crescente disponibilità di strumenti, norme, informazioni e servizi in rete per cittadini e imprese.

Si tratta di un patrimonio importante e da valorizzare, frutto dell'intenso e appassionato lavoro finora svolto, che il CNIPA porterà avanti con rinnovato impegno secondo gli indirizzi che il nuovo Governo vorrà dare.

A questo fine, appare doverosa una riflessione su come compiere quel definitivo salto di qualità dal quale dipende la piena affermazione dell'e-government come strumento capace di migliorare l'efficienza e l'economicità dei servizi ai cittadini e alle imprese e, in definitiva, la competitività del Paese.

Occorre agire sul versante dell'offerta di e-government affinché non soltanto i settori più avanzati e i dirigenti più

sensibili della Pubblica Amministrazione, ma tutte le pubbliche amministrazioni e tutti i dirigenti pubblici, specialmente quelli con maggiori responsabilità, comprendano appieno le potenzialità della digitalizzazione. Essi dovranno essere capaci di utilizzarla non per l'informatizzazione dell'esistente ma come pietra angolare per riorganizzare procedure e servizi.

Occorre contemporaneamente agire sul versante della domanda di e-government, perché non soltanto una quota - importante ma ancora minoritaria - di cittadini e imprese, ma la grande maggioranza degli utenti comprendano e si avvalgano delle semplificazioni che l'e-government induce e dei benefici, anche economici, che arreca.

Per raggiungere questi obiettivi sarà necessario coniugare la continua formazione interna con una massiccia campagna generalizzata di informazione.

L'ormai diffusa disponibilità negli uffici pubblici di personal computer in rete costituisce la premessa per un uso abituale della posta elettronica, risorsa basilare del nuovo modello di pubblica amministrazione digitale. Nelle amministrazioni e negli enti centrali il rapporto tra caselle di posta elettronica e dipendenti informatizzabili negli ultimi tre anni è quasi raddoppiato: dal 48% del 2002 all'86% del 2005. Il CNIPA è impegnato a sostenere l'introduzione delle comunicazioni elettroniche nelle prassi amministrative delle Pubbliche Amministrazioni e nei rapporti con i cittadini. Nel 2005 sono state avviate trenta iniziative puntuali di applicazione della posta elettronica in 300 procedimenti amministrativi per un investimento complessivo di 50 milioni di euro e un risparmio annuo stimato a regime di 150 milioni. Specifica rilevanza assumono in tale ambito la firma digitale, la cui diffusione pone l'Italia al primo posto in Europa, e la posta elettronica certificata, nuova applicazione disciplinata con normativa del

2005, che consente al mittente di ricevere documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici nonché la loro integrità. L'elenco pubblico comprende già dieci gestori di posta elettronica certificata che prevedono di rilasciare nel 2006 oltre mezzo milione di caselle di posta.

Firma digitale e posta elettronica certificata sono strumenti che si applicano anche ai rapporti fra privati, evidenziando il ruolo di volano della Pubblica Amministrazione nel promuovere tecnologie digitali ad ambiti più ampi; ne consegue una ricaduta delle attività del CNIPA oltre il perimetro dell'e-government, a sostegno della "cittadinanza digitale".

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è destinata ad indurre un aumento delle produttività del settore pubblico, che inevitabilmente avrà ricadute positive sulla produttività dell'intero sistema Paese.

I temi che hanno ispirato l'azione del CNIPA sono stati:

- i servizi a cittadini e imprese;
- la cooperazione con Regioni ed Enti Locali;
- le infrastrutture;
- l'efficienza nella Pubblica Amministrazione.

Ognuno di questi temi richiede un commento e una valutazione.

## 2. Servizi a cittadini e imprese

Il tema dell'erogazione in rete di servizi ai cittadini e alle imprese è stato il fulcro della politica di questi anni.

Con i fondi ereditati dalle aste UMTS sono stati attivati 134 progetti per fornire servizi pubblici in rete con il coinvolgimento di 4 mila amministrazioni locali; il loro stato di avanzamento ha raggiunto il 92%; 62 progetti sono già conclusi e 1954 servizi sono già disponibili in rete.

Il piano è stato gestito con piena trasparenza attraverso un "cruscotto" di monitoraggio accessibile dal sito del CNIPA e aggiornato settimanalmente.

Il monitoraggio alimenta, fra l'altro, il "Catalogo delle soluzioni di e-government", per consentire alle pubbliche amministrazioni locali di riusare soluzioni e servizi già realizzati da altri enti, favorendo la cooperazione tra amministrazioni.

L'obiettivo di un migliore servizio a cittadini e imprese si coniuga con quello dell'efficienza: gran parte dei 134 progetti di e-government prevedono interventi con questa finalità. Le amministrazioni locali coinvolte hanno valutato in circa 700 milioni di euro annui i risparmi realizzabili a regime.

Quanto detto dimostra i concreti benefici che si stanno realizzando, nella consapevolezza che l'e-government non è solo

teoria, ma un nuovo modello operativo per soddisfare la crescente domanda di servizi ai cittadini e alle imprese.

Per queste ultime si stanno diffondendo applicazioni che rispondono alla loro esigenza di semplificazione amministrativa. È da segnalare al riguardo il Portale nazionale delle imprese, promosso dal CNIPA e attivato nel marzo 2005, che costituisce la prima esperienza europea di piattaforma trasversale di cooperazione applicativa. Esso infatti integra in un'unica operazione telematica più adempimenti omogenei, come quelli nei confronti di INPS, INAIL e Camere di Commercio. È in corso il piano di sviluppo del portale integrando i 19 servizi già disponibili con ulteriori 80, tra i quali la richiesta di partita IVA, la denuncia integrata di infortuni, la semplificazione dell'import e export, il controllo della filiera alimentare, la gestione dei lavoratori.

La disponibilità di tali servizi deve tuttavia essere sostenuta da una utilizzazione più diffusa da parte delle imprese, affinché il ritorno degli investimenti sia più rapido. A questo riguardo ci attendiamo un impegno decisivo da parte delle associazioni imprenditoriali.

Tuttavia e nonostante i molti progressi fatti, quasi mai il ciclo del servizio è completo. In particolare, risulta carente o mancante la fase finale del pagamento in rete: aspetto condizionante la diffusione dei servizi di e-government. Su questo importante tema ci attendiamo dal mondo bancario una maggiore collaborazione e un impegno chiaro.

“Essere utili ai cittadini” deve diventare un obiettivo di tutta l'amministrazione, il cui conseguimento va verificato sul campo. Ma è importante avere ben chiara la definizione di utilità: come si valuta? chi la misura?

Questa valutazione non ammette comportamenti autoreferenziali, ma deve maturare sul terreno del confronto con gli utenti e della puntuale verifica dei progressi ottenuti. In altre parole: se una procedura telematica non è ritenuta semplice ed utile dai cittadini, bisogna avere il coraggio di cambiarla.

Misurare la soddisfazione degli utenti non è, tuttavia, impresa facile: in questa logica abbiamo costituito un Centro di competenza sulla *customer satisfaction*, vera innovazione organizzativa nel campo della Pubblica Amministrazione.

Lo sviluppo dei servizi di e-government risulta tuttavia ancora limitato dalla scarsa diffusione degli strumenti di accesso che consentono il riconoscimento in rete del cittadino. L'originario disegno di sostenere tale fondamentale obiettivo attraverso l'emissione della Carta d'Identità Elettronica è stato vanificato da una visione corporativa, da veti e incomprensioni, che hanno causato una situazione tecnicamente insostenibile e non positiva per il Paese.

Serve saggezza e un ripensamento in chiave politica che promuova un'azione tempestiva per assicurare un quadro di riferimento chiaro, coerente ed efficace, indirizzato alla rapida diffusione e integrazione fra i vari strumenti di accesso in rete oggi disponibili: Carta d'Identità Elettronica, Carta Nazionale dei Servizi e Tessera Sanitaria.

Nel modello di e-government un elemento chiave è rappresentato dalla pluralità di canali innovativi per accedere ai servizi pubblici: dai computer collegati ad Internet, ai *Call center*, sino al telefono mobile e alla televisione digitale terrestre.

Nel 2005 il CNIPA ha costituito un Gruppo di Lavoro sull'utilizzo della telefonia mobile per le applicazioni di e-government: una nuova area denominata *mobile govern-*

*ment.* A tale Gruppo hanno partecipato i quattro operatori del settore. Sono state censite le numerose applicazioni già disponibili, dandone pubblicità sul nostro sito al fine della loro diffusione.

L'applicazione della televisione digitale terrestre per veicolare servizi pubblici innovativi è un'altra area di frontiera in cui l'Italia si pone come leader in Europa. Con un primo bando dell'anno scorso, su impulso del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, il CNIPA ha finanziato 25 progetti e 15 amministrazioni hanno già in onda nuovi servizi di cui stiamo rilevando il grado di utilità presso i cittadini.

Si tratta di servizi semplici, ma dobbiamo avere il coraggio di essere semplici, perché il cittadino chiede applicazioni utili, ma anche facili da usare. Ecco perché si è voluto fare di uno strumento tradizionale come la televisione, ma capillarmente presente nelle case degli italiani, un veicolo di innovazione e una risorsa di semplificazione.

È stato emesso un secondo bando, chiuso a maggio, al quale hanno risposto 22 amministrazioni, a dimostrazione dell'elevato interesse per la materia.

### 3. Cooperazione con Regioni e Enti locali

Altro criterio che ha ispirato e continuerà a guidare l'attività del CNIPA è la collaborazione con Regioni ed Enti locali, poiché l'e-government è una risorsa per un'efficace cooperazione istituzionale fra diversi livelli di governo.

Abbiamo operato in questi anni supportando e attuando una politica condivisa tra Governo e istituzioni locali, nella continua ricerca di metodologie e soluzioni comuni, attivando numerosi tavoli di lavoro.

Siamo attualmente impegnati nella seconda fase del piano di e-government nelle Regioni ed Enti Locali, che valorizza ed estende l'esperienza dei 134 progetti realizzati nella prima fase.

In questo ambito, solo per citare due linee di azione, il CNIPA sostiene la piena partecipazione dei piccoli comuni ai processi di e-government attraverso la costituzione di Centri di Servizio Territoriali ed ha finanziato ben 57 progetti di e-democracy a livello locale.

A tali interventi di e-government si aggiungono quelli previsti dagli Accordi di Programma Quadro per la Società dell'Informazione con le Regioni e gli Enti Locali. Ad oggi sono stati stipulati Accordi con tutte le Regioni italiane e con le Province Autonome per un valore complessivo di oltre

1150 milioni di euro, tra finanziamenti statali e regionali, di cui 912 milioni per le regioni del Sud, l'Abruzzo e il Molise.

Il CNIPA è impegnato a valorizzare questo strumento innovativo di programmazione negoziata per integrare e rendere coerenti le strategie definite nei piani di settore europei, nazionali e regionali, raccordando le diverse fonti di finanziamento. Tuttavia, il buon esito dei progetti richiede un sistema di controllo ed un "cruscotto" di monitoraggio che potrebbe avere come riferimento l'esperienza maturata con i 134 progetti della prima fase del piano di e-government. Il CNIPA lo realizzerà in accordo con le altre amministrazioni interessate.

Per favorire l'attuazione dell'e-government nelle Regioni e negli Enti Locali sono stati costituiti 21 Centri Regionali di Competenza. Si tratta di strutture agili, formate soprattutto da giovani, gestite dal CNIPA insieme alle Regioni. Il loro obiettivo è contribuire all'innovazione a livello locale, promuovendo il riuso delle soluzioni, la *partnership* con i privati, la comunicazione dei nuovi servizi e la misurazione dei loro benefici per i cittadini.

La rilevanza dal punto di vista quantitativo e qualitativo del processo attivato con Regioni ed Enti locali richiede che sia data stabilità alla rete dei Centri Regionali di Competenza. Il CNIPA propone che tale rete venga trasformata in struttura permanente, a garanzia di una forte cooperazione territoriale e di un quadro di riferimento unitario sul piano nazionale.

## 4. Infrastrutture, piattaforme abilitanti, servizi condivisi

Il principio di collaborazione tra Stato e autonomie locali è concretamente attuato dalla realizzazione del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione. Questo grande progetto rappresenta la prima infrastruttura informatica federata del nostro Paese, con una *governance* condivisa tra pubbliche amministrazioni centrali e locali: si tratta di un esempio di democrazia concertata.

La progettazione, realizzazione e avvio del Sistema e delle gare collegate è stata affidata dal legislatore direttamente al CNIPA, ed esprime un caso reale di attuazione del principio del “fare”, attraverso un processo trasparente, continuamente pubblicizzato sul nostro sito, che ha coinvolto esperti, fornitori e utilizzatori, e ricevuto il sostegno dei pareri positivi delle Autorità Garanti della concorrenza e delle comunicazioni.

Tre fasi scandiscono il progredire del cantiere del Sistema Pubblico di Connettività.

La prima fase riguarda l'infrastruttura di rete con l'aggiudicazione, già effettuata, delle due gare riguardanti le pubbliche amministrazioni centrali e la rete internazionale. Quest'ultima è già operativa attraverso collegamenti con oltre 250 sedi estere e sarà completata nel corso dell'anno con ulteriori 200 sedi connesse. La gara per l'infrastruttura di rete per le amministra-

zioni centrali si è conclusa ad aprile con l'affidamento dei servizi di connettività e sicurezza a quattro operatori, in un quadro innovativo di mercato aperto. L'attivazione di meccanismi di concorrenza si è tradotta in importanti miglioramenti della qualità offerta e in risparmi che per le amministrazioni centrali si aggirano, rispetto ad oggi, sul 40% della spesa complessiva.

La seconda fase del Sistema Pubblico di Connettività riguarda il bando per il centro di gestione e per il nodo di connessione *Voice over IP*: si prevede di aggiudicare la relativa gara a settembre.

La terza fase riguarda due gare, già bandite e che si prevede di aggiudicare entro l'anno, per assicurare l'interoperabilità e promuovere la cooperazione applicativa, elemento qualificante dell'intero progetto.

L'impulso dato all'interoperabilità e a standard comuni assicura che i processi di e-government si realizzeranno in modo coerente e coordinato in tutto il territorio nazionale. Il Sistema costituirà infatti una risorsa di inclusione per tutte le amministrazioni, grandi e piccole, in un quadro di riferimento esplicito e condiviso, sostenendo indirettamente anche lo sviluppo delle reti territoriali nelle zone del Paese ancora prive di tali infrastrutture.

A questo punto viene spontaneo il suggerimento di aprire anche all'uso dei cittadini il Sistema Pubblico di Connettività: ciò può rappresentare un atto concreto per ridurre il divario digitale e rendere più facile l'accesso al crescente numero di servizi in rete della Pubblica Amministrazione, sia centrale che locale, consentendo una migliore utilizzazione di questa nuova risorsa. L'enorme capacità di banda larga pubblica, il cui costo è fisso, potrebbe infatti essere resa disponibile ai cit-

tadini nelle ore in cui gli uffici non la usano, ad esempio dalle ore 18 alle 8 del mattino. Il tema è davvero importante, anche se le modalità tecniche e regolamentari dovranno essere accuratamente approfondite per valorizzare al meglio questa nuova opportunità.

Tali prospettive e l'architettura in corso di realizzazione non possono prescindere dalla rilevante esperienza maturata con la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, progetto concepito oltre dieci anni fa con una visione che allora sembrava futuribile e che ha lasciato una positiva eredità in termini di conoscenza, competenza ed efficienza. Infatti, con la RUPA, il costo unitario della banda contrattualizzata si è ridotto di quasi dieci volte negli ultimi sei anni. Come già accennato, con il Sistema Pubblico di Connettività si avranno ulteriori sensibili risparmi.

Cinquanta anni fa, nel 1956, veniva firmata la prima convenzione per la realizzazione dell'Autostrada del Sole: una risorsa che ha dato un impulso determinante allo sviluppo economico e sociale dell'Italia. In questi anni il rapporto tra Stato e mercato è cambiato, ma la necessità di infrastrutture per la "crescita" si ripropone con forza. Le superstrade digitali sono le nuove infrastrutture del nostro tempo: motore e allo stesso tempo veicolo di componenti intangibili dell'economia moderna, come servizi, finanza e ricerca. In quest'ottica, il Sistema Pubblico di Connettività e la Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione rappresentano un *asset* fondamentale per il salto di qualità che si impone nel nostro Paese. Chiediamo al Governo che venga assicurata stabilità e continuità a queste infrastrutture dal punto di vista organizzativo, gestionale e finanziario.

Nel campo delle soluzioni innovative, il CNIPA ha promosso un modello di *outsourcing*, noto come *Application Service*

*Provider*, che rende disponibili a tutte le pubbliche amministrazioni applicazioni remote di diversa natura attraverso schemi economici vantaggiosi, basati sul concetto del pagamento a consumo, senza investimenti iniziali, costi di gestione o manutenzione.

Il primo esempio concreto di questa soluzione è dato dal servizio di protocollo informatico, ormai a regime, al quale aderiscono già oltre 30 amministrazioni centrali e locali, che è stato progettato per realizzare l'intero ciclo della gestione documentale.

Tutto l'edificio dell'e-governement richiede una particolare attenzione in tema di sicurezza informatica: va garantita, infatti, alle Pubbliche Amministrazioni, alle imprese e ai cittadini, la massima affidabilità dei canali digitali. Su questo fronte il CNIPA è stato e resta presente, nonostante le poche risorse disponibili e l'assenza di un quadro normativo di riferimento unitario. Al riguardo, il CNIPA ha promosso iniziative operative, documentali e di comunicazione a supporto delle Amministrazioni, riuscendo ad avviare con esse una "comunità della sicurezza informatica".

## 5. Razionalizzazione ed efficienza

La legge finanziaria del 2005 assegna al CNIPA un ruolo specifico per lo sviluppo e la diffusione di applicazioni tecnologiche condivise, capaci di generare economie gestionali.

Ad esempio, sono in corso di realizzazione nuovi sistemi gestionali condivisi in modalità *Application Service Provider* per le seguenti aree:

- contabilità analitica e controllo di gestione;
- gestione economico-finanziaria-contabile, a partire dal sistema SI.CO.GE.;
- contabilità economica per centri di costo;
- gestione amministrativa e giuridica del personale.

Sono stati inoltre attivati diversi “Centri di competenza”, strumenti non solo di supporto, ma anche di collaborazione con le amministrazioni per la definizione congiunta degli interventi più opportuni. Condivisione tanto più importante in quanto è ovvio che senza la convinta partecipazione di tutte le amministrazioni non sarà possibile ottenere le economie attese.

Fra i “Centri di competenza” si segnalano quelli sul riuso del software applicativo, la gestione documentale, la razionalizzazione dei Centri di Elaborazione Dati, le soluzioni *wireless* e il *Voice over IP*, la continuità operativa e l'*Open Source*. Per valorizzare le opportunità offerte dall'*Open Source*, il CNIPA

ha costituito un Osservatorio per promuovere la conoscenza e lo scambio di esperienze fra pubbliche amministrazioni

Una sfida centrale per il recupero di efficienza riguarda la dematerializzazione della documentazione amministrativa. L'argomento riveste una rilevanza economica straordinaria: basti considerare che il costo di gestione della carta vale oltre il 2% del PIL ed una digitalizzazione di appena il 10% della documentazione comporterebbe risparmi di 3 miliardi di euro l'anno.

Abbiamo oggi un quadro normativo completo e tra i più avanzati in Europa; le risorse tecnologiche sono disponibili e mature; è possibile, quindi, affrontare la "digitalizzazione" della carta che circola negli uffici pubblici, rendendo telematica la sua trasmissione e la ricerca di una pratica.

Lo confermano i primi risultati, resi noti in un "Libro Bianco" presentato ad aprile, dello specifico Gruppo di Lavoro interministeriale insediato presso il CNIPA. Sono stati attivati dieci tavoli tecnici, composti da 100 persone in rappresentanza di tutti gli attori interessati, per approfondire specifici temi. Le proposte conclusive sono previste per la fine del mese.

Anche altre iniziative sono state prese a sostegno di una maggiore efficienza.

Il progetto del "mandato informatico", nell'ambito del Sistema Informatizzato dei Pagamenti della Pubblica Amministrazione, sempre sostenuto dal CNIPA è ormai a regime: nel 2005 sono stati gestiti in rete quasi 25 milioni di atti e impegni di pagamento.

Per migliorare tempestività, trasparenza ed utilità delle informazioni su incassi e pagamenti delle Pubbliche

Amministrazioni Locali, il CNIPA ha continuato la collaborazione con la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato, l'ABI e l'ISTAT nell'ambito del Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (noto come SIOPE). In particolare, è stato costituito un gruppo di lavoro, con la partecipazione di tutte le istituzioni interessate, che ha pubblicato specifiche linee guida per l'introduzione dell'Ordinativo Informatico Locale necessario per completare il processo di digitalizzazione delle informazioni trattate dal SIOPE.



## 6. Qualità della domanda pubblica

La dinamica della spesa pubblica di informatica è una componente importante del mercato e contribuisce alla capacità dell'industria di promuovere la ricerca e sostenere con soluzioni adeguate e innovative i piani per la digitalizzazione delle amministrazioni.

Nel 2005 si è registrato un incremento della spesa delle amministrazioni locali e degli enti pubblici nazionali, mentre quella delle pubbliche amministrazioni centrali ha evidenziato un andamento negativo di oltre il 6%.

Inoltre desta preoccupazione il taglio rilevantissimo che la finanziaria 2006 riserva alla spesa informatica delle Pubbliche Amministrazioni Centrali: di ciò si lamentano le amministrazioni e il mercato. Pur non ignorando i problemi della finanza pubblica, è evidente che non si possono ottenere risparmi con l'uso delle tecnologie se non dopo aver effettuato gli investimenti necessari.

Vi è anche da notare che negli anni passati, benché previsto dal decreto legislativo 39 del 1993, non si è mai realizzato il completo raccordo fra le manovre di bilancio e la programmazione degli interventi e degli investimenti nelle ICT. Per questo, spesso, le difficoltà della finanza pubblica hanno portato a riduzioni indifferenziate delle disponibilità. È essenziale, al contrario, che le priorità di investimento e le correla-

te scelte finanziarie siano condivise, in una nuova modalità di *governance* del settore: privilegiando le azioni più capaci di generare effetti positivi, commisurando gli investimenti agli obiettivi, valutando l'efficacia degli interventi e misurando i risultati.

Il CNIPA ha dimostrato con progetti concreti che è possibile ottenere cospicui risparmi a fronte di investimenti contenuti con un uso sapiente delle tecnologie. È una esperienza che mettiamo a disposizione.

Al tema della quantità della spesa si associa quello della sua qualità, cui il CNIPA dedica particolare impegno, ad iniziare dall'esercizio delle attività di indirizzo e regolazione del mercato.

In tale ambito si collocano le linee guida per il miglioramento della qualità nei contratti ICT delle pubbliche amministrazioni, diffuse dal CNIPA nel gennaio 2005. Sono stati predisposti sette manuali, alla cui elaborazione hanno concorso le amministrazioni ed il mercato. L'obiettivo non è solo garantire maggiore qualità nelle forniture, ma anche semplificare le procedure di gara e contrattuali, migliorare la loro trasparenza, ridurre il contenzioso ed i costi associati per amministrazioni e fornitori. Il valore di questa iniziativa è confermato dalle 40 mila copie delle linee guida che sono state distribuite o scaricate dal sito del CNIPA. Per sostenerne l'adozione abbiamo sinora promosso otto convegni, cui hanno partecipato quasi 2 mila rappresentanti di amministrazioni ed aziende fornitrici. Solo in quest'ultimo trimestre sono state tenute 600 giornate/persona di formazione specifica.

In tale contesto e per ottenere le migliori condizioni negoziali per le pubbliche amministrazioni, è proseguita la stipula

di accordi quadro e protocolli d'intesa con i principali fornitori di tecnologie.

Alla qualità della domanda pubblica di informatica il CNIPA contribuisce in modo significativo sia con l'emanazione annuale di linee strategiche sia con l'emissione di pareri sulla congruità tecnico-economica dei contratti delle amministrazioni. Attraverso tale attività il CNIPA incide nel concreto delle diverse iniziative, confermandole, migliorandole ed armonizzandole. Ciò avviene attraverso indicazioni di carattere generale, la valutazione dei costi, la modifica degli atti di gara e in particolare degli schemi di contratto e dei capitolati tecnici. Il valore dei pareri non è limitato quindi ad un'azione di verifica, ma, soprattutto, si estrinseca nell'indirizzo che riesce a fornire ai progetti. Si tratta di una attività consultiva che va ben oltre una semplice forma di controllo.

Nel 2005 il CNIPA ha trattato complessivamente 245 richieste di parere, per un valore complessivo di 2.761 milioni di euro, con una rimodulazione della spesa che ha consentito, tra l'altro, risparmi per le amministrazioni di almeno 158 milioni di euro.

All'esame dei progetti e al controllo della spesa per le ICT delle Pubbliche Amministrazioni Centrali è dedicata una parte rilevante dell'attività del Collegio, che agisce con l'autonomia e l'indipendenza di giudizio che questa attività impone e che la legge gli riserva.

## 7. Cultura dell'innovazione

L'adozione delle tecnologie digitali da parte delle pubbliche amministrazioni italiane rappresenta un momento di discontinuità che impegna ad un approccio pragmatico. Essa richiede una cultura dell'innovazione diffusa e costituita dalle due dimensioni del "sapere", che il CNIPA promuove attraverso la formazione, e del "far sapere", che è oggetto dell'attività di comunicazione.

Dal lato della formazione, i seminari CNIPA nel 2005 hanno coinvolto 3 mila dirigenti e quadri; sono stati inoltre promossi corsi di informatica per 120 dipendenti non vedenti, con un percorso didattico disponibile anche in rete; sono stati, fra l'altro, finanziati con 2 milioni di euro 14 progetti di e-learning presentati dalle Regioni.

Sul fronte della comunicazione si è intensificato nel 2005 il ciclo di convegni per sostenere al più alto livello il dibattito sull'uso dell'innovazione digitale da parte della PA: ne sono stati svolti sinora 13 sui temi di maggiore attualità, con una partecipazione media di 400 persone. Sono stati inoltre pubblicati finora 27 volumi della collana "Quaderni" del CNIPA, che costituisce un riconosciuto riferimento di alto valore tecnico e giuridico. Al fine di promuovere una conoscenza di base su questi stessi argomenti si è inoltre avviata la pubblicazione di appositi documenti di sintesi destinati a una circolazione molto ampia. Altra risorsa fondamentale di comunicazione è il sito del CNIPA, luogo non solo di informazione, ma anche di confronto per tutte le pubbliche amministrazioni e gli operatori.

## 8. Prospettive

Le prospettive dell'innovazione nel nostro Paese sono oggi rafforzate da un complesso normativo rappresentato dal Codice dell'Amministrazione digitale: una sua piena attuazione richiede gradualità, ma anche responsabilità e impulso da parte delle amministrazioni.

Mentre promuove l'innovazione, il Codice non può da solo eliminare la coesistenza di vecchie e nuove procedure, del modello cosiddetto manuale e di quello digitale. Il rischio di tale coesistenza non è solo strutturale, ma è anche economico per la duplicazione delle attività e dei costi connessi.

In questo campo vi è ancora molto da fare, sia per quanto riguarda il *front office*, sia per il *back office*. Occorre un'imponente attività di formazione, occorre divulgare gli esempi, bisogna soprattutto selezionare e promuovere aree di avanguardia dove l'incontro tra le due dimensioni tecnologica ed organizzativa possa avvenire rapidamente e con successo.

Nell'avviarmi alla conclusione, desidero segnalare gli ulteriori impegni che il CNIPA intende affrontare.

L'apertura alla dimensione regionale e locale favorisce nuove opportunità. Fra queste, nel campo dell'e-government, il sostegno a iniziative di trasferimento tecnologico dai centri di ricerca istituzionali verso le amministrazioni. Al riguardo stiamo attivando protocolli d'intesa con il CNR e molte università.

È stato inoltre costituito un laboratorio sperimentale che potrà essere il punto di aggregazione delle collaborazioni avanzate tra pubbliche amministrazioni, mondo della ricerca e imprese. Le aree di sviluppo identificate sono le tecnologie hardware (come ad esempio la biometria, l'RFID, la televisione digitale terrestre, la connettività *wireless*), la cooperazione applicativa e l'*open source*.

Vi sono, infine, problemi fondamentali, che sappiamo già all'attenzione del Governo, che richiedono un presidio tecnologico forte, riguardanti grandi sistemi nazionali in rete, ricchi di prospettive quali: la sanità, il lavoro, la giustizia, la scuola, il turismo ed i beni culturali. Alla soluzione di questi problemi il CNIPA intende offrire il proprio contributo mettendo in campo la propria capacità realizzativa e le conoscenze acquisite nella pluriennale attività consultiva.

\* \* \*

Desidero esprimere a nome mio e dei componenti del Collegio un ringraziamento a tutto il personale che ha consentito di conseguire i risultati illustrati ed ha contribuito ad offrire nuove ed importanti prospettive alla Pubblica Amministrazione italiana.

Questo ringraziamento resterebbe però astratto se non cogliessi questa occasione per sottolineare i problemi che ancora pesano, nonostante gli sforzi compiuti, sull'assetto del personale del CNIPA.

È urgente procedere alla stabilizzazione del personale ed alla armonizzazione dei trattamenti economici e giuridici. La mancata soluzione di questi problemi è anche alla base di un contenzioso le cui cause non possono considerarsi risol-

te da interventi come quello del comma 225 della legge finanziaria 2006.

\* \* \*

Signor Ministro, signori Sottosegretari di Stato, Autorità, Signore e Signori,

il CNIPA è una comunità professionale che guarda al futuro con ottimismo e che vede oggi realizzarsi i vantaggi concreti di un percorso che parte da lontano e che il confronto a livello internazionale conferma essere valido.

Il CNIPA crede nell'innovazione e punta sulla tecnologia come motore di sviluppo.

Ma non basta credere nell'innovazione: occorre viverla. Ciò richiede il coraggio di aprire nuove strade e di assumere dei rischi, cui far fronte con l'esperienza e la competenza. Questi due valori non si improvvisano, ma si sviluppano con un percorso basato sul confronto e sulla dialettica che conduce al consenso.

Questo è stato e continuerà ad essere il modo di operare del CNIPA.

---

*Finito di stampare nel mese di giugno 2006  
presso gli Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo S.p.A. – Roma*



