Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione

Piano triennale per l'ICT della Pubblica Amministrazione 2008 – 2010

Sintesi

Il Ruolo del CNIPA per lo sviluppo dell'ICT nella Pubblica Amministrazione

Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche formulate a nome del Governo dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, con la missione di contribuire alla creazione di valore per cittadini e imprese da parte della Pubblica Amministrazione, fornendo a questa supporto nell'uso innovativo dell'informatica e più in generale dell'ICT (Information and Communication Technology). Particolari opportunità si presentano per il CNIPA nell'attuale fase di rilancio della funzionalità della Pubblica Amministrazione che è focalizzata sulla reingegnerizzazione dei processi, un obiettivo sfidante che può essere più agevolmente perseguito a seguito dell'unificazione responsabilità Funzione Pubblica e Innovazione Tecnologica precedentemente distinte.

In questo contesto, le modalità di azione del CNIPA sono:

1. l'attività di consulenza e proposta relativamente a strategie e azioni puntuali rivolte ai decisori politici, alle pubbliche amministrazioni e agli operatori del settore;
2. la redazione di normative tecniche a livello secondario, quali linee guida e guide tecniche, sia emesse dal CNIPA, sia da parte delle amministrazioni, con il supporto del CNIPA;
3. la valutazione - *ex ante* (di coerenza con le strategie nazionali di innovazione del Governo), *in itinere* (durante l'attuazione dei progetti programmati), ed *ex post* (sui risultati raggiunti) - delle attività ICT della Pubblica Amministrazione centrale, sia a livello strategico, sui Piani pluriennali di sviluppo dei sistemi informativi, sia a livello di singoli interventi, che per legge sono sottoposti a parere (obbligatorio, ma non vincolante), di congruità tecnica ed economica da parte del CNIPA;
4. la definizione e gestione (a livello di committente e con riferimento in particolare alle specifiche funzionali) di progetti dimostrativi, ad alto impatto innovativo, nell'uso dell'ICT nella P.A. centrale, nelle regioni e negli enti locali.

In "una costellazione di ruoli", insieme con gli interlocutori pubblici e privati (le amministrazioni; le altre tecno-strutture pubbliche; i cittadini e le loro associazioni; le imprese e le loro strutture associative e anche le università e le altre strutture di ricerca) che hanno ruoli diversificati, ma inevitabilmente interconnessi, il CNIPA contribuisce con il suo apporto a conseguire obiettivi quanto più possibile concertati, in un'ottica di Governance cooperativa, in linea con le scelte nazionali di *e-government* espressa dal Governo e con la strategia di Governance cooperativa concertata tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali formulata nel recente documento "Progetto Paese" proposto dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. e approvato dalla Conferenza Unificata. A sostegno del Progetto Paese il CNIPA contribuisce anche con azioni di supporto alle Regioni e agli Enti locali. In particolare il CNIPA può svolgere un ruolo propositivo e attivo per i processi amministrativi (quali lavoro e beni culturali) che coinvolgono simultaneamente l'Amministrazione Centrale e le autonomie locali (azioni multilivello).
Inoltre, il CNIPA supporta il ruolo dell'Italia nella dimensione internazionale attraverso collaborazioni non solo in sede UE, ma anche nei rapporti bilaterali e multilaterali, finalizzate alla promozione e alla realizzazione della Società dell'Informazione.

La guida del CNIPA è affidata ad un organo collegiale attualmente costituito dal Presidente e da tre membri, scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità, nominati dal Presidente del Consiglio dei Ministri.
Nel CNIPA opera personale di elevata qualificazione professionale e di consolidata esperienza che costituisce un importante patrimonio da valorizzare per il Paese. Più in generale il CNIPA sottolinea la presenza di notevoli professionalità e competenze nel sistema imprenditoriale nazionale attivo nell'ICT e riconosce come un valore le competenze presenti nelle Amministrazioni pubbliche centrali e nelle strutture delle Regioni e degli Enti locali che concretamente agiscono per realizzare una macchina pubblica efficiente e corrispondente alle aspettative delle imprese e dei cittadini e delle loro associazioni. Il CNIPA si impegna per dare, in attuazione alle direttive del Governo, il proprio convinto contributo al conseguimento di questo obiettivo così importante per il Paese.

Piano triennale per l'ICT della Pubblica Amministrazione

2008 – 2010

Sintesi

SOMMARIO

1 INTRODUZIONE 5

1.1 L'INNOVAZIONE NEI SISTEMI INFORMATIVI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COME STRUMENTO DI CAMBIAMENTO DEL PAESE 5
1.1.1 La strategia nazionale 5
1.1.2 Il riferimento europeo 9
1.1.3 Le priorità concertate tra Governo, Regioni ed Enti locali 11

1.2 IL RILIEVO DELLA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DELLO SVILUPPO DELL'ICT DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CENTRALE 14
1.2.1 Finalità e contenuti del Piano triennale 14
1.2.2 Il processo di programmazione e il ruolo del CNIPA 15
1.2.3 I limiti emersi nelle precedenti esperienze di programmazione 21
1.2.4 Gli elementi positivi in prospettiva 26

1.3 LE PRIORITÀ PER IL 2008-2010 ESPRESSE DAL CNIPA NEL DOCUMENTO "LINEE STRATEGICHE" 27

1.4 GLI ELEMENTI DI NOVITÀ DEL PIANO TRIENNALE 2008-2010 29

2 IL QUADRO DI SINTESI DEI PROGRAMMI DELLE P.A.C. 31

2.1 RILETTURA DEGLI ELEMENTI DI CONSUNTIVO DELLE PRECEDENTI PROGRAMMAZIONI ALLA LUCE DELLE NUOVE INDICAZIONI 31
2.1.1 Considerazioni generali sui riferimenti 31
2.1.2 Gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio 33
2.1.3 Gli interventi di miglioramento 34
2.1.3.1 Il miglioramento della performance della Pubblica Amministrazione 34
2.1.3.2 Lo sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese 36
2.1.3.3 L'innovazione nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni 38

2.2 ANALISI DELLA PROGRAMMAZIONE 2008-2010 PER OBIETTIVO 41
2.2.1 Gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio 41
2.2.2 Gli interventi di miglioramento 42
2.2.2.1 Il quadro complessivo della programmazione 42
2.2.2.2 Il miglioramento della performance della Pubblica Amministrazione 45
2.2.2.3 Lo sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese 46
2.2.2.4 L'innovazione nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni 47
2.2.3 Riepilogo della programmazione per obiettivo 48

2.3 ANALISI DELLA PROGRAMMAZIONE 2008-2010 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO E PER VOCE DI SPESA 49
2.3.1 Amministrazioni centrali dello Stato 49
2.3.2 Enti pubblici non economici 52
2.3.3 Riepilogo della programmazione per tipologia di intervento e per voce di spesa 55

2.4 IL FABBISOGNO FINANZIARIO PREVISTO PER IL 2008-2010 E IL TREND DEI FINANZIAMENTI EFFETTIVAMENTE DISPONIBILI 57
2.4.1 Le modalità di finanziamento 57
2.4.2 Il fabbisogno finanziario previsto dalla programmazione delle P.A.C. 58
2.4.3 Il trend della previsione di spesa 59
2.4.4 Il trend della effettiva disponibilità finanziaria per le amministrazioni centrali dello Stato 60

2.5 GLI INTERVENTI INTEGRATIVI DEL CNIPA PER LE P.A.C. 63

2.5.1 Miglioramento della performance della P.A. 64

2.5.2 Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese 67
2.5.3 L'innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni ... 70
2.5.4 Le collaborazioni del CNIPA con la Pubblica Amministrazione centrale 76
2.6 INDICAZIONI PER UNO SVILUPPO PIÙ EFFICACE DELL'ICT NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE 78
2.6.1 Indicazioni di contenuti 78
2.6.2 Indicazioni di metodo 81

3 LE AZIONI RIVOLTE A REGIONI ED ENTI LOCALI CUI IL CNIPA CONTRIBUISCE 87

3.1 QUADRO GENERALE 87
3.2 MIGLIORAMENTO DELLA PERFORMANCE DELLA P.A. 91
3.3 SVILUPPO DI SERVIZI INNOVATIVI PER CITTADINI E IMPRESE 92
3.4 L'INNOVAZIONE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLE TELECOMUNICAZIONI 94

1 Introduzione

1.1 L'innovazione nei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione come strumento di cambiamento del Paese

1.1.1 La strategia nazionale

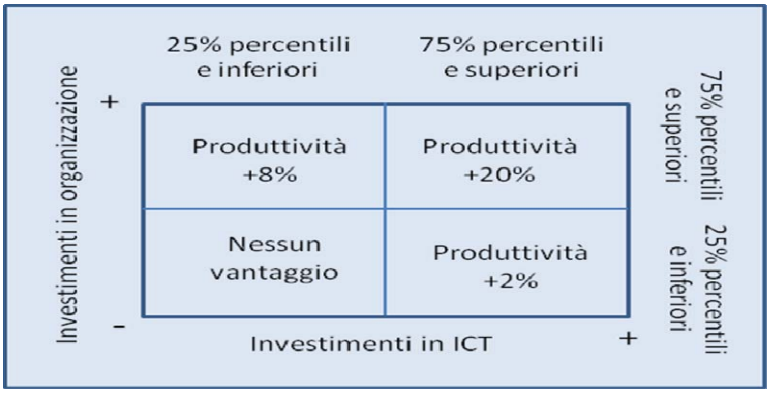
Investire nello sviluppo dell'ICT nella P.A. per innovare l'azione amministrativa

E' acquisito ormai che lo sviluppo dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione (P.A.) è non solo strumento di recupero di efficienza mantenendo i processi amministrativi e di servizio come attualmente organizzati, ma anche occasione, spesso decisiva, per una reingegnerizzazione dei processi che sostanziano l'azione della P.A. e, più in generale, per un'innovazione - oltre che tecnologica anche gestionale e organizzativa - finalizzata al miglioramento delle prestazioni dell'azione amministrativa rivolta ai cittadini e alle imprese.

Per essere efficace, l'innovazione tecnologica deve accompagnarsi all'innovazione di processo e organizzativa

Investimenti in tecnologia informatica e trasformazione organizzativa non possono prescindere gli uni dall'altra. Come rileva uno studio congiunto *McKinsey* e *London School of Economics*, armonizzare e sincronizzare innovazione tecnologica e innovazione organizzativa può fare aumentare la produttività dei destinatari degli interventi fino al 20%, a fronte di un incremento del solo 2% se l'innovazione è fondata principalmente sulla tecnologia e dell' 8% se l'innovazione è solo organizzativa, incremento, si noti, comunque più alto di quello fondato sulla sola innovazione tecnologica (vedi figura seguente). Si sottolinea che gli investimenti in innovazione organizzativa comprendono anche le iniziative che riguardano le risorse umane, finalizzate al miglioramento di tutte le fasi di gestione delle stesse (reclutamento, formazione, valorizzazione, valutazione, riconoscimenti professionali e retributivi, ecc.).

Fig. 1 – Relazione tra investimenti in ICT, trasformazione organizzativa e produttività, fonte: elaborazione da S.J.Dorgan e J.J. Dowdy, When IT lifts productivity, McKinsey Quarterly, 11/2004



La strategia nazionale richiede di passare dall'e-government all'e-governance, ponendo al centro dei processi di servizio della P.A. gli stakeholder

La necessità di una visione integrata della reingegnerizzazione dei processi per il miglioramento dell'azione amministrativa che miri al soddisfacimento delle esigenze degli *stakeholder* della P.A., i cittadini e le imprese, è la politica attuale del Governo, presentata nel documento del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione "Verso il sistema nazionale di *e-government*". Questa politica si basa in particolare su alcuni elementi:

- l'esigenza di intervenire sempre più sul sistema piuttosto che su singole componenti;
- il rilievo di attività di motivazione, formazione e coinvolgimento degli addetti;
- la necessità - nel quadro delle difficili condizioni della finanza pubblica - di reperire risorse anche attraverso risparmi legati a un più adeguato utilizzo della risorsa personale.

E' una politica che intende passare dall'*e-government* alla *e-governance*, intendendo con questo ultimo termine "l'interazione di Governo, servizi pubblici e cittadini attraverso i processi politici, lo sviluppo di politiche, la programmazione e l'erogazione di servizi".[1]

Le diverse strutture che compongono la P.A. devono realizzare una costellazione di ruoli al servizio di cittadini e imprese, assicurando interconnessione ma anche interoperabilità

Per raggiungere tale risultato, occorre sostituire l'attuale approccio - quello finora perseguito - di informatizzazione degli uffici o di singoli segmenti di processo, con conseguenti duplicazioni delle risorse utilizzate e rigidità nella gestione dei procedimenti – con un nuovo approccio focalizzato sulle esigenze degli *stakeholder* della P.A. In questo diversa prospettiva una costellazione di ruoli concorre al risultato, rendendo trasparente il *back office* che, interconnettendo i servizi in rete che le P.A. offrono, le basi di dati, le risorse informatiche e organizzative, è in grado di presentare la P.A. ai suoi utenti come un unico soggetto e interlocutore.

Le linee di sviluppo prioritarie per l'integrazione tra P.A.

La strategia nazionale di *e-government* insiste in modo particolare sulla integrazione e sulla interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni come strumento di recupero dell'efficienza e della qualità dei servizi. In tal senso, individua alcune linee di sviluppo: lo sviluppo dei servizi fondati sulla interoperabilità e la cooperazione applicativa resi disponibili attraverso SPC (il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione); il riuso dei programmi software e la condivisione cooperativa delle basi dati della P.A.; l'interoperabilità dei sistemi

[1] D.F.Kettl, "The transformation of governance", John Hopkins University Press, 2002.

informativi territoriali; la gestione elettronica dei documenti e la dematerializzazione.

Il "Progetto Paese": coinvolgere i diversi livelli istituzionali in un Patto per l'e-government cooperativo

Il passaggio all'*e-governance* richiede di investire nel capitale umano della P.A., motivando il personale, anche attraverso la formazione, e di stimolare e coinvolgere l'opinione pubblica perché partecipi al processo di cambiamento. Per cambiare, è inoltre importante che la Pubblica Amministrazione sia coinvolta in tutti i suoi livelli, centrale, regionale e locale, attraverso una serie integrata e coordinata di azioni per l'innovazione, come richiesto nel documento "Progetto Paese – Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle Regioni e negli Enti locali", che individua i ruoli rispettivi dello Stato e delle autonomie locali e che è stato approvato dalla Conferenza Unificata dopo un ampio lavoro di concertazione, dei contenuti del quale si dirà più avanti.

Una strategia nazionale coerente con la strategia UE

La strategia del Governo è coerente con le priorità fissate dall'Unione Europea, recentemente aggiornata in occasione della quarta Conferenza Ministeriale sull'*e-government* tenutasi a Lisbona a settembre 2007. E' una strategia che aumenta la credibilità della Pubblica Amministrazione presso i propri *stakeholder* e favorisce la competitività del sistema produttivo nazionale.

Investire nell'innovazione della P.A. attraverso l'ICT sostiene la competitività dell'Italia e ha ritorni in tempi brevi

Del resto, agire sulla Pubblica Amministrazione significa intervenire sull'intero processo di innovazione dal Paese, in quanto da essa dipende l'attuazione delle politiche pubbliche e l'efficienza dei servizi resi ai cittadini, al sistema sociale e a quello produttivo. Un recente studio dell'Economist sulla competitività dei paesi OCSE classifica l'Italia al 41° posto, con una prospettiva di crescita minima entro il 2012. Va inoltre rilevato che in questa classifica l'Italia è al 16° posto tra i paesi europei, sui 18 classificati. La riforma della macchina amministrativa pubblica, che come tutti gli analisti sottolineano incide sulle *performance* delle imprese, può contribuire a smentire queste previsioni, riportando l'Italia nel *rank* che le competerebbe, per dimensione nazionale e rilevanza storica nel processo di integrazione europea.[2]

L'impatto dell'innovazione tecnologica nella P.A. va comunque ben al di là di questo peraltro significativo rilievo, in quanto offre nuove opportunità di investimento e di crescita del settore ICT nazionale, contribuendo anche con ciò al recupero di competitività del Paese.

Come tutti gli interventi di innovazione, anche per quello della P.A. l'avvio deve essere accompagnato da uno sforzo d'investimento, un impegno che

[2] Rapporto "La competitività del sistema Italia 2007", Business International & Economist Intelligence Unit.

si giustifica particolarmente perché i ritorni, nel caso della tecnologia informatica e delle telecomunicazioni, sono abbastanza a breve.

Le dimensioni della spesa attuale per l'ICT nella P.A.C.

La spesa per l'acquisto di beni e servizi ICT nella Pubblica Amministrazione centrale (P.A.C.)[3], non considerando il costo del personale interno, rappresenta poco più dell'8,2% della spesa totale in ICT in Italia e si è assestata a circa 1,7 miliardi di euro nel 2005 e 1,62 nel 2006, un dato in calo rispetto al passato.[4] Tuttavia, occorre non solo aumentare la disponibilità di fondi per finanziare l'ICT nella Pubblica Amministrazione, ma soprattutto dare certezza pluriennale alla disponibilità, razionalizzare la spesa e riqualificarla, per renderla effettivamente utile all'innovazione, in coerenza con la strategia di *e-government* sopra delineata.

E' evidente, in questo quadro, la priorità da dare al rilancio e alla qualificazione della spesa per gli investimenti nel cambiamento e per lo sviluppo professionale del personale interno addetto all'ICT (nella P.A.C. italiana vi sono circa 4,7 addetti ICT ogni 100 dipendenti).

Nelle tabelle che seguono sono riepilogati i dati sulla spesa per l'ICT nella P.A.C. nel 2005 e 2006, tratti dalla *Relazione annuale* 2006 del CNIPA sullo stato dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione centrale.

Tab. 1 – P.A.C. – Consuntivo di spesa 2005 e 2006 per l'ICT (in milioni di euro).

	Spesa totale per l'informatica		**Spesa interna per il personale ICT**		**Spesa esterna per beni e servizi**	
	2005	**2006**	**2005**	**2006**	**2005**	**2006**
Totale amministrazioni centrali	1.617	1.521	419	429	1.198	1.092
Totale enti	594	616	91	88	504	528
Tot. amm. centrali ed enti	**2.212**	**2.137**	**510**	**517**	**1.702**	**1.620**

Tab. 2 – P.A.C. – Consuntivo di spesa 2005 e 2006 per l'ICT e quota ricoperta del mercato ICT in Italia (in milioni di euro).

	Mercato IT			**P.A. centrale**			**Quota mercato PAC (%)**	
	2005	**2006**	**var %**	**2005**	**2006**	**var %**	**2005**	**2006**
Hardware	6.161	6.323	2,6	358	366	2,2	5,8	5,8
Software e servizi	13.335	13.481	1,1	1.344	1.254	-6,7	10,1	9,3
Totale	**19.496**	**19.804**	**1,6**	**1.702**	**1.620**	**-4,8**	**8,7**	**8,2**

Il documento del CNIPA "Linee strategiche per lo sviluppo dell'ICT nella P.A.C." in coerenza con la strategia nazionale di e-government

Le indicazioni espresse nel citato documento del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. sono state riprese dal CNIPA nelle linee

[3] Se non diversamente specificato, per Pubblica Amministrazione centrale si intendono le amministrazioni centrali dello Stato e gli enti pubblici non economici, di cui all'art. 1 del D.L.vo 39/1993.

[4] Rapporto Assinform 2007 sull'informatica e le telecomunicazioni e Relazione CNIPA sullo stato di informatizzazione della P.A.C. nel 2006.

strategiche per il 2008-2010, associandole a dieci "linee d'azione", che dettagliano i contenuti della "spinta" della Pubblica Amministrazione verso l'innovazione e il cambiamento abilitati dall'ICT. Le linee strategiche sono state trasmesse alle pubbliche amministrazioni affinché costituiscano un riferimento per la predisposizione dei loro programmi di sviluppo dei sistemi informativi, base del Piano triennale per l'ICT della P.A. che il CNIPA predispone annualmente, a scorrimento, come previsto dall'art. 9 del d.lgs.39/1993.

Per una esposizione sintetica della programmazione delle amministrazioni, è stata utilizzata anche un'aggregazione degli obiettivi della strategia nazionale di *e-government* in due macro obiettivi di risultato, "lo sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese" e "il miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione", e un macro obiettivo di funzionalità, "l'innovazione tecnologica nell'informatica e nelle telecomunicazioni", rispetto ai quali sono stati classificati gli interventi di miglioramento programmati nel Piano.

1.1.2 Il riferimento europeo

L'iniziativa i2010 per rispondere alle sfide della Società dell'informazione

La Comunità Europea ha da tempo riconosciuto il ruolo decisivo e condizionante della tecnologia informatica e delle telecomunicazioni nel favorire la competitività del sistema produttivo e nel migliorare le condizioni di vita dei cittadini, ed ha evidenziato il ruolo fondamentale dell'*e-government* per raggiungere questi obiettivi. Dando seguito alla strategia elaborata dal Consiglio UE a Lisbona nel 2000, nel giugno 2005 la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa **i2010** "Una società europea dell'informazione per la crescita e l'occupazione", che si propone di coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla Società dell'informazione.[5] Tra gli obiettivi dell'iniziativa vi è il miglioramento dei servizi pubblici attraverso l'*e-government;* gli Stati membri sono incoraggiati ad aumentare il numero e la qualità dei servizi pubblici in rete e ad attivare iniziative di inclusione elettronica (*e-inclusion*) e di accessibilità.

Le priorità del Piano d'azione UE per i2010

A seguito di questa iniziativa la Commissione ha adottato nell'aprile 2006 il "Piano d'azione per l'*e-government*"[6] che identifica cinque priorità da perseguire entro il 2010:

[5] Comunicazione della Commissione europea al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 1° giugno 2005.

[6] Comunicazione della Commissione europea del 25 aprile 2006.

1. ridurre il divario digitale;
2. alleggerire gli oneri amministrativi dovuti ai servizi pubblici, aumentandone l' efficienza;
3. aumentare l'interoperabilità transfrontaliera dei servizi pubblici a maggiore impatto, quali l'aggiudicazione elettronica degli appalti pubblici;
4. istituire sistemi protetti di riconoscimento reciproco dei mezzi di identificazione elettronica nazionali per l'accesso ai siti Internet e ai servizi delle amministrazioni pubbliche;
5. rafforzare la partecipazione dei cittadini al processo decisionale democratico, tramite l'introduzione di forme di "democrazia in linea".

Il Piano d'azione prevede che vengano periodicamente predisposti rapporti sullo stato di conseguimento di questi obiettivi. Il rapporto per il 2007 delinea per l'Italia una situazione di sviluppo dell'*e-government* non ancora soddisfacente. Allo stato, la si può considerare buona – in linea con la media europea - per quanto riguarda la disponibilità di servizi in rete per le imprese e per i cittadini, ma ancora carente per quanto riguarda il loro effettivo utilizzo.

Le azioni prioritarie definite nella conferenza di Lisbona di settembre 2007

Le indicazioni di **i2010** sono state riprese nella quarta Conferenza Ministeriale sull'*e-government* tenuta a Lisbona a settembre 2007. I Ministri e i capi delegazione degli Stati membri dell'UE, dei Paesi in via di adesione, dei Paesi candidati e dei Paesi dell'EFTA hanno approvato a Lisbona una Dichiarazione che definisce, sulla base dei risultati raggiunti in questi ultimi anni, le azioni e gli obiettivi prioritari per un ulteriore e più efficace sviluppo dell'amministrazione digitale. Le azioni prioritarie individuate sono quattro:

1. rafforzare l'interoperabilità europea, in particolare attraverso la realizzazione di progetti pilota di grande impatto nel settore dell'*e-procurement* e dell'identità elettronica dei cittadini e delle imprese;

   entro il 2008 gli Stati membri della UE dovranno definire la lista degli ulteriori servizi a grande impatto sui quali intervenire per rafforzare l'interoperabilità europea;

2. ridurre gli oneri sostenuti dagli utenti e dallo Stato per l'attività amministrativa;

entro il 2008 gli Stati membri della UE dovranno relazionare sulla efficacia degli interventi adottati sui servizi in rete per aumentarne l'efficienza;

entro il 2010 dovranno attivare forme di circolazione delle *best practic* e delle esperienze, sia per la definizione degli interventi, sia per la misura dei risultati raggiunti;

3. attuare politiche che assicurino un'amministrazione elettronica accessibile ed utilizzabile per tutti;

   entro il 2008 gli Stati membri della UE dovranno definire e scambiarsi informazioni sulle iniziative attuate per ridurre il *digital divide*;

4. incrementare la trasparenza e le opportunità di partecipazione democratica;

   entro il 2008 gli Stati membri della UE dovranno definire e scambiarsi informazioni sulle iniziative attuate per aumentare la partecipazione democratica attraverso l'uso della tecnologia informatica.

Piena coerenza tra strategia nazionale di e-government e Piano d'azione UE per i2010

Queste priorità sono perfettamente coerenti con la strategia nazionale di *e-government* sopra presentata e con gli obiettivi che si propone di raggiungere. Rappresentano un'indicazione forte del percorso che le pubbliche amministrazioni dovranno compiere nei prossimi anni e ne indirizzano la programmazione, mettendo in particolare rilievo il contributo che i sistemi informativi e l'*e-government* possono fornire al miglioramento della competitività dell'Italia e al miglioramento delle condizioni di vita dei suoi cittadini.

1.1.3 Le priorità concertate tra Governo, Regioni ed Enti locali

Realizzare il cambiamento della P.A. richiede un modello cooperativo e concertato di e-government

La dimensione nazionale è sempre più una "cerniera" che deve assicurare stimolo, coerenza e operatività tra il livello europeo e quello regionale e locale. Pertanto, l'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni deve essere affrontata coordinando le iniziative della Pubblica Amministrazione centrale con quelle delle Regioni e degli Enti locali. Vanno conseguentemente espanse le azioni nel territorio coordinate e cogestite tra i diversi soggetti secondo il nuovo modello cooperativo di *e-government* che deve "integrare strategie, soggetti e strumenti, per realizzare politiche di sostegno al cambiamento e all'innovazione, tali da generare un miglioramento effettivo nella erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese".

I contenuti e gli strumenti operativi del "Progetto Paese"

Questa indicazione è tratta dal "Progetto Paese – Patto per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government* nelle Regioni e negli Enti locali", un

documento, cui si è già fatto cenno, approvato a settembre 2007 dalla Conferenza Unificata. Il Progetto Paese intende costituire la cornice entro la quale definire la programmazione degli interventi di innovazione, ai vari livelli istituzionali, in modo che siano tra loro coordinati e integrati.

Nel "Progetto Paese" gli obiettivi della strategia nazionale di *e-government* sono ripresi e inseriti in uno scenario di *governance* condivisa dell'innovazione che, nel rispetto delle autonomie, prevede strumenti di coordinamento e armonizzazione delle politiche per il miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi della P.A., ad ogni livello.

Gli strumenti operativi: APQ e Memorandum

Il modello di *governance* condivisa dell'innovazione richiede che venga formalizzato anche un livello regionale e locale di pianificazione e programmazione, coerente ed integrato con la programmazione nazionale. La programmazione delle risorse necessarie all'innovazione verrà definita in armonia con gli obiettivi delle linee strategiche del Piano per l'attuazione del sistema nazionale di *e-government*. Per la programmazione delle risorse nazionali verrà privilegiato lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), che consente di far convergere su obiettivi condivisi risorse provenienti da diverse fonti e di gestire in maniera uniforme e standardizzata il processo di concertazione e realizzazione con tutti i soggetti coinvolti.

Il "Progetto Paese" prevede lo strumento "Memorandum", documento a valenza annuale concordato tra il Ministro per le Riforme e le Innovazioni della Pubblica Amministrazione e i Presidenti delle Regioni, per definire le modalità operative, le risorse economiche e i tempi di attuazione delle azioni da compiere per garantire lo sviluppo dell'*e-government* a livello locale.

La stesura annuale del Memorandum è supportata da un monitoraggio continuo a livello centrale e locale delle azioni già attivate e dei risultati raggiunti, al fine di identificare le azioni più opportune o gli eventuali correttivi per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti nel sistema di *e-government*.

Le dimensioni della spesa per l'ICT di regioni e enti locali

E' importante osservare come Regioni ed Enti locali, con una spesa per acquisto di beni e servizi ICT pari a circa 1,3 miliardi di euro nel 2005 e di 1,38 nel 2006 (con un incremento del 2.9%)[7] stiano già rispondendo alla domanda di *e-government* da parte dei cittadini e delle imprese sul territorio. Tuttavia, per innescare e accelerare il circolo virtuoso della innovazione nella P.A. a livello "paese" è necessario partire da una

[7] Fonte: Rapporto 2007 Assinform sull'informatica, le telecomunicazioni e i contenuti multimediali.

pianificazione strategica che utilizzi la ICT per conseguire maggiore efficienza interna, efficacia nelle relazioni tra pubbliche amministrazioni e nelle relazioni verso i propri utenti. Vanno quindi condivise e incentivate le esperienze di alcune Regioni – come Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana, Umbria – che, sia pure con forme e modalità differenti, predispongono piani di sviluppo dei sistemi informativi all'interno del proprio territorio, in taluni casi a seguito di leggi regionali che definiscono le linee guida alla programmazione.

Il CNIPA ha attivato e sta realizzando una serie di progetti (descritti brevemente nel successivo capitolo 3) che coinvolgono simultaneamente le amministrazione centrali e le autonomie locali, in particolare utilizzando lo strumento degli Accordi di Programma Quadro (APQ).

1.2 Il rilievo della programmazione triennale dello sviluppo dell'ICT della Pubblica Amministrazione centrale

1.2.1 Finalità e contenuti del Piano triennale

I contenuti del Piano triennale

Il Piano triennale di sviluppo dell'ICT della Pubblica Amministrazione centrale predisposto dal CNIPA ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 39 del 1993 istitutivo dell'AIPA ora CNIPA costituisce uno strumento importante a sostegno del processo di innovazione e di ripensamento dell'*e-government* sopra delineato: riporta infatti la programmazione per lo sviluppo dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici non economici, individua per ogni progetto programmato gli obiettivi e le previsioni di spesa – per quanto attiene all'acquisto di beni e servizi ICT - e analizza i progetti sotto diversi profili.

In applicazione del citato d.lgs.39/1993, il Piano contiene anche la programmazione degli interventi integrativi che il CNIPA attuerà nel triennio successivo, a sostegno della Pubblica Amministrazione.

Va rilevato che il Piano non rappresenta l'intera spesa per l'ICT nella P.A.C. in quanto una parte consistente di essa, circa il 25%, è relativa agli stipendi del personale interno delle amministrazioni addetto all'ICT. Tale spesa interna delle amministrazioni per l'ICT è comunque rilevata dal CNIPA nella Relazione annuale sullo stato di informatizzazione della P.A.C., di cui si dirà nel successivo paragrafo 1.2.2.

La diversa modalità e tempistica di raccolta delle informazioni motiva la circostanza che la spesa totale per l'ICT espressa in questo documento in termini di consuntivo si riferisca all'anno 2006.

Le finalità del Piano triennale

Il Piano triennale predisposto dal CNIPA, fornendo una visione integrata, di sistema, dello sforzo delle amministrazioni pubbliche per l'innovazione e l'*e-government,* ed essendo previsto che concorra alla definizione della Legge di bilancio dello Stato, permette di:

Integrare strategie e risorse disponibili

- identificare obiettivi generali e priorità in coerenza con le direttive del Governo e con l'entità ragionevolmente prevedibile delle risorse finanziarie allocabili;

Integrare continuità del servizio e innovazione

- individuare, oltre alle risorse destinate alla conferma e alla razionalizzazione dei servizi in corso (garantire la manutenzione, la gestione e la conduzione dei sistemi informativi già esistenti - vale a dire *business as usual* - eventualmente con innovazioni

circoscritte e comunque in continuità), anche quelle da destinare ad iniziative di innovazione - sia evolutiva, sia radicale - in termini di investimento e successiva gestione;

- costituire occasione per la verifica dello stato di attuazione degli interventi programmati nel Piano triennale precedente, anche dal punto di vista del loro impatto, ricavandone l'individuazione di eventuali azioni correttive, nonché fornire elementi concreti di valutazione (obiettivi intermedi e indicatori quantitativi) per le verifiche – da svolgere l'anno successivo o addirittura in corso d'anno – relativamente all'efficacia, efficienza ed economicità degli interventi attuati ma, più in generale, delle scelte operative effettuate dai centri di responsabilità amministrativa delle amministrazioni, ovvero dai soggetti che gestiscono effettivamente il budget;

Valutare e aggiustare gli interventi programmati

- individuare gli elementi di contesto e comparativi in base ai quali definire gli interventi integrativi (a carattere dimostrativo su progetti di alto impatto atteso) che la legge istitutiva prevede il CNIPA attui a supporto delle amministrazioni, ovviamente nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

Aggiungere interventi integrativi del CNIPA

1.2.2 Il processo di programmazione e il ruolo del CNIPA

La programmazione dello sviluppo dell'ICT della Pubblica Amministrazione centrale è un processo complesso e articolato, così regolato:

Le regole base del processo di programmazione

- ha un orizzonte pluriennale (triennale), con revisioni annuali, a scorrimento;
- è strutturato in diverse fasi tra loro coordinate - programmazione, attuazione, verifica (ex ante, in itinere ed ex post);
- coinvolge più soggetti: Amministrazioni (che programmano i progetti e li attuano), Ministro per le Riforme e le Innovazioni (che fornisce linee d'indirizzo alla programmazione, anche ricavandole da direttive europee), CNIPA (che predispone il Piano triennale e gli altri documenti di programmazione che raccolgono e aggregano gli interventi delle amministrazioni), Ministero dell'Economia e delle Finanze (per la competenza finanziaria);
- investe più dimensioni, tecnica, finanziaria e organizzativa.

Il ciclo di programmazione (che è illustrato nel paragrafo successivo) è definito dal d.lgs.12 febbraio 1993, n. 39, che nell'art. 9 fissa le modalità di predisposizione del Piano triennale. Il medesimo decreto ha individuato

nel CNIPA, con l'art. 7, il soggetto che deve assicurare, attraverso la redazione del Piano triennale, il coordinamento dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni, verificando periodicamente, d'intesa con le amministrazioni interessate, i risultati conseguiti.

Gli elementi innovativi del Piano triennale a suo tempo introdotti sull'attività della P.A.C. dal d.lgs 39/1993

Quando fu introdotto il Piano triennale, la previsione del legislatore fu per l'epoca assolutamente innovativa. Allora, infatti, le pubbliche amministrazioni non lavoravano per programmi, e la programmazione dello sviluppo del settore IT è stato uno dei primi esempi di pianificazione sistematica delle iniziative e delle spese nella P.A. Successivamente, la programmazione è stata estesa a tutti i settori delle P.A.C. (attraverso i D.Lvi 279/1997 e 286/1999, di cui si dirà più avanti). Rimane ancora tuttavia valida la specificità del Piano triennale previsto dal D.lgs.39/1993, per diversi motivi:

L'attualità del Piano triennale nel contesto di programma-zione strategica e formazione della previsione di Bilancio dello Stato

- il Piano triennale dello sviluppo dell'ICT della P.A. rappresenta in maniera trasversale e aggregata gli interventi delle amministrazioni e i fabbisogni di spesa da essi stimati, mentre i singoli "piani d'azione" definiti dalle amministrazioni nel ciclo di programmazione strategica sono riferiti a singoli interventi in specifiche amministrazioni;
- offre una analisi ricca, di "sistema", della programmazione delle amministrazioni, contestualizzandola rispetto alle strategie di *e-government* del Governo, ed è in linea con il principio di orientare la spesa della P.A. per "finalità programmatiche", come appresso illustrato;
- costituisce un esempio di programmazione "concertativa" che coinvolge diversi livelli istituzionali su obiettivi specifici, in linea con le indicazioni di metodo fornite dal citato "Progetto Paese".

E' naturalmente auspicabile che i due processi di programmazione strategica, quello più generale dei piani d'azione della P.A. e quello specifico del Piano per l'ICT nella P.A., vadano sempre più a convergenza, alimentandosi l'un l'altro, nei tempi e soprattutto nelle scelte.

Nella direzione della convergenza tra programmi generali e programmi specifici si pone d'altra parte la recente circolare della Ragioneria generale dello Stato (n. 21 del 5 giugno 2007) "Previsione di bilancio per l'anno 2008 e per il triennio 2008-2010 – Budget per l'anno 2008", che introduce la dimensione della "finalità programmatica" nel bilancio dello Stato e costituisce un primo passo della riorganizzazione del bilancio dello Stato

verso un modello per "Missioni" e "Programmi", in cui gli obiettivi strategici possono essere raggiunti attraverso il concorso di componenti trasversali il cui contributo va coordinato e armonizzato.

Attualmente, la programmazione dello sviluppo dell'ICT della P.A.C. costituisce parte del più complessivo ciclo integrato di programmazione strategica e formazione del bilancio di previsione dello Stato, che ha i suoi primari riferimenti nei d.lgs. 279/1997 e 286/1999. Questo ciclo:

a) è innescato dagli atti d'indirizzo dei Ministri, che recepiscono le priorità politiche del Governo;

b) a fronte degli atti di indirizzo i centri di responsabilità dei Ministeri definiscono le proposte di obiettivi (strategici ed operativi) e di piani d'azione (ed eventualmente operativi) attraverso i quali agire per dare attuazione agli atti d'indirizzo, individuando anche le risorse necessarie alla loro attuazione;

c) le proposte concorrono a definire la previsione di fabbisogno del bilancio dello Stato, e vengono esaminate in sede di definizione della Legge finanziaria;

d) dopo la promulgazione della Legge finanziaria, gli obiettivi e i piani di cui è stata finanziata l'attuazione vengono recepiti e consolidati nelle Direttive per l'azione amministrativa e la gestione emanate dai Ministri ed indirizzate ai titolari dei centri di responsabilità, cui è affidata l'attuazione dei progetti pianificati.

Gli interventi di sviluppo dell'ICT della P.A.C. concorrono anch'essi a determinare la previsione di bilancio dello Stato. Come detto, la specificità, rispetto ad altri settori di intervento, è che il Legislatore, a suo tempo, con il d.lgs.39/1993 all'atto della costituzione dell'AIPA, inserì tra i compiti di questo organismo il coordinamento della predisposizione degli interventi di sviluppo dell'ICT e del relativo fabbisogno finanziario. Questo coordinamento si esplica nella redazione di uno specifico documento - il Piano triennale - al fine di dare la massima efficienza ed efficacia alla programmazione dell'innovazione tecnologica nella Pubblica Amministrazione.

Il ruolo del responsabile SIA

In particolare, il medesimo decreto (art. 10) ha prescritto alle amministrazioni di individuare un dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati (RSIA) unico per ciascuna amministrazione, cui sono demandati i rapporti con l'allora AIPA e oggi con il CNIPA. Il RSIA ha il compito di trasmettere al CNIPA le proposte di programmazione e le richieste di parere, coordinandosi con i vari centri di responsabilità

amministrativa dell'Amministrazione. Ciò al fine di garantire la trasversalità degli obiettivi di innovazione tecnologica rispetto alle esigenze complessive dell'Amministrazione.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale attribuisce altresì al responsabile SIA il compito di assicurare la compatibilità delle soluzioni tecniche con la cooperazione applicativa con le altre pubbliche amministrazioni (art. 78 del CAD).

Il ruolo del centro di competenza definito dal CAD

Il CAD ha introdotto, nell'art. 17, un ulteriore soggetto che, all'interno delle pubbliche amministrazioni, concorre alla programmazione dello sviluppo dell'ICT, il Centro di competenza, cui afferisce, tra l'altro, l'indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione dello sviluppo dei sistemi informativi dell'Amministrazione.

Viene qui di seguito tracciata con maggiore dettaglio l'articolazione del processo di programmazione dello sviluppo dell'ICT della P.A.C. definito dal d.lgs.39/1993, evidenziando il ruolo che il medesimo decreto affida al CNIPA nel processo.

L'articolazione del processo di programmazione dello sviluppo dell'ICT nella P.A. definito nel d.lgs. 39/1993

I passi di cui si compone il processo di programmazione sono:

<u>a livello di impostazione della programmazione</u>

- ad inizio anno, sulla base degli obiettivi strategici fissati dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il CNIPA elabora le linee strategiche per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'ICT nella P.A.C., che forniscono alle amministrazioni le linee d'indirizzo per la predisposizione della loro proposta di programmazione;
- le amministrazioni, sulla base delle linee strategiche emesse dal CNIPA, nonché degli atti di indirizzo dei Ministri di riferimento, predispongono entro giugno una bozza di pianificazione degli interventi di sviluppo, mantenimento e gestione dei sistemi informativi che intendono attuare nel triennio successivo, inclusiva dei relativi obiettivi, implicazioni organizzative, tempi e costi di realizzazione e modalità di affidamento;
- entro giugno-luglio il CNIPA elabora il documento di Piano triennale, predisposto sulla base delle bozze dei piani delle amministrazioni, verificandone la coerenza con le linee strategiche e integrandole con interventi integrativi e dimostrativi a sostegno della Pubblica Amministrazione;

<u>a livello di approvazione e consolidamento</u>

- il Piano viene trasmesso dal CNIPA al Presidente del Consiglio dei Ministri (o al Ministro da egli delegato per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione), che lo approva, di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze; il Piano così approvato costituisce documento preliminare per la predisposizione dei provvedimenti che compongono la manovra di finanza pubblica;

a livello di rilevazione dei risultati

- il CNIPA predispone e trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri di una Relazione annuale che dia conto dello stato dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni centrali, con particolare riferimento al livello di utilizzazione effettiva delle tecnologie e ai relativi costi e benefici. Il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette la relazione entro trenta giorni al Parlamento.

Per diversi motivi, che sono analizzati nel successivo paragrafo 1.2.3, negli ultimi anni la previsione di spesa per l'ICT contenuta nel Piano triennale si è discostata in maniera sensibile (circa il 35% in più) dalla spesa effettivamente sostenuta dalle amministrazioni.

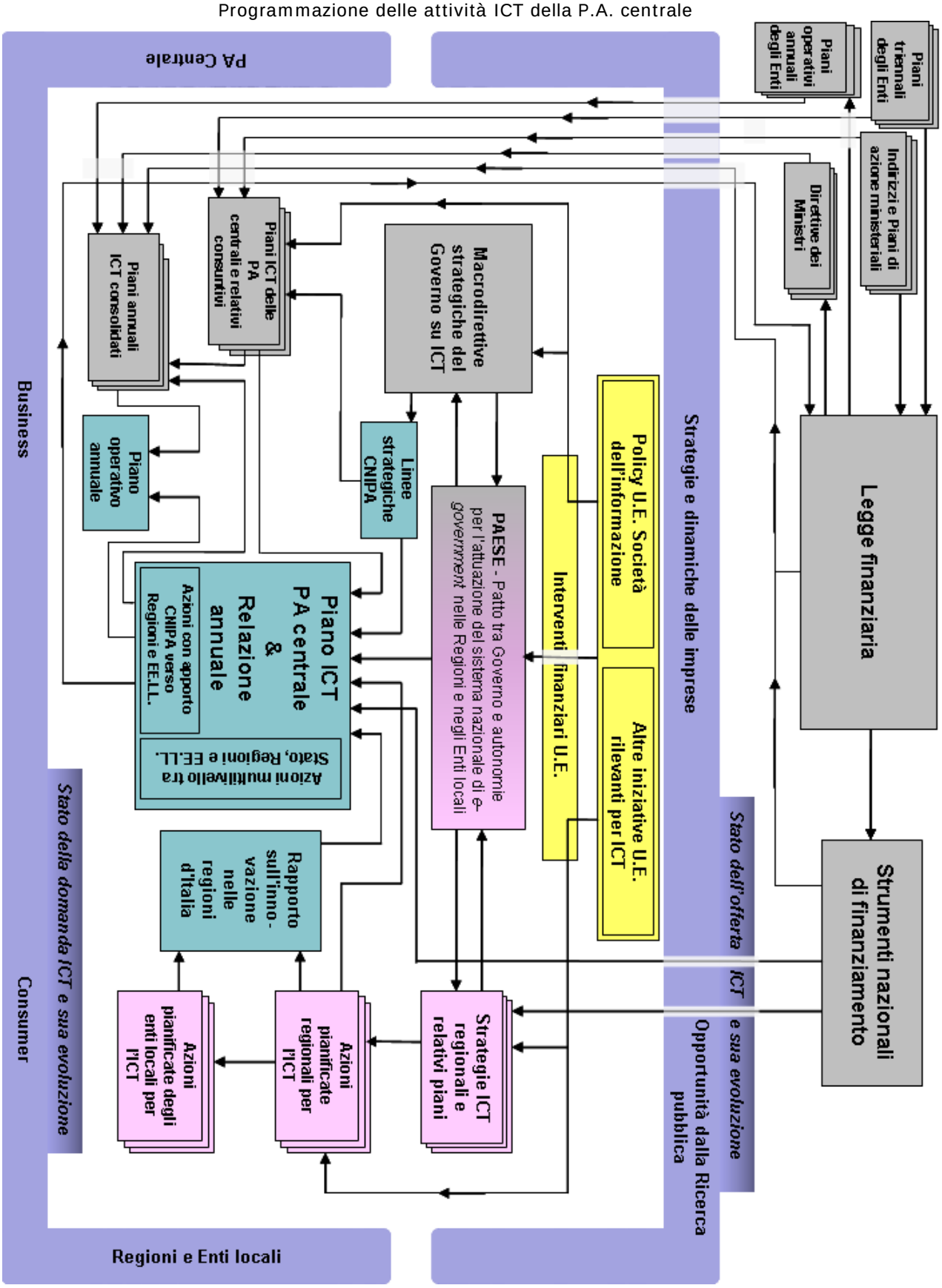
Il Piano "annuale" introdotto dal CNIPA come strumento di assestamento tra obiettivi e risorse disponibili

Per contenere gli effetti e le conseguenze negative di questo scostamento, sinteticamente esaminate nel paragrafo successivo, il CNIPA ha introdotto, a partire dal 2003, d'intesa con le amministrazioni interessate, un ulteriore documento di programmazione, il c.d. "Piano annuale", che, a febbraio-marzo del primo anno di programmazione di ogni nuovo Piano triennale, ripianifica gli interventi programmati dalle amministrazioni nel Piano triennale, dopo la promulgazione della Legge di bilancio dello Stato e la verifica della effettiva disponibilità di fondi per l'attuazione degli interventi.

Il Piano annuale costituisce, anche, un essenziale riferimento per i pareri di congruità tecnico-economica che sono emessi dal CNIPA, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs.n. 39/1993, sugli interventi specifici di acquisizione di beni e servizi ICT, strumenti principali di attuazione dei piani sia per il *business as usual*, sia per le nuove iniziative di innovazione.

A conclusione della descrizione del processo di programmazione dell'ICT nella P.A. centrale, nella figura che segue è mostrato il contesto in cui tale processo viene svolto.

Fig. 2 - Indicazioni di strategia e attribuzione di risorse condizionanti la Programmazione delle attività ICT della P.A. centrale



1.2.3 I limiti emersi nelle precedenti esperienze di programmazione

I principali limiti emersi dalle precedenti esperienze di programmazione sono:

a) distanza considerevole tra spesa programmata e disponibilità effettiva di Bilancio (soprattutto per le amministrazioni centrali dello Stato) e tra spesa programmata e spesa effettuata a consuntivo;

b) progressiva perdita della dimensione "progettuale" del Piano, nel quale via via ha prevalso la dimensione finanziaria, di mero indicatore del fabbisogno dello Stato per l'ICT nella P.A.C;

c) eterogeneità della qualità e dimensione degli interventi programmati dalle amministrazioni e riportati nel Piano.

Distanza tra programmazione, stanziamenti di Bilancio e consuntivazione

La distanza tra spesa programmata, stanziamenti effettivi e spesa sostenuta, le sue cause e le conseguenze

Come già accennato, negli ultimi anni è stata registrata una notevole differenza tra le previsioni di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato definite nel Piano triennale – assestate su circa 2,3 miliardi di euro l'anno negli ultimi due piani triennali – i finanziamenti concessi dalla Legge finanziaria e i consuntivi di spesa rilevati nella Relazione annuale – pari a circa 1,7 miliardi di euro l'anno.

La discrasia tra richieste di fondi e stanziamenti di Bilancio è gestita attraverso lo strumento del citato Piano annuale che, come già detto, è divenuto sede di una programmazione più realistica delle priorità tattiche del settore ICT nella P.A.C. La distanza tra i due piani – triennale e annuale – anche se rimane cospicua, si sta comunque assottigliando, a testimonianza del maggiore realismo con il quale le amministrazioni impostano oggi la loro programmazione, calibrata ora, in misura largamente prevalente, sulla dimensione "storica" dei finanziamenti loro concessi per l'acquisto di beni e servizi ICT.

Va però osservato che questo realismo ha progressivamente portato al prevalere di una logica di mantenimento dell'esistente, a scapito dell'innovazione. Solo raramente nel Piano annuale le amministrazioni hanno operato la scelta di riprogrammare le priorità, preferendo piuttosto confermare i fabbisogni stimati in sede di Piano triennale, con il rischio di un eccessivo continuismo.

In effetti, il Piano triennale dovrebbe, in applicazione dell'art. 9 del già citato d.lgs 39/1993, costituire un contributo alla definizione della Legge Finanziaria, nella quale vengono assegnati i fondi agli interventi programmati dalle P.A.C.[8] In realtà, questo non è avvenuto, non tanto per effetto di sfasamenti temporali tra disponibilità del Piano e iter parlamentare della Legge Finanziaria, quanto perché negli ultimi anni l'assegnazione di risorse agli interventi per l'ICT nella P.A.C. non è stata pilotata da disegni strategici.

Recentemente il quadro è stato complicato dal prevalere di logiche generali di contenimento della spesa pubblica legate ad emergenze di bilancio o a scelte di politica economica (per esempio, contrazione del 10 per cento delle spese per l'acquisizione di beni e servizi intermedi, informatica inclusa) o, in un certo senso contraddittoriamente, scelte di assegnazione di risorse per attività di sviluppo dell'ICT nella P.A.C a carattere sperimentale e promozionale, attraverso progetti prevalentemente frammentati ed episodici.

Il Piano triennale è più efficace laddove è frutto di un consenso e un committment non solo "tecnici"

Un altro elemento che ha contribuito a generare la distanza tra programmazione, assegnazione di fondi e spese effettive è nella "natura" stessa del processo di programmazione dell'innovazione tecnologica effettuato all'interno delle amministrazioni, che spesso è stato lasciato ai soli tecnici.

L'esperienza ha dimostrato che nelle realtà nelle quali la definizione degli interventi di innovazione tecnologica è stata coerentemente inserita nel naturale processo di programmazione strategica e nel processo decisionale di definizione del *budget*, la distanza tra programmazione e attuazione si è ridotta, in quanto la programmazione ha rappresentato comunque gli orientamenti complessivi dell'Amministrazione circa lo sviluppo dei propri sistemi informativi, coagulando attorno a sé un consenso e un forte *committment*.

In altri casi, quando la definizione delle bozze di Piano triennale e le scelte di investimento nell'ICT sono state considerate come una materia di esclusiva competenza dei tecnici e quindi come cosa "altra" rispetto all'Amministrazione, le scelte sono state delegate quasi completamente alle strutture organizzative "tecnologiche", marginalizzando quindi il Piano ai soli aspetti di innovazione tecnologica.

[8] Sia pure solo in parte, in quanto molti finanziamenti sono pluriennali e comunque la Legge finanziaria regola la destinazione solo del 2% circa del Bilancio dello Stato.

Ciò ha in parte vanificato l'intento del Legislatore che, nel prevedere nel d.lgs.39/1993 la figura del responsabile dei Sistemi Informativi, voleva individuare in essa un referente unico per i sistemi informativi per tutta l'Amministrazione, in grado di coniugare le esigenze tecnologiche con quelle organizzative. In assenza di tale armonizzazione, il Piano triennale è stato spesso concepito da alcune amministrazioni come un mero adempimento burocratico ed è stato quindi da queste formulato come un elenco, più o meno realistico, di iniziative progettuali dai contorni a volte imprecisi e con una stima molto approssimativa delle risorse finanziarie necessarie.

Le potenziali conseguenze di un Piano per l'ICT non realistico

In sintesi, dalla situazione sopra descritta derivano potenzialmente una serie di conseguenze:

- scarsa credibilità delle previsioni di spesa, in quanto "storicamente" smentite nei fatti da quelle effettivamente sostenute;
- addirittura disattenzione da parte dei decisori politici verso le richieste, pur fondate, di incremento delle assegnazioni di fondi, in quanto ripetitive negli anni e, secondo alcuni, non giustificate, considerato che comunque i servizi ICT, pur con evidenti limiti, continuano ad essere erogati;
- penalizzazione delle spese di investimento per il cambiamento a favore della gestione dell'esistente;
- deresponsabilizzazione dei vertici operativi rispetto al mancato conseguimento degli obiettivi dichiarati, dato il mancato o parziale finanziamento degli interventi.

E' evidente la necessità per il futuro di stabilire una maggiore correlazione tra programmazione strategica, assegnazione delle risorse finanziarie ed attuazione delle politiche per l'ICT nella P.A.C.

Il senso di responsabilità e la professionalità dei vertici operativi hanno potuto contenere i danni dovuti alla scarsità di risorse, ma non certo eliminare la necessità di risorse, sia aggiuntive, sia originate da riqualificazione della spesa, da investire nell'innovazione.

Merita attenzione specifica la circostanza che in molti casi si ritrovano nel nuovo Piano triennale quegli interventi (quasi sempre di innovazione) che erano stati previsti nella precedente programmazione e poi non attuati per mancanza di fondi, e che evidentemente le amministrazioni continuano a ritenere necessario perseguire, a volte senza tenere conto del mutato quadro tecnologico e di mercato. Si è così innescato un circolo vizioso a seguito del quale il Piano triennale rimane, in parte, un esercizio di allocazione teorica di fondi, proprio per gli interventi innovativi, che dovrebbero essere invece prioritariamente sostenuti.

Natura più finanziaria che progettuale del Piano

La perdita della natura progettuale del Piano rende più difficile seguire il ciclo di vita degli interventi programmati

La natura via via sempre più esclusivamente di rappresentazione di proposte finanziarie e non progettuale del Piano triennale, come consolidatasi negli anni, ha impedito di tracciare nel tempo il ciclo di vita dei progetti pianificati dalle amministrazioni, in quanto a tali progetti non sono associati nella rappresentazione predisposta ai fini del Piano triennale i consueti strumenti di gestione progetti, quali le *milestone*, gli indicatori di stato d'avanzamento e di risultato, le risorse non finanziarie necessarie, la proiezione su più esercizi di costi indotti per la gestione.

Questo ha reso più difficile incidere sulla operatività delle amministrazioni e sulle loro scelte progettuali, valutate *ex ante* esclusivamente, come detto, in base alla loro coerenza agli obiettivi di *e-government* e agli indirizzi delle linee strategiche del CNIPA. Con tali premesse, anche la rappresentazione ex post dei progetti delle amministrazioni, contenuta nella Relazione annuale predisposta dal CNIPA, si è concentrata più che altro su indicatori di *e-government* e di livello di informatizzazione, senza correlare il raggiungimento di risultati a specifici interventi.

Sarebbe viceversa utile individuare un insieme di interventi più rilevanti, per criticità, per impatto e/o per dimensione prevista della spesa, per i quali prevedere di rilevare presso le amministrazioni un insieme maggiore di informazioni progettuali di dettaglio, già in fase di definizione del Piano triennale.

La migliore tracciabilità dei progetti finanziati con fondi straordinari

Migliore è stata negli anni la possibilità di incidere, attraverso il Piano, sui progetti delle amministrazioni finanziati con fondi straordinari nella cui erogazione il CNIPA era coinvolto. Su questo fronte, il Piano ha potuto orientare la programmazione operativa delle amministrazioni e il CNIPA ha potuto disporre degli strumenti di gestione progetti atti a valutare anche *in itinere* ed *ex post* lo stato di realizzazione dei progetti finanziati.

L'esigenza di correlare programma-zione e acquisti di beni e servizi ICT

Un aspetto che può essere migliorato in futuro, al fine di dare maggiore correlazione tra gli interventi programmati nel Piano e gli acquisti di beni e servizi ICT sottoposti a parere di congruità tecnico economica ex art. 8 del d.lgs.39/1993. Attualmente, la programmazione delle amministrazioni espone solo raramente elementi di dettaglio relativamente alle forniture che prevedono di acquisire per realizzare gli interventi. Sarebbe auspicabile che, almeno per gli interventi più rilevanti, fosse possibile tracciare con maggior precisione la correlazione tra programmazione e contratti che ne conseguono.[9]

Eterogeneità della qualità della programmazione

Un ulteriore elemento di riflessione riguarda la eterogeneità della "qualità" della programmazione rappresentata nel Piano. In esso, attualmente, coesistono infatti proposte fortemente differenziate per livello di maturità, dimensione economica, concretezza realizzativa. In particolare, si riscontrano tra gli interventi programmati:

- "progetti omnibus", sorta di contenitori finanziari di svariate iniziative progettuali, di cui è praticamente impossibile valutare la coerenza strategica complessiva;
- "microprogetti", dalle dimensioni economiche e di contenuto irrilevanti che spesso corrispondono a singoli contratti di fornitura.

Ne consegue un'effettiva difficoltà di valutazione dei singoli interventi programmati, rispetto alla loro capacità di incidere sugli obiettivi generali delle strategie nazionali di *e-government*.

Per superare i limiti sopra esposti, nell'emissione delle prossime Linee strategiche il CNIPA si ripropone, previa consultazione con le amministrazioni, di fornire indicazioni per una più completa e realistica rappresentazione delle esigenze e degli interventi programmati. Inoltre, il CNIPA attiverà una "community network" con le amministrazioni al fine di definire le informazioni da condividere e le modalità di loro rilevazione, in modo da dare la massima efficacia al processo concertativo di programmazione previsto dal d.lgs. 39/1993.

[9] Si ricordano, a titolo di esempio, le recenti circolari n. 53 e 54 del CNIPA che prevedono che il CNIPA stesso rilasci una valutazione preventiva sugli ordinativi di acquisito di server in adesione a Convenzioni Consip, nelle quali si richiede alle amministrazioni di motivare l'acquisto anche facendo riferimento alla programmazione esposta nel Piano triennale.

1.2.4 Gli elementi positivi in prospettiva

Gli elementi positivi da cui ripartire per una nuova impostazione dei Piani per l'ICT nella P.A.

Pur in un quadro generale non propriamente favorevole, si possono tuttavia individuare già ora alcuni elementi positivi che costituiscono la base sulla quale lavorare nell'immediato futuro per programmare gli interventi di innovazione nella Pubblica Amministrazione:

- il Governo assegna un'alta priorità all'innovazione della Pubblica Amministrazione e ha riunito sotto la responsabilità di un unico Ministro le leve dell'innovazione di processo e organizzativa, premessa indispensabile per dare maggiore efficacia agli interventi di innovazione tecnologica;
- la stipula del patto per il Paese tra il Governo, Regioni ed Enti locali marca un concreto passo avanti per il superamento di pregresse difformità di posizione e verso scelte strategiche condivise;
- come risultato degli investimenti effettuati e in corso, vi è nella P.A. ampia disponibilità di tecnologie, piattaforme applicative e infrastrutture, anche per la loro interoperabilità e connettività;
- rivestono particolare importanza la realizzazione e il funzionamento del Sistema Pubblico di Connettività (SPC), verso il quale la migrazione dalla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA) è avvenuta nel sostanziale rispetto dei tempi previsti; SPC evolverà verso una rete federale in grado di connettere sul territorio nazionale le diverse strutture pubbliche, avviando il nuovo sistema di *e-governance*;
- sono stati fatti importanti passi avanti nella definizione di regole e standard, in particolare nel settore della interoperabilità e connettività, della dematerializzazione dei documenti, della sicurezza;
- sono disponibili significativi casi di successo nella P.A. che possono costituire gli esempi a cui riferirsi per proseguire il percorso dell'innovazione;
- più specificamente sul piano tecnico sono stati realizzati prototipi di elevata qualità e di alto impatto potenziale su adeguamenti diffusi.

1.3 Le priorità per il 2008-2010 espresse dal CNIPA nel documento "linee strategiche"

Le 10 linee d'azione definite dal CNIPA per lo sviluppo dell'ICT nella P.A.C.

Sulla base degli obiettivi della strategia nazionale di *e-government* fissati dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il CNIPA, in sede di elaborazione delle linee strategiche 2008-2010 per la predisposizione del Piano triennale, ha individuato dieci linee d'azione operative, di sviluppo dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali, il cui perseguimento contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della strategia del Ministro. Esse sono:

1. lo sviluppo di servizi in rete e dei servizi applicativi per cittadini ed imprese;
2. l'integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali;
3. lo sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa;
4. il potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa;
5. la dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti;
6. il miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT;
7. la sicurezza ICT;
8. l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative;
9. il riuso del *software* e l'*open source*;
10. la formazione informatica e la formazione in rete (*e-learning*).

La relazione tra linee d'azione ICT definite dal CNIPA e macro obiettivi di *e-government* è riportata nella tabella che segue.

Tab. 3 – Quadro di riepilogo delle linee d'azione CNIPA e dei macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government*

<table>
<tr><th colspan="2">Linee di azione individuate per la P.A. nel documento "Linee strategiche del CNIPA"</th><th colspan="2">Macro obiettivi di e-government</th></tr>
<tr><td>1</td><td>Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese</td><td rowspan="5">Macro obiettivi di risultato</td><td rowspan="2">Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese</td></tr>
<tr><td>2</td><td>Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali</td></tr>
<tr><td>3</td><td>Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa</td><td rowspan="3">Miglioramento della performance della P.A.</td></tr>
<tr><td>4</td><td>Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa</td></tr>
<tr><td>5</td><td>Dematerializzazione dei procedimenti e gestione informatica dei documenti</td></tr>
<tr><td>6</td><td>Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT</td><td rowspan="5">Macro obiettivi di funzionalità</td><td rowspan="5">Innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni</td></tr>
<tr><td>7</td><td>Sicurezza ICT</td></tr>
<tr><td>8</td><td>Adozione di soluzioni tecnologiche innovative</td></tr>
<tr><td>9</td><td>Riuso del software e open source</td></tr>
<tr><td>10</td><td>Formazione informatica ed e-learning</td></tr>
</table>

Nella predisposizione dei loro piani, le amministrazioni sono state chiamate a correlare alle suddette linee d'azione le proprie iniziative e le relative previsioni di impegni finanziari.

1.4 Gli elementi di novità del Piano triennale 2008-2010

Dalle considerazioni riportate in questo capitolo nasce l'indice del Piano triennale 2008-2010, che presenta diversi elementi di novità rispetto agli ultimi Piani pubblicati dal CNIPA.

Il documento è organizzato in 5 sezioni che contengono, rispettivamente:

I. l'introduzione al documento di Piano, che presenta i riferimenti della programmazione dello sviluppo dell'ICT nella P.A. per il prossimo triennio, contestualizza il Piano nel ciclo di programmazione strategica e finanziaria della Pubblica Amministrazione, evidenzia i limiti attuali del Piano triennale e gli elementi comunque positivi da cui ripartire;

I programmi sono contestua-lizzati rispetto ai riferimenti e agli obiettivi strategici

II. il quadro di sintesi della programmazione per l'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali nel triennio 2008-2010, sia dal punto di vista tecnico che finanziario, analizzata per obiettivi strategici e per voce di spesa; il quadro è completato con un consuntivo dei risultati delle precedenti programmazioni, analizzati anch'essi per obiettivi strategici, con la presentazione degli interventi integrativi attuati dal CNIPA a sostegno della programmazione delle amministrazioni, come previsto dal d.lgs.39/1993 e, infine, da valutazioni e suggerimenti in ordine alla programmazione;

L'analisi della programma-zione parte dal consuntivo dei precedenti Piani

III. il riepilogo delle azioni rivolte a Regioni ed Enti locali cui il CNIPA contribuisce;

IV. il riepilogo degli interventi programmati e dei fabbisogni finanziari previsti dalle singole amministrazioni;

V. le tavole di riepilogo dei fabbisogni finanziari previsti dalle amministrazioni.

Il quadro degli interventi delle P.A. è completato da quelli CNIPA ex d.lgs. 39/93, oltre che delle azioni rivolte a regioni e enti locali

Questa sezione – di introduzione – è composta di 4 capitoli, che contengono:

1. i riferimenti per la programmazione per il triennio 2008-2010, Piani d'azione europei, strategia nazionale di *e-government*, "Progetto Paese" per un accordo tra Stato, Regioni ed Enti locali per l'innovazione della P.A.;
2. l'articolazione del processo di programmazione dello sviluppo dell'ICT nella P.A. definito dal D.lgs.39/1993, nel quale è inserito il Piano triennale del CNIPA, evidenziando anche i limiti dell'attuale impostazione e gli elementi comunque positivi dai quali ripartire;

3. le priorità per il triennio 2008-2010 espresse nel documento di Linee strategiche del CNIPA;
4. gli elementi di novità del Piano 2008-2010.

La seconda sezione – di sintesi – è composta di 6 capitoli, che contengono:

1. la rilettura degli elementi di consuntivo delle precedenti programmazioni alla luce dei nuovi riferimenti;
2. l'analisi della programmazione delle amministrazioni rappresentata in relazione alle linee d'azione ICT definite dal CNIPA e agli obiettivi di *e-government*;
3. il fabbisogno finanziario rappresentato per tipologia di intervento e oggetto cui si riferisce la previsione di spesa;
4. l'analisi del fabbisogno finanziario complessivo previsto per l'ICT nel prossimo triennio e il trend dei fondi effettivamente disponibili;
5. l'azione svolta dal CNIPA a sostegno della innovazione della P.A.C., presentata attraverso la sintesi dei principali interventi programmati dal CNIPA ad integrazione e sostegno di quelli delle amministrazioni, come previsto dal d.Lgs 39 /1993;
6. le valutazioni sulla programmazione 2008-2010 per l'ICT delle amministrazioni e i suggerimenti per migliorare l'efficacia degli interventi programmati.

La terza sezione del documento è composta da 14 schede relative ad altrettante azioni rivolte a regioni ed enti locali cui il CNIPA contribuisce.

La quarta sezione del documento è composta da 35 schede relative ai piani di 23 amministrazioni centrali dello Stato (tutti i Ministeri, la Presidenza del Consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione) e 12 enti pubblici non economici.

Nella quinta sezione sono riportate 11 tavole di sintesi che mostrano in forma aggregata il fabbisogno finanziario per l'ICT evidenziato dalle pubbliche amministrazioni per il triennio 2008-2010.

2 Il quadro di sintesi dei programmi delle P.A.C.

2.1 Rilettura degli elementi di consuntivo delle precedenti programmazioni alla luce delle nuove indicazioni

2.1.1 Considerazioni generali sui riferimenti

La Relazione annuale 2006 del CNIPA sullo stato dell'ICT nella P.A.C.

L'efficacia delle proposte programmatiche contenute nel Piano triennale si misura sui risultati che permettono di conseguire. Il ciclo di programmazione strategica della Pubblica Amministrazione centrale definito dalla normativa vigente richiede pertanto che le proposte programmatiche siano corredate da indicatori che permettano di misurare sia lo stato di avanzamento degli interventi attuati, sia i risultati raggiunti.

Nel caso del Piano triennale, il momento principale di consuntivazione della programmazione della P.A.C. per l'ICT è la *Relazione annuale* del CNIPA sullo stato di informatizzazione della Pubblica Amministrazione centrale, che riporta numerosi indicatori di risultato relativi a vari obiettivi, di singoli progetti e di *e-government*, misurati entro dicembre dell'anno precedente a quello di pubblicazione della Relazione. Nel caso del Piano attuale 2008-2010, gli indicatori sono misurati al 31 dicembre 2006.

Gli obiettivi di e-government fissati da i2010

Altri possibili riferimenti sono i rapporti di avanzamento del Piano d'azione per l'iniziativa **i2010** definito dalla Commissione europea, di cui si è detto nel primo capitolo. Dal rapporto 2007 si ricava che in Italia il livello di attuazione degli obiettivi di *e-government* fissati da **i2010** è solo in parte soddisfacente: sono disponibili e vengono utilizzati molti servizi *on line* per le imprese, gli *skill* in ICT degli impiegati è in linea con la media europea, ma l'utilizzo di servizi *on line* da parte dei cittadini, nonostante l'ampia disponibilità, è ancora basso (20° posto nel *rank*), così come è bassa la diffusione di Internet (25° posto nel *rank*). Quest'ultimo dato è confermato da una ricerca 2006 ISTAT, Multiscopo, Aspetti della vita quotidiana, dalla quale si ricava che solo il 19% della popolazione italiana usa Internet per svolgere pratiche con la P.A., a fronte di un ulteriore 38% che sarebbe interessato ad usarlo per accedere a servizi pubblici. D'altra parte, la Relazione annuale CNIPA per il 2006 ha evidenziato come solo il 10% dei servizi in rete della P.A.C. sia di livello 4 secondo le specifiche della UE (servizi che consentono di completare *on line* tutto l'iter della pratica), e questa percentuale è sicuramente da aumentare in tempi brevi se si vuole favorire la diffusione dei servizi pubblici in rete.

Il rapporto Assinform 2007

Il recente rapporto 2007 Assinform sull'informatica, le telecomunicazioni e i contenuti multimediali, rileva una crescita di innovazione del sistema Italia sensibilmente inferiore a quella di altri mercati internazionali, dovuta non tanto agli individui – i digital user – che utilizzano in modo innovativo le tecnologie, quanto ad imprese e Pubblica Amministrazione, che investono in modo insufficiente nel settore IT. In particolare, la P.A.C. pur avendo aumentato sensibilmente la quota dei servizi *on line* resi disponibili agli utenti (dal 53% del 2004 al 70% del 2007, fonte Eurostat) - fatto che pone l'Italia in linea con la media UE - ha investito poco nel *back office*, finendo per dare ai propri servizi in rete una qualità, una efficienza e una facilità di accesso ancora insufficienti. In sostanza, secondo il rapporto Assinform, è necessaria una fase nuova nella strategia di *e-government*, passando da un' attenzione focalizzata soprattutto sul *front office* – che ha prodotto risultati insoddisfacenti in termini di efficacia dei servizi – ad una che punti al miglioramento dell'efficienza interna, coniugando interventi di innovazione organizzativa e tecnologica, così come si propone del resto la strategia nazionale di *e-government* presentata in questo Piano triennale.

Il progetto PAESE

Queste considerazioni sono presenti anche nel citato "Progetto Paese": il documento rileva come, dall'analisi dei risultati sino ad oggi raggiunti nell'ambito dell'*e-government*, emerga che raramente l'offerta di nuovi servizi online nella P.A. sia stata coordinata con l'innovazione dei processi organizzativi che sovrintendono ai servizi, con l'effetto di generare un'offerta di servizi *on line* "non facilmente riusabili, non interoperabili e quindi ad alto rischio di obsolescenza". Anche il "Progetto Paese" parte dalla constatazione che i servizi *on line* offerti dalla P.A., pur crescendo come numero, non sono ancora utilizzati da parte dei cittadini. Le motivazioni sono soprattutto tre: il "divario infrastrutturale", l'analfabetismo digitale e il difetto motivazionale.

Dalla Relazione 2006 pubblicata dal CNIPA vengono qui di seguito sinteticamente riepilogati i principali risultati rilevati nello stato dell'ICT nella P.A.C., accanto alle criticità ancora persistenti. Le considerazioni sono riportate separando tra quanto attiene alla gestione corrente dei sistemi già in esercizio, e quanto agli interventi attuati per il miglioramento e il cambiamento. In questo ultimo caso, le considerazioni sono state effettuate facendo riferimento ai macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government* definiti dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, già richiamati in apertura di questo documento.

2.1.2 Gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio

La incidenza della gestione dei sistemi in esercizio sul budget complessivo per l'ICT

La gestione corrente dei sistemi in esercizio continua ad assorbire una quota importante di risorse della P.A.C., diminuendo le disponibilità per finanziare interventi di sviluppo e innovazione. D'altra parte, a fronte di un taglio progressivo dei finanziamenti - dal 2004 al 2007 la disponibilità di fondi nella Legge di bilancio dello Stato per finanziare l'informatica di servizio nella P.A.C. è diminuita del 26% - le amministrazioni hanno concentrato le risorse finanziarie disponibili sulla gestione dei sistemi informativi correnti.

Nella tabella che segue è riportata la distribuzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi ICT nella P.A.C. suddivisa tra "sviluppo" e "gestione", così come rilevata dalla Relazione annuale CNIPA per il 2006.

Tab. 4 – Incidenza di sviluppo, manutenzione e gestione sulla spesa P.A.C. per l'ICT nel 2005 e 2006 (Fonte CNIPA) - Importi in milioni di euro.

	2005		2006	
	Spesa	**Incidenza %**	**Spesa**	**Incidenza %**
Sviluppo	770	45	699	43
Manutenzione e gestione	932	55	921	57
Totale spesa esterna	**1.702**		**1.620**	

Come si ricava dalla tabella, l'incidenza % della spesa per la gestione è aumentata dal 2005 al 2006, e la gestione assorbe ora il 57% della spesa effettiva per l'ICT della P.A.C.

I sistemi da gestire sono del resto di dimensioni imponenti: dalla citata Rilevazione CNIPA si ricava che la quantità di *software* applicativo di tipo "custom" installato presso le P.A.C. ha superato i 12,7 milioni di punti funzione "equivalenti", le basi di dati sono 1.385 (459 i *terabyte* di spazio occupato), i *server* sono oltre 25.000 e i *mainframe* oltre 70, 2.000 i *terabyte* dei sistemi di *storage*, oltre 550.000 i PC. Tutti numeri in crescita dal 2005. Senza variazioni sostanziali rispetto al 2005 è viceversa il numero degli addetti ICT nella P.A.C. (25.700).

Va osservato che la dimensione pressoché costante del fabbisogno per la gestione corrente, che comprende anche attività di sviluppo per l'adeguamento all'evoluzione normativa, organizzativa e tecnologica, è influenzata molto dal progressivo completamento dei progetti di sviluppo e dal conseguente passaggio in esercizio dei nuovi sistemi realizzati

La necessità di re - ingegnerizzare i processi utilizzando l'ICT per innovare

E' evidente, in ogni modo, l'opportunità di procedere ad una reingegnerizzazione dei processi amministrativi serviti da questo imponente volume di tecnologia informatica, utilizzando l'innovazione IT

La necessità di razionalizzare e riqualificare la spesa per l'ICT

per razionalizzare l'apporto della tecnologia all'innovazione della P.A. e per riqualificare la spesa e indirizzarla verso lo sviluppo di servizi a valore aggiunto per cittadini e imprese. I margini di recupero dell'efficienza sono infatti ampi. Va rilevato che la richiesta alle amministrazioni di predisporre iniziative per la razionalizzazione e riqualificazione della spesa era già contenuta nella Legge finanziaria per il 2005 e nelle linee strategiche del CNIPA per il 2007-2009, ed è stata ribadita nelle linee strategiche CNIPA per il 2008-2010. Il CNIPA, dando seguito ai compiti affidatigli dal dPCM 31 maggio 2005, n. 157, di attuazione dei commi 192-194 della Legge finanziaria 2005, sta portando avanti diverse iniziative per supportare le amministrazioni in questi interventi. Di essi si dirà nel successivo paragrafo 2.5.

Nei paragrafi successivi si dà quindi conto degli interventi di miglioramento già avviati negli anni precedenti dalle P.A.C. con il supporto abilitante della ICT.

2.1.3 Gli interventi di miglioramento

2.1.3.1 Il miglioramento della performance della Pubblica Amministrazione

SICOGE e SIPA

I servizi informatici a supporto del funzionamento delle pubbliche amministrazioni centrali non hanno registrato evoluzioni di particolare rilievo nel 2006. Il maggiore sforzo compiuto per migliorare il funzionamento è stato speso per il completamento dei progetti relativi ai servizi di contabilità finanziaria e ai sistemi di pagamento**.** La diffusione del Sistema di contabilità finanziaria (SICOGE) e l'attivazione del Sistema pubblico dei pagamenti (SIPA) sono stati completati in 21 amministrazioni centrali dello Stato. Di queste, 17 hanno completato l'automazione di tutti i capitoli di spesa, con un numero complessivo di capitoli automatizzati pari a oltre 7.700 su un totale di 8.364. Il numero dei pagamenti effettuati tramite il SIPA è stato pari a circa 23,4 milioni.

Più limitata è la diffusione di sistemi informatici per la gestione giuridica e amministrativa del personale, utilizzati solo presso poche amministrazioni.

Cedolino elettronico

Significativa, anche se è ancora lontano il completamento, è stata la diffusione del cosiddetto cedolino elettronico, ossia del cedolino stipendiale, distribuito ai dipendenti in posta elettronica, secondo le disposizioni della legge finanziaria del 2005 e del successivo DM di attuazione emesso all'inizio del 2006. Al 31 dicembre 2006 i cedolini inviati nelle casella di posta elettronica dei dipendenti delle amministrazioni centrali dello Stato utenti del Service Personale Tesoro (SPT) sono circa

740 mila, cui vanno aggiunti altri 333 mila dipendenti che ricevono il cedolino, tramite la intranet della propria amministrazione.

Dal protocollo informatico alla gestione dei flussi documentali

Un aspetto sicuramente da migliorare riguarda l'uso del protocollo informatico: solo la metà[10] dei 283 milioni di documenti in entrata e in uscita dalla P.A.C. è protocollato informaticamente e solo il 2% dei documenti è scambiato elettronicamente (il resto è ancora cartaceo).

Peraltro si deve osservare che questi dati si riferiscono agli scambi di documenti tra le amministrazioni che, nella gran parte dei casi, continuano ad utilizzare procedimenti tradizionali per il trattamento dei documenti al proprio interno. Soltanto in pochi casi nel sistema di gestione dei flussi documentali sono rappresentate le unità organizzative interne alle amministrazioni con compiti di istruttoria, espressione di pareri, verifica di elementi o di dati contabili. Questa rappresentazione è indispensabile per seguire il *work flow* e, in particolare, avere contezza dell'avanzamento della pratica. Tra gli esempi di buona articolazione si può citare il sistema "Prelex" della Ragioneria Generale dello Stato che riguarda l'attività prelegislativa di formulazione di un parere tecnico-finanziario in relazione ad un provvedimento legislativo in ciascuno dei possibili stadi della sua evoluzione da schema di provvedimento fino alla conversione in testo di legge.

Il passaggio dalla semplice informatizzazione del protocollo, intesa come registrazione in entrata e in uscita dei documenti, alla gestione informatizzata dei flussi documentali interni richiede la descrizione puntuale degli assetti organizzativi (unità, responsabilità, flussi). Peraltro la descrizione del quadro attuale è un prerequisito per poter procedere alla reingegnerizzazione dei processi organizzativi delle amministrazioni. E' altresì un prerequisito perché amministrazioni diverse impegnate nello stesso procedimento possano efficacemente cooperare.

La posta elettronica e la PEC

Soddisfacente è la diffusione della posta elettronica (oltre 630 mila sono le caselle attive e il numero di *e-mail* trasmesse è aumentato di oltre il 30% all'interno della P.A.C. e del 50% dalla P.A.C. verso l'esterno) e della posta elettronica certificata, con oltre 20.000 caselle attivate nella P.A.C. (di cui la metà nell'ambito del contratto RUPA, ora SPC) e delle quali circa 1.500 pubblicate nell'IndicePA gestito dal CNIPA.

Le criticità da affrontare

Le principali criticità che dovranno essere affrontate nel triennio entrante sono legate a:

[10] Dato al 31 dicembre 2006 fornito dal Centro di competenza CNIPA per il protocollo informatico e la gestione documentale.

- l'introduzione di strumenti informatici di supporto alla programmazione strategica e al controllo di gestione nella P.A.C., che permettano un approccio standard alla rilevazione delle misure e degli indicatori per la valutazione dell'azione amministrativa;
- il potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione dell'azione amministrativa, tra cui quelli di misura della *customer satisfaction;*
- l'avvio di iniziative per dematerializzare i procedimenti amministrativi, nell'ottica della gestione dei flussi documentali, superando la fase iniziale dell'introduzione del protocollo informatico nella P.A.C.

2.1.3.2 Lo sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese

Il livello di utilizzo dei servizi

In termini generali, va rilevato che il numero e la qualità dei servizi offerti dalla P.A.C. è in progressivo, anche se lento, aumento. D'altra parte, come del resto risulta essere un po' in tutta Europa, nonostante gli sforzi e gli investimenti nel settore dei servizi *on line*, il loro livello di utilizzo da parte dei cittadini resta ancora basso, nonostante sia in costante aumento la percentuale di coloro che hanno una connessione in rete e usano Internet.

Progettare i servizi a partire dall'analisi del bacino d'utenza

Diverse ricerche hanno individuato nella scarsa correlazione tra i servizi offerti in rete e le effettive esigenze degli utenti, nonché nella poca facilità di utilizzo di quelli disponibili, i principali motivi dello scarso uso di tali servizi. In sostanza, prima di aggiungere ulteriori servizi in rete, le amministrazioni dovrebbero analizzare il bacino di utenza dei servizi, valutandone le effettive aspettative e le "capacità" di uso della tecnologia IT, coinvolgendo inoltre gli utenti stessi nella progettazione dei servizi.

Alcuni dati dalla Relazione annuale 2006 del CNIPA sullo stato dell'ICT nella P.A.C.

Per rimanere comunque ai dati rilevati nella Relazione annuale del CNIPA, si può osservare che:

- i servizi *on line* messi a disposizione dalla P.A.C. a fine 2006 sono cresciuti dell'11% rispetto al 2005; le transazioni sono cresciute del 9%, ma se si escludono dal conto le dichiarazioni dei redditi trasmesse *on line* e il pagamento dei contributi INPS, transazioni ormai abbastanza consolidate, l'aumento medio è stato del 28%;
- il 10% (un numero ancora basso) di questi servizi copre l'intero iter di un procedimento amministrativo, fino al pagamento a favore della P.A.C. (servizi di livello 4 secondo eEurope), mentre il 41% consente alle amministrazioni di avviare il servizio con la presa in carico della documentazione (servizi di livello 3); queste percentuali non sono cresciute significativamente rispetto al passato, ma va considerato che

il 2006 è stato in parte un anno di transizione, con il cambio di Legislatura, che ha portato a ripensare, per innovarli, alcuni dei procedimenti della Pubblica Amministrazione;

- il 31% dei servizi *on line* prevede la misura la *customer satisfaction*;
- sono state distribuite 2,3 milioni di carte di identità elettroniche;
- i certificati di firma digitale rilasciati alle imprese sono oltre 2,5 milioni (+21%), quelli rilasciati dal CNIPA alle pubbliche amministrazioni sono 27.000;
- i siti web gestiti dalle pubbliche amministrazioni centrali sono 1.026 (+7% rispetto al 2005) e il numero dei contatti ai siti è stato di 336 milioni (+10% sul 2005); 55 pubbliche amministrazioni possono esporre il logo che testimonia dell'accessibilità a norma del proprio sito web;
- nello specifico ambito dei servizi alle imprese, il portale "impresa.gov.it" ha messo a disposizione 45 servizi *on line* (erano 19 nel 2005), che coinvolgono 15 amministrazioni (erano 3 nel 2005), con oltre 8 milioni di contatti registrati nell'anno.

Nella tabella che segue sono riportati i dati rilevati sui servizi in rete della P.A.C.

Tab. 5 - Quadro di riepilogo dei servizi in rete della P.A.C. (anni 2005 e 2006)

		Anno 2005	Anno 2006
SERVIZI EROGATI ON LINE (39 amministrazioni su 51)			
Totale servizi erogati	numero	243	274
Servizi di livello 3	numero	103	111
	% del totale dei servizi erogati	42%	41%
Servizi di livello 4	numero	29	28
	% del totale dei servizi erogati	12%	10%
Servizi di livello 3 e 4	numero	132	139
	% del totale dei servizi erogati	54%	51%
Servizi livello di 3 e 4 con intermediario	numero	59	61
	% del totale dei servizi di livello 3 e 4	45%	44%
ACCESSO AI SERVIZI			
Servizi con procedure di identificazione	% del totale dei servizi erogati		55%
Servizi che utilizzano certificati di autenticazione	% del totale dei servizi erogati		2%
SITI WEB ISTITUZIONALI			
Siti WEB	numero	952	1.026
Numero di visite	milioni	306	336

Le azioni da svolgere per migliorare il livello dei servizi

Come già detto, permangono diverse criticità che ostacolano la completa diffusione dei servizi della P.A. in rete. Queste criticità indirizzano le azioni

da svolgere nei prossimi anni per migliorare il livello dei servizi innovativi nella P.A.C., ed in particolare:

- va aumentato il numero dei servizi di livello 4 secondo e-Europe, che consentono di completare *on line* l'intero iter del processo amministrativo, e andrebbe diminuito il peso degli intermediari nei restanti servizi;
- la gestione documentale informatizzata dell'iter amministrativo è solo raramente messa in atto dalle P.A.C. e va compiuto un importante sforzo tecnico e organizzativo per renderla possibile e diffusa;
- va migliorata l'integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle diverse amministrazioni centrali e locali
- va definito un sistema unico d'identificazione degli utenti, per l'accesso ai servizi *on line*;
- vanno ridotti di numero e standardizzati, dal punto di vista tecnologico, i siti web delle amministrazioni centrali, al fine di ridurne i costi di gestione e semplificarne l'accesso da parte degli utenti;
- va aumentato il livello di introduzione dei servizi di nuova tecnologia quali quelli del *mobile government* (attualmente circa il 20% delle amministrazioni centrali sta programmando o ha in esercizio servizi basati su tale tecnologia).

2.1.3.3 L'innovazione nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni

SPC In questo ambito, la principale realizzazione di "sistema" è stata senz'altro l' SPC, al quale si assicura un'ampia gamma di servizi di TLC ed informatici ad alta qualità e costi contenuti alle pubbliche amministrazioni. Nell'architettura del servizio è prevista una specifica attenzione alla sicurezza, gestita attraverso un apposito centro di gestione. Le pubbliche amministrazioni, definito il loro piano dei fabbisogni, stanno migrando nella nuova rete, con risparmi di costo per i servizi, a parità di qualità (o con incremento della qualità) molto alti.

RIPA Alla rete di telecomunicazioni tra le sedi italiane delle pubbliche amministrazioni, si aggiunge la RIPA (Rete Internazionale della P.A.) che già connette oltre 450 sedi della Pubblica Amministrazione in tutto il Mondo.

Una particolare attenzione, sulla spinta del d.lgs. 157 del 31 maggio 2005, è stata posta dalle amministrazioni al tema dell'ottimizzazione

dell'efficienza operativa dell'IT, sia in termini di maggiore ricorso al riuso del software applicativo e all'*open source*, sia all'avvio di iniziative per condividere servizi applicativi, sia, infine, di interventi per razionalizzare le infrastrutture IT.

La razionalizzazione delle infrastrutture IT

Una rilevazione effettuata dal CNIPA ha evidenziato in questo ultimo ambito notevoli potenzialità di miglioramento: le sole pubbliche amministrazioni centrali dispongono di oltre 1.000 sale server distribuite su tutto il territorio nazionale, con oltre 25.000 server installati e migliaia di addetti alla gestione. Alcune amministrazioni hanno già avviato interventi per razionalizzare la dislocazione delle sale server sul territorio (ad esempio INPS), altre sono in procinto di lanciare importanti progetti (il Ministero della giustizia, in collaborazione con il CNIPA, a seguito di uno specifico protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministro per le riforme e le Innovazioni nella P.A. e quello della Giustizia).

Open Source

La diffusione del software *open source*, nella P.A. va rilevato che la sua diffusione nella P.A. sta crescendo: il 72% delle amministrazioni vi ha già fatto ricorso (era il 65% nel 2005). Del resto, il patrimonio software della P.A. continua a crescere (la stima è di oltre 12 milioni di punti funzione "equivalenti" di *software custom*), così come la dimensione delle basi dati (ne sono state rilevate 1.385, con una dimensione complessiva di circa 460 *terabyte*). Un importante passo nella direzione della trasparenza, interoperabilità e integrazione tra i sistemi informativi è il fatto che quasi 540 di queste basi dati sono accessibili dall'esterno (+20% rispetto al 2005).

E-Learning

Anche l'*e-learning* sta aumentando il suo livello di diffusione nella P.A.C.: nel 2006 un terzo delle ore di formazione erogate ai dipendenti pubblici lo è stato attraverso questa modalità.

VoIP, Wi-Fi e RFID

Il VoIP è ormai una tecnologia diffusa nella P.A.C.: circa il 30% delle amministrazioni ne fa infatti uso. Tra le tecnologie emergenti nel settore IT che trovano applicazione nella P.A.C. si segnalano il Wi-Fi (35% delle amministrazioni già impiegano tale tecnologia), la biometria (già introdotta nel 17% delle amministrazioni), l'RFId (8% le P.A. che ne fanno uso).

Sicurezza

Infine, riguardo la sicurezza dei sistemi informatici, la situazione è stata di recente rilevata dal "Rapporto sulla sicurezza ICT nella PAC" elaborato dal CNIPA. Per quanto riguarda la Sicurezza logica e la Sicurezza dell'Infrastruttura, la situazione è complessivamente più che soddisfacente, con un netto miglioramento rispetto al passato, soprattutto per quanto riguarda la sicurezza perimetrale e il controllo degli accessi e le reti, fatta eccezione per alcune reti wireless ancora non adeguatamente

protette. Sul piano dell'organizzazione interna per la sicurezza, è importante notare che ancora rimangono disattese le norme emanate da tempo e che, in generale, la cultura della sicurezza è rimasta appannaggio degli addetti ai lavori e i piani di formazione e sensibilizzazione sul tema sono ancora poco diffusi. Lo stato della sicurezza dei servizi mostra un quadro disomogeneo con una criticità particolare per quanto riguarda l'attenzione alla continuità operativa (evidentemente non ancora avvertito come fattore cruciale per la qualità dei servizi offerti) e per la capacità delle amministrazioni di rilevare intrusioni e attacchi. Un importante realizzazione nel settore del *disaster recovery* e della continuità operativa è stato il Centro Unico di *Back Up* degli Enti previdenziali e assicurativi.

Le principali azioni da programmare nel triennio entrante sono quindi:

Nuove azioni da programmare per il 2008-10

- la riduzione del numero delle sale server delle amministrazioni centrali, con una contemporanea ottimizzazione dell'uso delle apparecchiature informatiche (virtualizzazione, fisica o logica) con centralizzazione dei servizi di gestione e manutenzione, anche ricorrendo a quelli resi disponibili da SPC;
- l'aumento del ricorso alla pratica del riuso del software, attraverso interventi volti ad aumentare il numero di componenti software riusabili di proprietà della P.A., ospitati e descritti in opportuni cataloghi, accessibili e consultabili;
- l'aumento del ricorso al software *open source*, principalmente sul lato del *front office* (ovvero sul *desktop*);
- il miglioramento della sicurezza fisica e logica dei sistemi ICT, anche attraverso la definizione di aspetti organizzativi, che registra tuttora un livello di attenzione inferiore a quanto auspicabile nella P.A.C. (solo la metà delle amministrazioni ha pianificato interventi nel settore).

2.2 Analisi della programmazione 2008-2010 per obiettivo

Le pubbliche amministrazioni centrali e gli enti pubblici non economici sono stati chiamati nel Piano a dividere le iniziative programmate, e i relativi fabbisogni di spesa, tra iniziative rivolte alla gestione corrente dei sistemi in esercizio e iniziative di miglioramento, associate alle linee d'azione del CNIPA e agli obiettivi della strategia nazionale di *e-government*. I successivi paragrafi riportano i dati rilevati dall'analisi della programmazione 2008-2010 proposta dalle amministrazioni suddivisa per le suddette voci. Va rilevato che alcuni interventi programmati dalle amministrazioni riguardano azioni "multilivello", che coinvolgono Stato, Regioni e autonomie locali, che operano congiuntamente su sistemi di settore con un approccio "federato". Tra gli esempi più rilevanti si possono citare gli interventi nei settori dei beni culturali, dell'ambiente e del lavoro.

2.2.1 Gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio

La previsione di spesa per la gestione dei sistemi in esercizio

Le pubbliche amministrazioni centrali dello Stato e gli enti pubblici non economici prevedono complessivamente di destinare alla gestione corrente dei sistemi informativi in esercizio circa 982 milioni di euro nel 2008 e 2.815 nel triennio, pari, rispettivamente, al 45% e al 48% della previsione di spesa complessiva programmata nel Piano triennale.

Questa incidenza non è variata sostanzialmente dalle precedenti programmazioni. Va osservato che la previsione di spesa per la gestione dei sistemi informativi in esercizio differisce da quanto poi viene effettivamente speso a tal fine, come rilevato nel precedente paragrafo 2.1.2. Questa differenza è da attribuire alla minore disponibilità di finanziamenti – disposti dalla legge di Bilancio – rispetto alla programmazione di spesa, che induce inevitabilmente le amministrazioni a tagliare la quota di risorse per l'innovazione e lo sviluppo a favore della gestione di ciò che già esiste.

Nella tabella che segue è riportata la previsione del fabbisogno finanziario 2008-2010 per la gestione corrente dei sistemi in esercizio, come ricavata dalle proposte di programmazione di pubbliche amministrazioni centrali dello Stato ed enti pubblici non economici.

Tab. 6 – P.A.C. - Previsione di spesa per la gestione corrente dei sistemi in esercizio per il 2008-2010 (importi in milioni di euro)

	Amministrazioni centrali Stato		Enti pubblici		Amministrazioni centrali ed enti	
	Spesa 2008	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**
Spesa per la gestione corrente dei sistemi in esercizio	768	2.160	214	655	982	2.815
% sul totale della spesa programmata	47%	48%	41%	46%	45%	48%

2.2.2 Gli interventi di miglioramento

2.2.2.1 Il quadro complessivo della programmazione

Le 10 linee d'azione ICT del CNIPA

Come già detto, il CNIPA ha individuato nelle linee strategiche per il 2008-2010 dieci linee di azione per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di *e-government*, che specificano altrettanti ambiti di innovazione nei sistemi informativi della P.A.C.. Alle amministrazioni è stato chiesto, nella predisposizione delle loro proposte di programmazione triennale, di attribuire gli interventi programmati e le relative previsioni di spesa ad una delle dieci linee di azione (con l'esclusione delle spese relative alla gestione corrente dei sistemi in esercizio, di cui al precedente paragrafo). Ognuna delle linee d'azione è stata quindi associata ad uno dei tre macro obiettivi di *e-government* individuati nel precedente paragrafo 1.3.

Le linee d'azione più fatte proprie dalle P.A.C. nella programmazione 2008-10

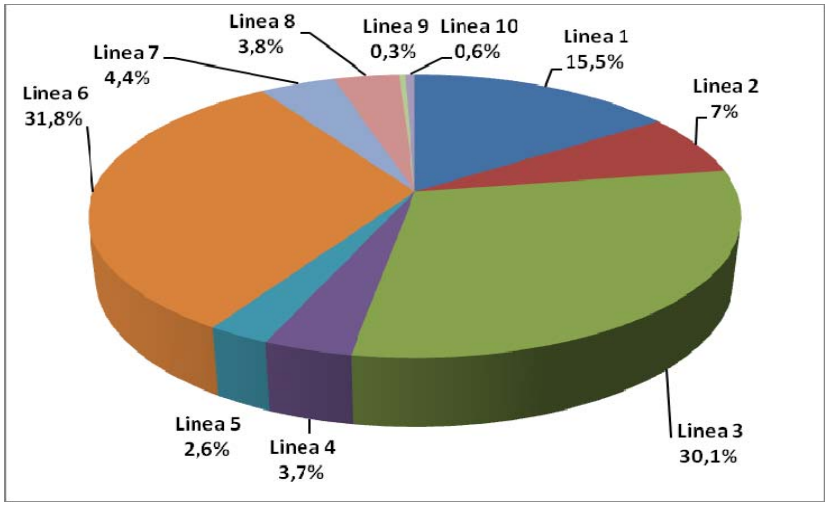
Circa il 53% della spesa programmata nel 2008-2010 e 700 interventi sono stati attribuiti dalle amministrazioni alle linee d'azione. Complessivamente, su una previsione totale di spesa ICT per il triennio di circa 5,9 miliardi di euro, quella riferita direttamente alle linee d'azione è pari a oltre 3 miliardi. Per quanto riguarda il 2008, su una previsione di spesa totale di oltre 2 miliardi di euro, circa 1,17 sono dedicati all'attuazione delle linee d'azione.

Le linee d'azione che hanno trovato maggiore risposta nella programmazione per il 2008 sono quelle che riguardano il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e il recupero della loro efficienza (circa 374 milioni di euro) e lo sviluppo di sistemi applicativi a supporto dell'efficienza dell'azione amministrativa (circa 355 milioni di euro). Le quote di spesa riferite a queste due linee d'azione sono, rispettivamente, il 31,8% e il 30,1%, del totale della spesa attribuita alle linee di azione per il 2008. Il 15,6% della spesa programmata per il 2008 e attribuita alle linee

d'azione è destinato allo sviluppo di servizi in rete, il 7% all'integrazione in rete di servizi e banche dati, circa il 4,4% per sicurezza, mentre il 3,7% è destinato al supporto alla valutazione dell'azione amministrativa e il 3,8% alla adozione di soluzioni tecnologiche innovative. Gli interventi per la dematerializzazione e la gestione documentale costituiscono il 2,7%, mentre quote residuali sono attribuite alle restanti linee d'azione.

Il grafico successivo e la correlata tabella mostrano la ripartizione percentuale della spesa – e il suo valore - per il miglioramento programmata dalla P.A.C. nel 2008, distribuiti per linea d'azione.

Fig. 3 – P.A.C.- Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per il miglioramento, per linea d'azione CNIPA.



LINEA D'AZIONE	Spesa 2008	LINEA D'AZIONE	Spesa 2008
1. Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	183	6. Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	375
2. Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amm.ni centrali e locali	82	7. Sicurezza ICT	52
3. Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa	355	8. Adozione di soluzioni tecnologiche innovative	45
4. Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'azione amministrativa	44	9. Riuso del software e open source	4
5. Dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti	31	10. Formazione informatica ed e-learning	7

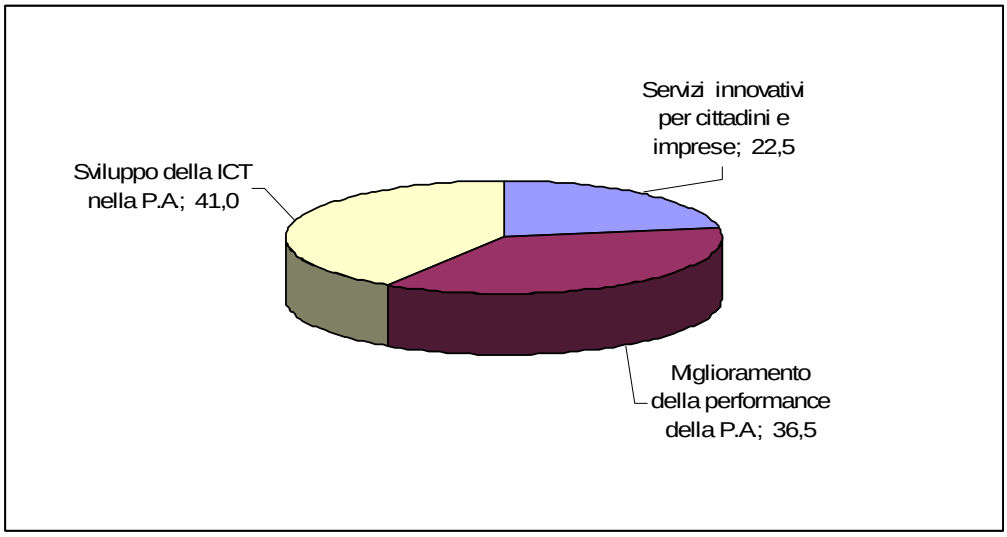
Nella tabella che segue le previsioni di spesa delle amministrazioni per il miglioramento sono riaggregate con riferimento ai tre macro obiettivi di *e-government* che le linee d'azione CNIPA indirizzano (la correlazione tra linee d'azione e macro obiettivi di *e-gov* è riportata nel paragrafo 1.3).

Tab. 7 – P.A.C. - Ripartizione previsione di spesa per il miglioramento per macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government*. (Importi in milioni di euro)

Macro obiettivi di *e-government*	**Amministrazioni centrali**		**Enti pubblici**		**Totale amministrazioni centrali ed enti**		**Tot. inter-venti**
	Spesa 2008	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	
Miglioramento della performance della P.A.	338	942	92	214	430	1.156	294
Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese	221	532	44	85	265	617	184
L'innovazione nelle tecnologie ICT	313	834	170	466	483	1.300	221
TOTALE	**872**	**2.308**	**306**	**764**	**1.178**	**3.072**	**699**
% sul totale complessivo spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	53%	52%	59%	54%	55%	52%	

Il grafico successivo mostra la ripartizione percentuale, per macro obiettivo della strategia nazionale di *e-government*, della spesa programmata per il miglioramento dalla P.A.C. nel 2008.

Fig. 4 – P.A.C. - Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per i macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government*.



2.2.2.2 Il miglioramento della performance della Pubblica Amministrazione

L'incidenza della spesa programmata per il "miglioramento delle performance della P.A.C."

Gli interventi programmati dalle P.A.C. con l'obiettivo "Miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione", assorbono il 20% circa del totale della spesa programmata nel 2008, ed una quota simile nel triennio 2008-2010. Con riferimento alla sola spesa per il miglioramento, la quota di fabbisogno assorbita da questo obiettivo nel 2008 è pari al 36,5% circa. In rapporto alla spesa complessiva programmata dalla P.A.C. nel triennio (considerando quindi anche la spesa per la gestione dei sistemi in esercizio) l'incidenza di questo macro obiettivo di miglioramento è pari a circa il 20%.

La quota maggiore di spesa è assorbita dai numerosi interventi che prevedono lo sviluppo di sistemi applicativi a supporto dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di spesa complessive 2008-2010 della P.A.C. relative alle linee d'azione associate con il macro obiettivo di *e-government* "Miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione".

Tab. 8 – P.A.C. - Ripartizione previsione di spesa 2008-2010 per l'obiettivo "Miglioramento delle performance della Pubblica Amministrazione". (Importi in milioni di euro)

	Amministrazioni centrali		Enti pubblici		Totale amministrazioni centrali ed Enti		
LINEA D'AZIONE	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	**Spesa 2008**	**Spesa triennio**	**Tot. interven-ti**
Sviluppo di servizi applicativi a supporto del miglioramento dell'efficienza dell'az. amministrativa	276	772	78	190	355	962	172
Potenziamento degli strumenti a supporto della valutazione della misura dell'az. amministrativa	40	108	4	8	44	115	62
Dematerializzazione dei procedimenti e la gestione informatica dei documenti	22	63	9	16	31	79	60
TOTALE	**338**	**943**	**91**	**214**	**430**	**1.156**	**294**
% sul totale di spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	21%	21%	18%	15%	20%	20%	
% sul totale di spesa programmata per il miglioramento	39%	41%	30%	28%	37%	38%	

2.2.2.3 Lo sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese

L'incidenza della spesa programmata per lo "sviluppo di servizi innovativi"

Gli interventi programmati dalle P.A.C. con l'obiettivo "Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese", assorbono il 23% della spesa complessiva per il miglioramento prevista dalle amministrazioni centrali dello Stato e dagli enti nel triennio 2008-2010 e il 12% di quella complessiva (gestione corrente sistemi in esercizio + miglioramento).

La quota maggiore di spesa è stata riservata dalle amministrazioni allo sviluppo di servizi in rete (15,6% della spesa per il miglioramento prevista nel 2008), mentre il 7% della spesa programmata nel 2008 è destinato all'integrazione in rete di servizi e banche dati.

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di spesa complessive 2008-2010 della P.A.C. relative alle linee d'azione associate con l'obiettivo di *e-government* "Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese".

Tab. 9 – P.A.C. - Ripartizione previsione di spesa 2008-2010 per l'obiettivo "Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese". (Importi in milioni di euro)

	Amministrazioni centrali dello Stato		Enti pubblici		Totale P.A.C.		
LINEA D'AZIONE	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Tot. interventi
Sviluppo di servizi in rete e servizi applicativi per cittadini ed imprese	160	369	23	37	183	406	117
Integrazione in rete dei servizi e delle banche dati delle amministrazioni centrali e locali	61	164	21	48	82	211	67
TOTALE	**221**	**532**	**44**	**85**	**265**	**617**	**184**
% sul totale complessivo della spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	13%	12%	9%	6%	12%	10%	
% sul totale della spesa programmata per il miglioramento	25%	23%	14%	11%	23%	20%	

2.2.2.4 L'innovazione nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni

L'incidenza della spesa programmata per la "innovazione dell'ICT"

L'Innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni è l'obiettivo di *e-government* che ha trovato maggiore riscontro nella programmazione delle amministrazioni centrali dello Stato e degli enti, con una quota di spesa prevista per il 2008 pari al 41% della spesa complessivamente attribuita al miglioramento e del 22% della spesa complessiva programmata (gestione corrente sistemi in esercizio + miglioramento).

La quota maggiore di spesa è destinata di gran lunga al miglioramento dell'efficienza operativa attraverso il potenziamento delle infrastrutture tecnologiche (i progetti riferiti a questo ambito rappresentano il 17.3% della spesa prevista per il 2008 e ben il 48% di quella del triennio, sempre con riferimento a quella attribuita al miglioramento).

Nella tabella che segue sono riportate le previsioni di spesa complessive 2008-2010 della P.A.C. relative alle linee d'azione associate con il macro obiettivo di *e-government* "L'innovazione nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni".

Tab. 10 – P.A.C. - Ripartizione previsione di spesa 2008-2010 per l'obiettivo "Innovazione nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni". (Importi in milioni di euro)

	Amministrazioni centrali dello Stato		Enti pubblici		Totale P.A.C.		
LINEA D'AZIONE	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Tot. interventi
Miglioramento dell'efficienza operativa delle infrastrutture tecnologiche ICT	247	664	127	375	375	1.039	104
Sicurezza ICT	22	52	30	63	52	115	45
Adozione di soluzioni tecnologiche innovative	35	93	10	23	45	116	38
Riuso del software e open source	2	6	2	3	4	9	10
Formazione informatica ed e-learning	7	20	0	1	7	21	24
TOTALE	**313**	**834**	**170**	**466**	**483**	**1.300**	**221**
% sul totale complessivo della spesa programmata (gestione corrente + miglioramento)	19%	19%	33%	33%	22%	22%	
% sul totale della spesa programmata per il miglioramento	36%	36%	56%	61%	41%	42%	

2.2.3 Riepilogo della programmazione per obiettivo

Nella tabella che segue è riportato il quadro di sintesi della programmazione 2008-2010 della P.A.C. dei fabbisogni finanziari per l'ICT, suddivisa nei tre macro obiettivi della strategia nazionale di *e-government* e nella gestione dei sistemi correnti.

Tab. 11 – P.A.C. - Ripartizione previsione di spesa 2008-2010 per obiettivi di *e-government* e gestione sistemi correnti. (Importi in milioni di euro)

	Amministrazioni centrali dello Stato		Enti pubblici		Totale P.A.C.	
Obiettivo	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio	Spesa 2008	Spesa triennio
Spesa per la gestione corrente	768	2.160	214	655	982	2.815
Miglioramento della performance della P.A.	338	942	92	214	430	1.156
Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese	221	532	44	85	265	617
L'innovazione nelle tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni	313	834	170	465	483	1.299
Spesa totale programmata	**1.640**	**4.468**	**520**	**1.419**	**2.160**	**5.887**

2.3 Analisi della programmazione 2008-2010 per tipologia di intervento e per voce di spesa

2.3.1 Amministrazioni centrali dello Stato

L'analisi della distribuzione della spesa per tipologia di intervento[11] evidenzia che le amministrazioni centrali dello Stato prevedono di destinare oltre il 47% del fabbisogno finanziario del 2008 alla gestione ed evoluzione dei sistemi correnti. Si tratta di una previsione di spesa rilevante che, pur in leggera flessione rispetto alla precedente programmazione, mantiene un'alta incidenza sul totale della spesa programmata, incidenza che può essere considerata fisiologica se rapportata al livello di maturità e di dimensione dei principali sistemi informativi pubblici e alla costante necessità del loro adeguamento all'evoluzione organizzativa, normativa e tecnologica.

Nella tabella e nel grafico seguenti è riportata la distribuzione del fabbisogno finanziario stimato nei piani delle amministrazioni centrali dello Stato, per tipologia di intervento.

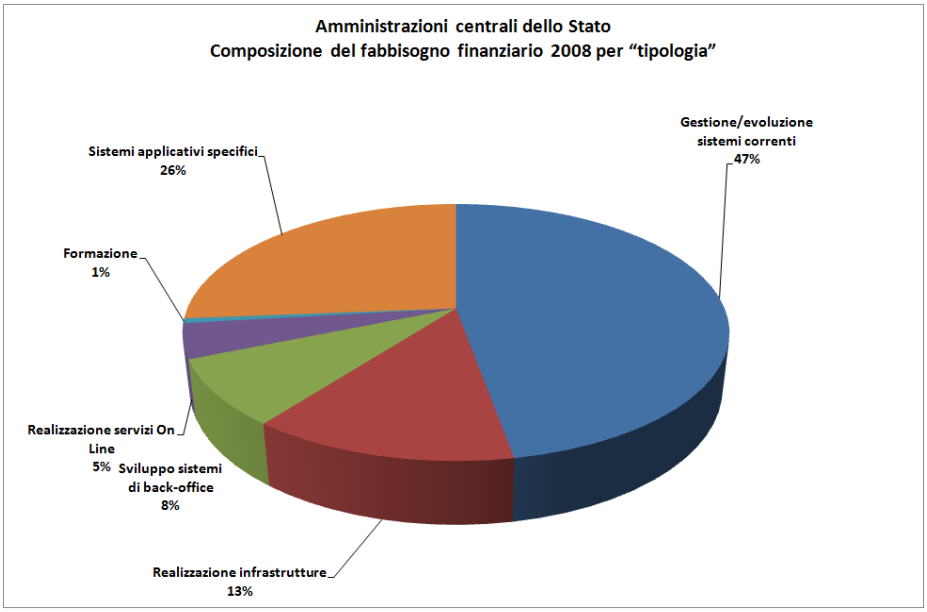
Tab. 12 – Amministrazioni centrali dello Stato - Composizione del fabbisogno finanziario 2008-2010 per tipologia di intervento. (importi in milioni di euro)

Tipologia di progetto	Fabbisogno 2008	Incidenza % su totale 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno triennio 2008-2010
Gestione/evoluzione sistemi correnti	773	47,1%	733	702	2.208
Realizzazione infrastrutture	218	13,3%	190	194	602
Sviluppo sistemi di back-office	137	8,4%	129	108	374
Realizzazione servizi On Line	72	4,4%	66	61	199
Formazione[12]	10	0,6%	8	6	24
Sistemi applicativi specifici	430	26,2%	328	303	1.061
Totale	**1.640**	**100%**	**1.454**	**1.374**	**4.468**

[11] Tipologie possibili: interventi per i sistemi correnti, progetti/iniziative per le infrastrutture, sistemi di "back office" dedicati all'auto-amministrazione e al funzionamento, servizi *on line* (comprese carte, firma digitale e rilevazione *customer satisfaction*), sistemi applicativi finalizzati alla missione specifica dell'Amministrazione, formazione (ed e-learning). Va osservato che tale classificazione ha un valore del tutto indicativo, poiché molte delle iniziative pianificate comprendono attività eterogenee che ne rendono difficile l'attribuzione puntuale alle citate tipologie.

[12] Per *formazione* si intende formazione informatica e formazione in e-learning.

Fig. 5 – Amministrazioni centrali dello Stato - Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per l'ICT per tipologia di intervento.



Distribuzione della spesa programmata per"tipologia di intervento" – Solo Amm. Centr. Stato

Rispetto alla precedente programmazione, diminuisce per il primo anno di Piano (2008) l'incidenza della spesa per lo sviluppo dei sistemi specifici (pari ora al 26,2% del totale), aumenta quella per il potenziamento e adeguamento delle infrastrutture (13,3%) e per il potenziamento dei sistemi di back office (8,3%), resta sostanzialmente invariata la previsione di spesa per le iniziative per la realizzazione di servizi *on line* (4,4%) e per la formazione (appena lo 0,6%). Al riguardo, peraltro, occorre rilevare come le iniziative per la formazione ICT sono solo in parte finanziate con fondi resi disponibili ai responsabili dei sistemi informativi delle amministrazioni e quindi alcune iniziative in questo settore potrebbero non essere riportate nei piani di spesa per l'ICT.

Distribuzione della spesa programmata per"voce di spesa". Solo Amm. Centr. Stato

Per quanto riguarda la distribuzione per voci di spesa, si rileva che il 51,3% del fabbisogno finanziario nel 2008 è indirizzato allo sviluppo e il 48,7% alla gestione. Nell'ambito di tali categorie, le voci di spesa più rilevanti si riferiscono all'acquisto di software applicativo (26%), all'acquisto di hardware e software di base (10%) ed alla sua manutenzione (9%), alla manutenzione del software applicativo (7%) e degli apparati di rete (8%). E' significativo rilevare che le amministrazioni prevedono di destinare al software (tra sviluppo e manutenzione) oltre il 32% della spesa complessiva per l'ICT nel 2008. D'altra parte, come evidenziato dalla Relazione annuale del CNIPA sullo stato dell'informatizzazione della P.A. per l'anno 2006, il patrimonio di software

"custom" (sviluppato per esigenze specifiche) dei sistemi della P.A. centrali ammonta a oltre 8,2 milioni di FP equivalenti (FPe)[13].

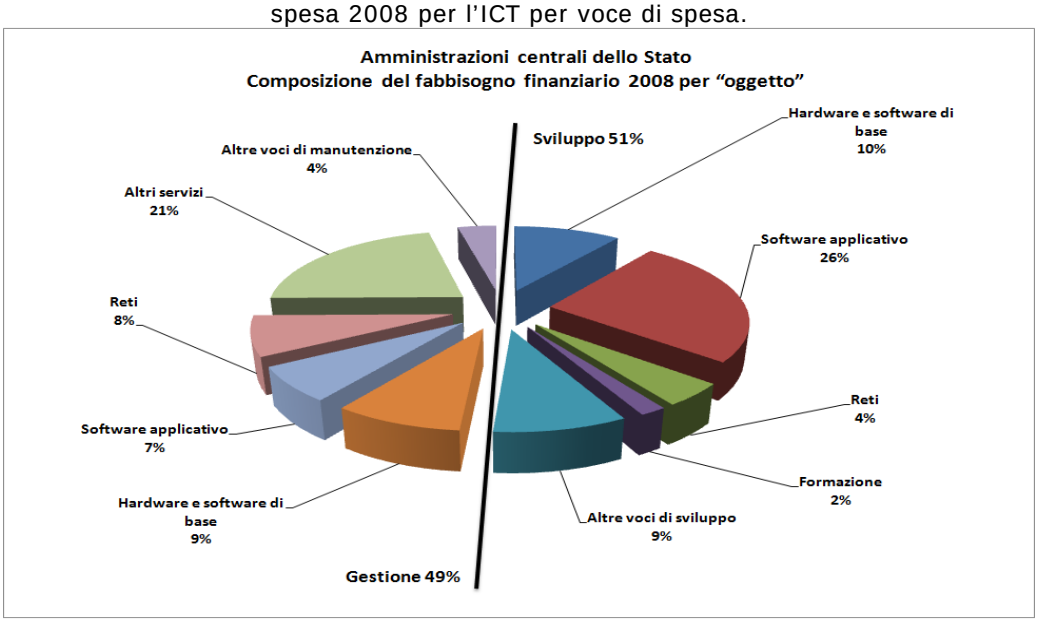
La tavola e il grafico che seguono riportano la distribuzione del fabbisogno finanziario delle amministrazioni centrali dello Stato, per voce di spesa.

Tab. 13 – Amministrazioni centrali dello Stato - Ripartizione della previsione di spesa 2008-2010 per l'ICT per voce di spesa. (Importi in milioni di euro).

Voci di Spesa	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno triennio 2008-10
Sviluppo				
Hardware e software di base	170	147	134	451
Software applicativo	419	307	287	1.013
Reti	74	60	56	191
Altre voci di sviluppo	148	131	129	408
Formazione	30	28	27	85
Totale Sviluppo e formazione	**841**	**673**	**633**	**2.148**
Gestione/Manutenzione				
Hardware e software di base	143	118	100	362
Software applicativo	112	120	113	345
Reti	130	132	131	393
Altri servizi	351	348	339	1.038
Altre voci di manutenzione	62	63	57	182
Totale Gestione/Manutenzione	**799**	**781**	**740**	**2.320**
Totale Generale	**1.640**	**1.454**	**1.374**	**4.468**

[13] I FP equivalenti sono calcolati a partire dal numero di FP e di Kloc dichiarati dalle amministrazioni.

Fig. 6 – Amministrazioni centrali dello Stato - Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per l'ICT per voce di spesa.



2.3.2 Enti pubblici non economici

Distribuzione della spesa programmata per"tipologia di intervento" – Solo Enti

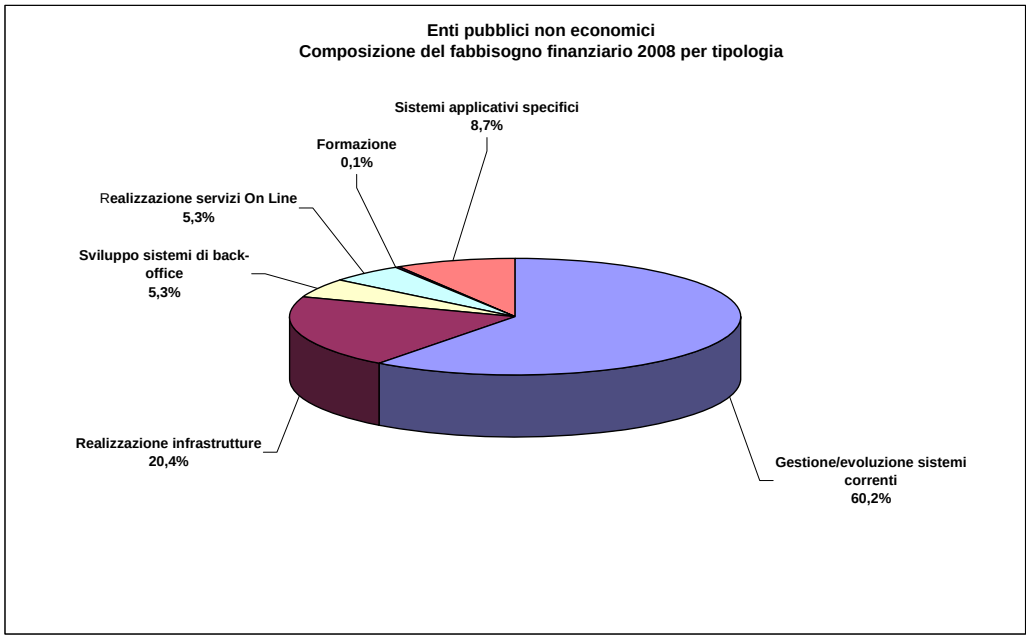
La quota più rilevante (circa il 60%) della spesa programmata dagli enti pubblici non economici per il 2008 è assorbita dalla gestione ed evoluzione dei sistemi correnti. Questa previsione, anche se in flessione rispetto al 2007, conferma un prevalente orientamento della spesa degli enti previdenziali e assicurativi verso la gestione ed evoluzione dei sistemi già in uso, sia per aumentarne la maturità tecnologica, sia per consentire a tali sistemi di continuare a supportare i compiti istituzionali degli enti, spesso in evoluzione.

Nella tavola e nel grafico seguenti è riportata la distribuzione del fabbisogno finanziario degli enti pubblici non economici nei loro piani per il 2008-2010, per tipologia di intervento.

Tab. 14 - Enti - Composizione della previsione di spesa 2008-2010 per l'ICT per tipologia di intervento. (importi in milioni di euro)

Tipologia di iniziativa	Fabbisogno 2008	ncidenza % su totale 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno triennio 2008-2010
Gestione/evoluzione sistemi correnti	313	60,2%	344	341	998
Realizzazione infrastrutture	106	20,4%	75	65	246
Sviluppo sistemi di back-office	27	5,3%	19	8	54
Realizzazione servizi On Line	28	5,3%	14	12	54
Formazione	0,4	0,1%	0,4	0,4	1,2
Sistemi applicativi specifici	45,5	8,7%	16,5	4	66
Totale	**520**	**100%**	**469**	**430**	**1.419**

Fig. 7 – Enti - Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per l'ICT per tipologia di intervento.



La spesa programmata dagli enti nel 2008 per le infrastrutture è pari a circa il 20% del totale, con un netto incremento rispetto al 2007. La previsione di spesa per nuovi sviluppi applicativi di sistemi specifici costituisce circa il 9% del fabbisogno, mentre più contenuti sono gli investimenti previsti per lo sviluppo di servizi *on line* e per i sistemi di back office, per i quali si registra una diminuzione rispetto al 2007. Infine, come già segnalato per le amministrazioni centrali, restano esigui gli interventi programmati per la formazione del personale.

Distribuzione della spesa programmata per"voce di spesa" – Solo Enti

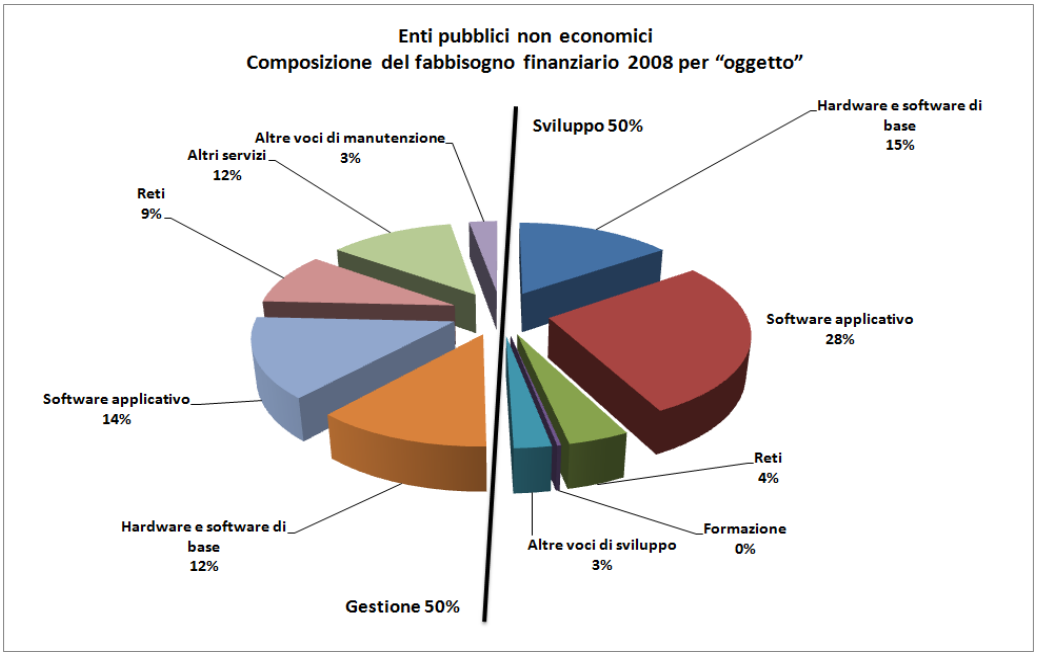
Relativamente alla distribuzione del fabbisogno per voce di spesa per gli Enti, si rileva che il 49,6% nel 2008 è indirizzato allo sviluppo e il 50,4% alla gestione. Nell'ambito di tali categorie, le voci di spesa più rilevanti nel 2008 sono l'acquisto di software applicativo (28%), hardware e software di base (15%), la manutenzione del software applicativo (14%), dell'hardware e software di base (12%) e degli apparati di rete (9%). E' significativo anche in questo caso rilevare che gli enti prevedono di destinare al software (tra sviluppi e manutenzione) circa il 42% della spesa complessiva stimata per l'ICT nel 2008.

La tavola e il grafico che seguono riportano la distribuzione del fabbisogno finanziario degli enti pubblici non economici per voce di spesa.

Tab. 15 – Enti - Ripartizione della previsione di spesa 2008-2010 per l'ICT per voce di spesa. (importi in milioni di euro)

Voci di Spesa	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno triennio
Sviluppo				
Hardware e software di base	78	63	72	213
Software applicativo	143	113	85	341
Reti	22	19	4	45
Altre voci di sviluppo	13	12	11	36
Formazione	1,4	1,3	1,2	4
Totale Sviluppo e formazione	**258**	**208**	**173**	**639**
Gestione / Manutenzione				
Hardware e software di base	62	62	61	185
Software applicativo	74	74	80	228
Reti	49	48	45	142
Altri servizi	63	60	60	183
Altre voci di manutenzione	14	17	11	42
Totale Gestione / Manutenzione	**262**	**261**	**257**	**780**
Totale Generale	**520**	**469**	**430**	**1.419**

Fig. 8 - Enti – Ripartizione % della previsione di spesa 2008 per l'ICT per voce di spesa.



2.3.3 Riepilogo della programmazione per tipologia di intervento e per voce di spesa

Nella tabella che segue è riportato il quadro di sintesi della programmazione 2008-2010 della P.A.C. (amministrazioni centrali dello Stato ed Enti) dei fabbisogni finanziari per l'ICT, suddivisa per tipologia di intervento (importi in milioni di euro).

Tab. 16 – P.A.C. - Composizione della previsione di spesa 2008-2010 per l'ICT per tipologia di intervento. (importi in milioni di euro)

Tipologia di intervento	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno 2008-10
Gestione/evoluzione sistemi correnti	1.086	1.077	1.043	3.206
Realizzazione infrastrutture	324	265	259	848
Sviluppo sistemi di back-office	164	148	116	428
Realizzazione servizi On Line	100	80	73	253
Formazione	10	8	6	25
Sistemi applicativi specifici	476	345	307	1.127
Totale	**2.160**	**1.923**	**1.804**	**5.887**

Nella tabella che segue è riportato il quadro di sintesi della programmazione 2008-2010 dei fabbisogni finanziari per l'ICT della P.A.C.

(amministrazioni centrali dello Stato ed Enti), suddivisa per voce di spesa (importi in milioni di euro).

Tab. 17 – P.A.C. - Ripartizione della previsione di spesa 2008-2010 per l'ICT per voce di spesa. (importi in milioni di euro)

Voci di Spesa	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno triennio
Sviluppo				
Hardware e software di base	249	209	206	664
Software applicativo	562	420	372	1.354
Reti	96	79	60	235
Altre voci di sviluppo	161	143	140	444
Formazione	31	29	28	89
Totale Sviluppo e formazione	**1.099**	**881**	**807**	**2.787**
Gestione / Manutenzione				
Hardware e software di base	205	180	161	547
Software applicativo	186	194	193	573
Reti	178	180	177	535
Altri servizi	414	408	399	1.221
Altre voci di manutenzione	76	80	68	224
Totale Gestione / Manutenzione	**1.061**	**1.042**	**997**	**3.100**
Totale Generale	**2.160**	**1.923**	**1.804**	**5.887**

2.4 Il fabbisogno finanziario previsto per il 2008-2010 e il trend dei finanziamenti effettivamente disponibili

2.4.1 Le modalità di finanziamento

I finanziamenti per la gestione e lo sviluppo dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali sono costituiti dai fondi disponibili nei bilanci delle amministrazioni, da fondi straordinari, sia nazionali (fondi e leggi speciali), sia comunitari per la partecipazione a programmi finanziati dall'Unione europea.

Le modalità di finanziamento si differenziano in relazione alla natura delle amministrazioni, alla autonomia contabile e di bilancio e ai diversi processi di programmazione finanziaria.

I Ministeri

Per i Ministeri, la ripartizione puntuale dei fondi è definita dalla legge di bilancio (il bilancio dello Stato è articolato, per ogni Ministero, in Centri di Responsabilità - C.d.R. - e in Unità Previsionali di Base – UPB - tra cui sono individuate UPB specifiche per l'informatica, separate per spese di investimento e spese di gestione).

Gli Enti

Il finanziamento dell'ICT negli enti segue viceversa un diverso iter, in quanto gli stessi enti lo definiscono autonomamente sulla base delle risorse finanziarie complessivamente disponibili. Ciò rende sensibilmente diversa la disponibilità di fondi per l'ICT nelle amministrazioni centrali dello Stato e negli enti: come si dirà nel successivo paragrafo, la disponibilità di fondi nelle amministrazioni centrali dello Stato è andata progressivamente diminuendo negli ultimi anni, per effetto della politica di Governo di contenimento dei costi della P.A., mentre negli enti la disponibilità di fondi per l'ICT è rimasta sostanzialmente invariata, se non è cresciuta.

Va comunque osservato che gli stanziamenti iniziali di bilancio sui capitoli di spesa relativi all'informatica di servizio coprono, nelle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato, solo una parte (storicamente circa un terzo) delle risorse finanziarie complessivamente utilizzate da queste amministrazioni per i sistemi informativi.

La necessità di un quadro complessivo degli stanziamenti disponibili

Sarebbe quindi auspicabile per il CNIPA avere, fin dalla Legge finanziaria, un quadro complessivo degli stanziamenti di Bilancio a cui fanno riferimenti interventi sui sistemi informativi della P.A.

Inoltre, è parimenti auspicabile che gli Enti rendano noto al CNIPA lo stanziamento da essi definito per finanziare l'ICT, non appena approvato dai Consigli di amministrazione.

Le Agenzie fiscali

Un'ulteriore differenziazione riguarda le agenzie fiscali che, pur dotate di autonomia contabile e di bilancio, negoziano il loro budget all'interno della convenzione (contratto) stipulato con il Ministro dell'Economia e delle Finanze che determina anche gli indirizzi i risultati attesi e i metodi del controllo.

2.4.2 Il fabbisogno finanziario previsto dalla programmazione delle P.A.C.

Il quadro complessivo della spesa prevista

Alla definizione del fabbisogno finanziario previsto nel triennio 2008-2010 per l'ICT della P.A.C., concorrono le previsioni di spesa di 23 amministrazioni centrali dello Stato e di 12 enti pubblici non economici.

Il fabbisogno finanziario è pari a circa 2,2 miliardi di euro per il 2008, a 1,9 per il 2009 e a 1,8 per il 2010, per un totale di 5,9 miliardi di euro nel triennio.

Per le sole amministrazioni centrali dello Stato, il fabbisogno è di 1,6 miliardi di euro per il 2008 e di 4,5 miliardi per il triennio. Per gli enti pubblici non economici, il fabbisogno è di circa 520 milioni di euro per il 2008 e di 1,42 miliardi di euro per il triennio.

Nella tabella che segue è riportato il riepilogo del fabbisogno complessivo per l'ICT come definito dalle amministrazioni centrali dello Stato e dagli enti.

Tab. 18 - P.A.C - Fabbisogno finanziario per l'ICT nel triennio 2008-2010.
(Importi in milioni di euro)

	Fabbisogno 2008	Fabbisogno 2009	Fabbisogno 2010	Fabbisogno 2008-10
Amministrazioni centrali dello Stato	1.640	1.454	1.374	4.468
Enti pubblici non economici	520	469	430	1.419
Totale	**2.160**	**1.923**	**1.804**	**5.887**

La previsione di spesa si concentra in alcune amministrazioni

Il fabbisogno finanziario delle amministrazioni centrali dello Stato è concentrato in alcuni grandi ministeri (Economia e Finanze, Giustizia, Interno). In particolare, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (in tutte le sue componenti) rappresenta da solo circa il 43% del fabbisogno totale di spesa per l'ICT programmata dalla Pubblica Amministrazione centrale nel 2008. Tale considerevole peso deriva, oltre che dalle attività e impegni delle Agenzie fiscali, anche da alcune iniziative per la realizzazione di servizi e soluzioni di valenza generale per la Pubblica Amministrazione (sistema di e-procurement, sistemi contabili, tessera sanitaria, ecc.). Per

quanto riguarda gli Enti pubblici non economici, il fabbisogno è concentrato nei tre principali Enti: INPDAP, INPS e INAIL.

2.4.3 Il trend della previsione di spesa

Le variazioni di fabbisogno negli ultimi Piani

Il fabbisogno finanziario stimato dalle amministrazioni centrali dello Stato per il 2008 registra, rispetto al primo anno di programmazione del precedente Piano (2007), un decremento di circa il 7%, mentre, per gli enti pubblici non economici, il fabbisogno stimato per il 2008 è in leggero aumento rispetto a quello definito nella precedente programmazione per il primo anno del Piano (+4,9%).

Nella tabella che segue è riportato il confronto tra i fabbisogni finanziari definiti dalle amministrazioni nei precedenti Piani 2006-2008, 2007-2009 e 2008-2010, relativamente al triennio di programmazione.

Tab. 19 – P.A.C. - Confronto fabbisogno finanziario per l'ICT 2006-08, 2007-09, 2008-10. (Importi in milioni di euro)

Piano 2006-2008	**2006**	**2007**	**2008**	**Triennio**
Amministrazioni centrali	1.884	1.709	1.585	5.178
Enti	476	436	405	1.317
Totale	2.360	2.145	1.990	6.495

Piano 2007-2008	**2007**	**2008**	**2009**	**Triennio**
Amministrazioni centrali	1.759	1.606	1.463	4.828
Enti	496	469	397	1.362
Totale	2.255	2.075	1.860	6.190

Piano 2008-2010	**2008**	**2009**	**2010**	**Triennio**
Amministrazioni centrali	1.640	1.453	1.377	4.469
Enti	520	469	430	1.419
Totale	2.159	1.922	1.807	5.888

La prudenza della programmazione 2008-10

Il leggero calo di stima del fabbisogno evidenziato per il 2008 dalle amministrazioni centrali dello Stato conferma una tendenza già evidenziata nelle precedenti programmazioni triennali. Ad ogni nuovo Piano, la stima del fabbisogno finanziario da parte delle amministrazioni si confronta realisticamente con le effettive disponibilità di stanziamenti di bilancio, così come tiene conto della sempre maggiore efficienza della tecnologia e degli interventi di razionalizzazione messi in atto, che hanno prodotto già significativi risparmi di spesa (ad esempio i risparmi per la connettività assicurati da SPC e le potenzialità offerte dal VoIP). Inoltre, si deve considerare anche l'andamento decrescente dei prezzi unitari dei servizi ICT rilevabile sul mercato.

Tuttavia, come dimostra l'esperienza degli ultimi anni, anche questa

Il divario con la effettiva disponibilità di fondi

programmazione "prudente" resta significativamente distante dalla effettiva disponibilità di fondi che complessivamente vengono resi disponibili alle amministrazioni per finanziare l'ICT.

Ne è testimone l'aggiornamento della pianificazione effettuata con il Piano annuale, predisposto dal CNIPA nei primi mesi del primo anno successivo alla pubblicazione del Piano triennale, dopo l'approvazione della Legge di bilancio, dove si rileva la cancellazione o la sospensione di molti dei progetti proposti nel Piano triennale di riferimento, per mancanza di risorse finanziarie. Parte di questi progetti, evidentemente ritenuti necessari e non procrastinabili, vengono ripresentati nella programmazione successiva.

2.4.4 Il trend della effettiva disponibilità finanziaria per le amministrazioni centrali dello Stato

Gli stanziamenti di Bilancio negli ultimi anni

L'andamento nel tempo degli stanziamenti di bilancio costituisce un indicatore per valutare le risorse finanziarie a disposizione dell'innovazione tecnologica delle amministrazioni centrali dello Stato.

Per il 2007, lo stanziamento iniziale di bilancio (da Legge finanziaria) nei capitoli di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato riconducibili all'informatica di servizio è stato di circa 577 milioni di euro, cui vanno aggiunti altri 83 milioni residui di stanziamenti provenienti dagli anni precedenti.

Questa cifra sembra invertire la rotta rispetto alla finanziaria dell'anno scorso (+19%) anche se non recupera ancora il livello di finanziamenti iniziali del 2005 (-22% rispetto ad allora). In ogni caso, può essere considerata un segnale di attenzione verso l'innovazione tecnologica nella Pubblica Amministrazione, a fronte delle crescenti aspettative che sempre più investono il settore IT della P.A. al quale si chiede di contribuire decisamente a ridare efficienza operativa e credibilità alla Pubblica Amministrazione e al sistema Paese.

Gli assestamenti di Bilancio

Vale la pena di rilevare comunque come gli assestamenti di Bilancio intervenuti in corso d'anno abbiano migliorato la situazione di partenza: nel 2005, lo stanziamento definitivo è salito a 851 milioni di euro (era 744 a inizio anno), nel 2006 a 725 (era 482 ad inizio anno). In sostanza, la perdita di risorse finanziarie per i sistemi informativi della P.A.C. c'è stata ma è stata meno sensibile di quanto appare dalla lettura delle Leggi di Bilancio.

Il divario persistente tra previsione di budget e budget effettivo

La distanza tra esigenze e disponibilità di risorse è comunque ancora grande. Nella precedente programmazione triennale, le amministrazion pubbliche che sono finanziate con i capitoli di spesa riguardant l'informatica di servizio avevano previsto un fabbisogno per l'ICT per i 2007 pari complessivamente a 1,76 miliardi di euro, quindi ben di più dello stanziamento iniziale che è stato effettivamente disponibile (anche se, come si è già detto, molte amministrazioni ricavano i fondi per l'ICT anche da capitoli di bilancio non direttamente riconducibili all'informatica di servizio).

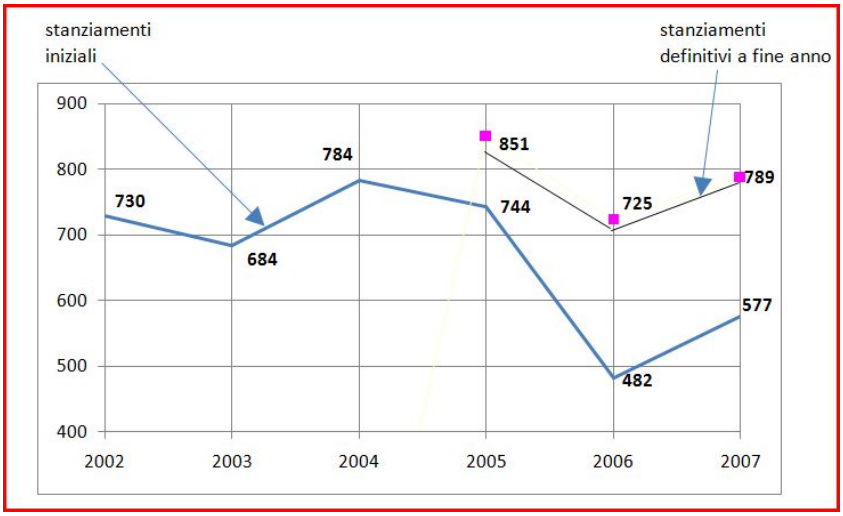
Questa differenza tra esigenze espresse dalle amministrazioni e fondi di bilancio disponibili per finanziare l'ICT, che si ripete ormai da anni, si è riflessa sulla programmazione delle amministrazioni, come è stato rilevato dal Piano annuale 2007 del CNIPA, nel quale molte iniziative programmate nel Piano triennale sono state sospese o cancellate.

D'altra parte, molte delle iniziative cancellate o sospese nel 2007 per carenza di risorse sono state riproposte nel Piano triennale 2008-2010, riportando praticamente il fabbisogno finanziario complessivo della P.A.C. alla situazione precedente alla Legge finanziaria per il 2007.

Nel grafico seguente è riportato l'andamento 2002-2007 degli stanziamenti iniziali – da Legge di Bilancio - per l'informatica di servizio nelle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato, confrontati con lo stanziamento definitivo rilevato a fine anno sui medesimi capitoli di spesa (il confronto è evidenziato solo per il 2005-2007).[14]

[14] Il dato del 2007 è aggiornato al 3 dicembre 2007.

Fig. 9 – Amministrazioni centrali dello Stato – Confronto tra stanziamenti iniziali e definitivi di bilancio per l'informatica di servizio. Anni 2002-2007. (Importi in milioni di euro)



Le rigidità del Bilancio

Vale la pena di segnalare anche come l'attuale rigidità di bilancio (netta separazione tra capitoli di spesa per investimenti e spese correnti) e i vincoli temporali del processo di spesa quali, ad esempio, le limitazioni mensili all'assunzione di impegni - per le amministrazioni centrali dello Stato pari a un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna unità previsionale di base – non favoriscono la qualità della programmazione della spesa, in particolare in prossimità della fine dell'anno solare.

Ne è testimonianza la circostanza che esiste una differenza tra importi stanziati nei capitoli di bilancio relativi all'informatica di servizio e gli importi impegnati a fine anno. Questa differenza è stata del 22% nel 2005 e del 30% nel 2006. Nella maggioranza dei casi si tratta di un differimento e non di una riduzione della spesa. Nondimeno, dal punto di vista dell'efficienza del processo di programmazione, si può osservare che, sommando questo scarto con quello tra richiesta e assegnazioni, si arriva a un divario totale tra richiesta e spesa che si avvicina a un fattore due.

2.5 Gli interventi integrativi del CNIPA per le P.A.C.

Il sostegno del CNIPA allo sviluppo dei sistemi informativi della P.A.C. avviene, come disposto dalla lettera c) del comma 2 dell'art. 9 del D.Lgs 39/1993, con la realizzazione di interventi integrativi. Si tratta di progetti finalizzati a raggiungere obiettivi specifici e di azioni tese alla diffusione di conoscenza su temi innovativi di interesse generale. Questi interventi prevedono forme di collaborazione diretta e indiretta tra CNIPA e amministrazioni.

La tabella seguente mostra l'elenco degli interventi integrativi. Gli interventi sono ripartiti tra i macro-obiettivi nazionali di *e-government* che indirizzano, così come definiti nel precedente paragrafo 1.1.1.

Tab. 20 – Quadro degli interventi integrativi del CNIPA a sostegno della P.A.C.

Macro obiettivi di *e-government*		Interventi integrativi del CNIPA (ex d.lgs. 39/93, art. 9, comma 2, lett. c)
Miglioramento della performance della P.A.	1	Realizzazione di applicazioni e servizi dimostrativi e diffusione di conoscenze e *best practice* nel settore della dematerializzazione e della gestione dei flussi documentali
	2	Realizzazione di servizi dimostrativi basati su applicazioni gestionali per i servizi di funzionamento della P.A.C.
	3	Realizzazione di soluzioni per l'interoperabilità e l'integrazione nel settore dei sistemi informativi territoriali
	4	Sviluppo di servizi innovativi di *mobile government*
	5	Diffusione delle piattaforme di formazione in rete (*e-learning*) e dei sistemi di gestione della conoscenza (KMS)
Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese	6	Sviluppo di servizi innovativi in rete per l'interazione efficace di cittadini e imprese con la P.A.
	7	Sviluppo e diffusione di sistemi di pagamento *on line* verso la P.A.
	8	Realizzazione di regole tecniche per le carte per l'accesso ai servizi in rete e la firma digitale e consulenza alle P.A.
	9	Supporto all'*e-inclusion*
	10	Definizione di metodologie e diffusione di strumenti per la rilevazione della *customer satisfaction* dei servizi in rete
L'innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni	11	Progettazione ed esercizio dimostrativo di infrastrutture di rete e di servizi innovativi, a livello nazionale (SPC) e internazionale (RIPA)
	12	Razionalizzazione della gestione delle risorse e delle infrastrutture ICT
	13	Supporto al riuso del software e dei servizi
	14	Supporto all'adozione di soluzioni tecniche e organizzative per il miglioramento della sicurezza ICT
	15	Supporto alla realizzazione di soluzioni di continuità operativa
	16	Promozione e diffusione del software *open source*
	17	Sperimentazione e supporto alle amministrazioni per l'utilizzo delle tecnologie biometriche
	18	Sperimentazione e supporto alle amministrazioni per l'utilizzo della tecnologia RFId e Wireless
	19	Supporto alle amministrazioni nell'adozione della tecnologia VoIP

Qui di seguito vengono brevemente sintetizzati i contenuti degli interventi riportati nella tabella precedente.

2.5.1 Miglioramento della performance della P.A.

1. **Realizzazione di applicazioni e servizi dimostrativi e diffusione di conoscenze e *best practice* nel settore della dematerializzazione e della gestione dei flussi documentali**. Il CNIPA prevede, nel corso del triennio 2008-2010, un rafforzamento delle attività a sostegno delle iniziative del Governo in materia di gestione documentale ed in particolare delle azioni programmate dalla *Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica nella P.A*. Verrà continuata, nei limiti dell'originaria previsione quantitativa, l'erogazione del servizio di protocollo e gestione documentale in ASP (ad oggi fruito da 21 amministrazioni per 284 Aree organizzative omogenee, 11.500 utenti e 10 milioni di documenti annui). Sono in fase di definizione le specifiche per una versione a più elevate prestazioni, anche sulla base delle esperienza acquisita, per consentire la tracciabilità dei documenti all'interno della amministrazione e nel rapporto tra amministrazioni ed enti.

Gestione flussi documentali e servizio di protocollo in ASP

Nell'ambito del'iniziativa denominata @p@, sono stati selezionati e cofinanziati dal CNIPA, e sono completati o in via di completamento, progetti di dematerializzazione che sostituiscono la corrispondenza tradizionale con la posta elettronica. Sono progetti che coinvolgono, normalmente, più amministrazioni.

Numerosi progetti di dematerializzazione sono stati cofinanziati e sono in corso di realizzazione nell'ambito di "Lotta agli sprechi". Riguardano procedimenti del Ministero della Giustizia, dell'Agenzia delle Dogane e del Ministero dell'interno. Inoltre il CNIPA ritiene di particolare interesse per l'innovazione del funzionamento della P.A. centrale il progetto del "cedolino elettronico" che riguarda circa 1,5 milioni di dipendenti pubblici e che è anch'esso cofinanziato da "Lotta agli sprechi". Infine lo stesso fondo sta finanziando il progetto Augusto per la dematerializzazione della Gazzetta ufficiale storica.

Un'altra iniziativa di dematerializzazione alla quale il CNIPA contribuisce è la realizzazione, nell'ambito delle iniziative ex art. 107 della legge n. 388/2000, di un sistema di supporto al processo di produzione e pubblicazione delle norme, che coinvolge il Senato, la Camera dei Deputati, la Presidenza del Consiglio e l'Ufficio Pubblicazione leggi e decreti del Ministero della Giustizia.

Infine, in ambito europeo, il CNIPA collabora ai progetti Estrella, Dalos e Humas in materia di informatica giuridica, European Criminal Registry per la condivisione europea dei registri penali, partecipando ai gruppi di lavoro di e-Justice, IDABC (Interchange Data Between Administrations and Citizens), TESTA (rete europea), i-Europe 2010.

Complessivamente, per interventi che riguardano la gestione documentale, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 22,6 milioni di euro di cui 16 per cofinanziamenti.

2. **Realizzazione di servizi dimostrativi basati su applicazioni gestionali per i servizi di funzionamento della P.A.C.** Nel settore dei sistemi contabili, il CNIPA ha definito tre interventi, che fanno parte di un disegno unitario di razionalizzazione della spesa pubblica per l'ICT attraverso la promozione di forme diverse di acquisto di servizi ICT, basate sul riuso e sulla condivisione di soluzioni tra i soggetti acquirenti:

   - rendere disponibile alla P.A.C. un servizio erogato in modalità ASP di gestione contabile finanziaria, basato sull'evoluzione del sistema SI.CO.GE;
   - rendere disponibile alla P.A.C. un servizio applicativo, anch'esso erogato in modalità ASP, di supporto alla contabilità economico/patrimoniale e analitica;
   - rendere disponibile alla P.A.C. un servizio erogato in modalità ASP di controllo strategico e controllo di gestione.

   I servizi di cui sopra saranno operativi nel triennio 2008-2010. I primi due verranno resi disponibili in modo integrato e unificato, come previsto dal protocollo di intesa stipulato a giugno 2007 fra RGS e CNIPA. Per l'attuazione di tale protocollo il CNIPA svolge funzioni di governo e monitoraggio dell'intervento.

   Il servizio di controllo strategico e di controllo di gestione sarà avviato in esito all'aggiudicazione di una gara in corso. Le specifiche funzionali del servizio sono state definite nell'ambito di una community che ha coinvolto 8 pubbliche amministrazioni insieme al CNIPA. Il CNIPA ha bandito la gara ed effettuerà il monitoraggio del contratto.

   Il CNIPA intende inoltre effettuare, in collaborazione con il Dipartimento della funzione pubblica, una iniziativa analoga a quelle sopra citate, nell'area dei sistemi di gestione del personale.

Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 8 milioni di euro.

3. **Realizzazione di soluzioni per l'interoperabilità e l'integrazione nel settore dei sistemi informativi territoriali**. Il CNIPA ha istituito il Repertorio nazionale dei dati territoriali[15], che nel prossimo triennio sosterrà in modo sistematico lo scambio e la fruizione dei dati geografici tra le diverse pubbliche amministrazioni e costituirà un elemento fondamentale per razionalizzare l'acquisizione di nuovi dati territoriali.

   Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 1 milione di euro.

4. **Sviluppo di servizi innovativi di *mobile government***. Il CNIPA sta operando per la creazione di un Centro Servizi a disposizione delle amministrazioni per l'erogazione di servizi di mobile-*government*. Nel triennio 2008-2010 sarà costituito questo Centro, che avrà il suo punto di forza nell'interfaccia unica verso gli operatori mobili. Il Centro Servizi permetterà, anche, di accedere ai servizi identificandosi tramite le SIM degli operatori e di effettuare pagamenti.

   Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 2 milioni di euro.

5. **Diffusione delle piattaforme di formazione in rete (*e-learning*) e dei sistemi di gestione della conoscenza (KMS)**. A sostegno della diffusione della formazione tramite *e-learning*, il CNIPA, oltre a elaborare e diffondere le linee guida per l'adozione delle nuove tecnologie, ha presentato nel 2007 una nuova edizione del vademecum nella quale, tra l'altro, sono descritte le più recenti tecnologie didattiche e discusse le nuove piattaforme *open source* e le metodologie di valutazione. Il CNIPA, inoltre, sta co-finanziando 10 progetti delle regioni per la produzione di materiali didattici riusabili sui temi dell'*e-government*. Nel 2007 è stata avviata una collaborazione con la Scuola Superiore della P.A. che, nel triennio successivo, prevede la realizzazione di progetti didattici, cui il CNIPA contribuirà, principalmente, per la parte tecnologica e per l'elaborazione di percorsi formativi sull'innovazione. E' prevista la partecipazione a progetti europei e la collaborazione con le università per la realizzazione di Master destinati ai dirigenti pubblici.

[15] Art. 59 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Per questo intervento, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 1,2 milioni di euro.

2.5.2 Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese

6. **Sviluppo di servizi innovativi in rete per l'interazione efficace di cittadini e imprese con la P.A.** Nel triennio 2008-2010 sarà aumentato il numero dei servizi offerti dai portali (impresa.gov.it e italia.gov.it) e verranno attivate le possibili sinergie sia tra i portali, sia con altri sistemi che offrono servizi in rete. Sul portale delle imprese impresa.gov.it (nel quale a fine 2007 saranno presenti 80 servizi di 20 pubbliche amministrazioni) sarà prevista la possibilità di effettuare il pagamento di diritti, tasse di concessione ecc. E' prevista anche la realizzazione di progetti di cooperazione con enti locali per migliorare i servizi di *front-end* degli *sportelli unici delle attività produttive*, rendendo accessibili anche i servizi della P.A. centrale.

   Per il portale nazionale del cittadino italia.gov.it si sta lavorando e si continuerà ad operare sui sistemi di riconoscimento degli utenti, sia con l'utilizzo di una carta con certificato standard di autenticazione (tale modalità è già attiva per alcuni servizi ad accesso limitato), sia con l'integrazione effettuata secondo la modalità del riconoscimento unificato (SSO). Proseguirà l'attività di arricchimento dei servizi, sia attraverso il reindirizzamento organizzato ai siti web della P.A., sia attraverso la costruzione di servizi propri del portale.

   Il portale www.normeinrete.it, realizzato nell'ambito di un progetto congiunto CNIPA-Ministero della Giustizia, fornisce un servizio di accesso unitario alla normativa statale, regionale e comunitaria. Il sistema adotta un'architettura di tipo federato e consente di operare selezioni su un corpus documentale distribuito di circa 200.000 documenti pubblicati sui siti web istituzionali di oltre 40 amministrazioni. Nel triennio 2008-2010 si prevede la reingegnerizzazione del sistema centrale con il potenziamento delle funzionalità di ricerca e l'estensione delle componenti dedicate all'integrazione delle basi documentali legislative regionali. Si prevede, inoltre, di conseguire la completezza della base documentale distribuita resa disponibile e di aggiornare la definizione degli standard. Lo sviluppo dei servizi collegati alla normativa proseguirà poi nell'ambito del Programma in informatizzazione della normativa vigente ex art. 107 della legge n. 388/2000 che ha come obiettivo quello di rendere disponibile attraverso Internet la normativa statale nel testo vigente.

Sull'obiettivo del miglioramento dei servizi, il CNIPA opera anche supportando e monitorando la realizzazione di altri progetti nell'ambito del fondo "Lotta agli sprechi".

Complessivamente, per interventi che riguardano lo sviluppo dei portali, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 6,8 milioni di euro, di cui 1,3 per cofinanziamenti.

7. **Sviluppo e diffusione di sistemi di pagamento *on line* verso la P.A.** Per la semplificazione dei rapporti tra la P.A. ed i suoi utenti si prevede di attivare la possibilità dei pagamenti *on line* utilizzando gli strumenti oggi offerti dal sistema bancario alla clientela privata, e lo stesso sistema di interconnessione già in uso per i mandati di pagamento, il cui funzionamento è assicurato dal CNIPA nell'ambito degli impegni assunti con il protocollo di intesa sottoscritto con Banca d'Italia, RGS e Corte dei Conti nel 2000.

   D'accordo con la Banca d'Italia e l'ABI, sarà avviata la realizzazione delle componenti per la fruizione di servizi *on line* con pagamento di un corrispettivo a favore di amministrazioni ed enti centrali da parte delle imprese, realizzato tramite bonifici, RID, carte di debito o credito, ecc. La soluzione avrà un livello di generalizzazione tale da consentirne la fruizione per i servizi erogati dalle amministrazioni centrali e locali. Per i pagamenti verso queste ultime sono in corso contatti con ABI, COGEBAN e Poste Italiane per la realizzazione di sistemi multicanale.

   Il CNIPA partecipa anche al Comitato nazionale per la migrazione alla SEPA (area unica dei pagamenti in euro), in rappresentanza della P.A. e, in collaborazione con MEF, ABI, RGS e Banca d'Italia, sta predisponendo le linee guida per l'adeguamento delle procedure di pagamento all'Ordinativo informatico Locale (OIL), che include sia l'individuazione delle regole tecniche per la trasmissione dei documenti (mandati e reversali di incasso) sia le regole per la formazione del documento, in accordo con quanto previsto dalla direttiva europea sui mandati di pagamento in corso di recepimento a livello nazionale. In tale ambito sarà anche ottimizzato l'utilizzo di SPC.

8. **Realizzazione di regole tecniche per le carte per l'accesso ai servizi in rete e la firma digitale e consulenza alle P.A**. Il CNIPA opera da tempo su questi temi, occupandosi degli aspetti normativi (predisposizione regole tecniche), organizzativi e di vigilanza

(accreditamento dei certificatori nel settore della firma digitale e verifiche tecniche organizzative sui certificatori) e fornendo supporto ai progetti delle amministrazioni. Nel triennio prossimo lo sforzo sarà concentrato in particolare nel migrare verso la CIE quanto fatto finora per la CNS per l'accesso ai servizi in rete. Per la firma digitale, il CNIPA continuerà ad operare sul fronte della standardizzazione e dell'integrazione della firma e del documento informatico nei procedimenti amministrativi per uscire dalla fase sperimentale verso quella della pratica quotidiana. Sul versante operativo, il CNIPA continuerà a fornire ai funzionari pubblici strumenti di firma digitale e ad agire come Autorità di Certificazione.

Per interventi che riguardano questo settore, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 420.000 euro.

9. **Supporto all'*e-inclusion***. Su questo tema, con maggior riferimento all'accessibilità dei sistemi informatici, nel triennio 2008-2010, il CNIPA continuerà a svolgere i compiti che le attribuisce la normativa vigente. Anzitutto proseguirà nella gestione della banca dati dei logo di accessibilità e dell'elenco dei valutatori di accessibilità. Inoltre continuerà a svolgere altre attività di ausilio alle Amministrazioni: la verifica della conformità ai requisiti di accessibilità di siti ad ampio impatto sull'utenza e il monitoraggio dei siti delle amministrazioni; un supporto generale sui temi dell'accessibilità e della formazione di tecnici e redattori; la formazione, assistenza e vigilanza sul territorio tramite le amministrazioni locali e gli altri organismi che vi operano; la progettazione e il coordinamento della realizzazione di moduli formativi in modalità e-learning; la diffusione della cultura dell'accessibilità; la cura della redazione del sito "PubbliAccesso". Il CNIPA inoltre coordinerà i gruppi di studio della Segreteria Tecnico-scientifica della "Commissione interministeriale permanente per l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in favore delle categorie deboli o svantaggiate" e parteciperà presso la Commissione Europea agli "ad hoc group" in tema di e-aging, e-accessibility e e-inclusion.

   Per interventi che riguardano l'e-inclusion, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 630 mila euro.

10. **Definizione di metodologie e diffusione di strumenti per la rilevazione della customer satisfaction dei servizi in rete.** La customer satisfaction, sia nella forma dell'analisi della qualità percepita, sia in quella della individuazione della qualità attesa dagli

utenti, offre un contributo sostanziale allo sviluppo ed evoluzione dei servizi che incontrano gli effettivi bisogni ed aspettative degli utenti della P:A. - cittadini ed imprese - permettendo alle amministrazioni di rispondere tempestivamente ai loro bisogni effettivi.

Il CNIPA ha istituito un Centro di competenza sulla *customer satisfaction* che fornisce supporto, anche formativo, alle amministrazioni, su questa importante tematica ed opera in sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica per le iniziative di miglioramento continuo delle prestazioni e per la qualità dei servizi, in accordo con la Direttiva del Ministro "Per un'Amministrazione di qualità". Il tema è in corso di applicazione sperimentale per i progetti cofinanziati di "Lotta agli sprechi".

In collaborazione con un centro di eccellenza universitario e un primo gruppo di amministrazioni interessate, si stanno predisponendo le prime linee guida, il modello per la rilevazione della qualità dei servizi *on line* specializzato per la P.A. e soprattutto i criteri che permettono di tradurre gli esiti delle analisi in indicazioni e *feedback* facilmente utilizzabili per la definizione di proposte operative di miglioramento.

Il modello e le linee guida saranno sperimentate nel corso del prossimo anno su un primo insieme di amministrazioni che aderiscono all'iniziativa e successivamente potrà essere adottato da tutte le amministrazioni che lo vorranno. Nel caso in cui queste non ritenessero di poter attivare autonomamente la rilevazione diretta della soddisfazione degli utenti, il CNIPA è disponibile, previo accordo con le amministrazioni interessate, ad operare direttamente con azioni sussidiarie.

2.5.3 L'innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni

11. **Progettazione ed esercizio dimostrativo di infrastrutture di rete e di servizi innovativi, a livello nazionale (SPC) e internazionale (RIPA)**. Il Sistema pubblico di connettività, sicuramente il progetto trasversale che avrà maggiore impatto sull'ICT della P.A. nei prossimi anni, opera su tre componenti, ciascuna delle quali prevede adeguate misure di sicurezza: le reti di telecomunicazione nazionali ed internazionali; le applicazioni informatiche che possono essere condivise e i sistemi interoperabilità e di cooperazione che consentono di far cooperare le applicazioni esistenti presso le P.A.; la gestione ed

integrazione delle componenti infrastrutturali nelle sedi della P.A. Il triennio 2008-2010 privilegerà i seguenti obiettivi:

- la connessione a SPC delle amministrazioni territoriali. A tal fine è determinante il ruolo della Commissione di Coordinamento SPC[16] che dovrà affidare la realizzazione del progetto nel triennio ad un team dedicato di risorse;
- la messa a regime del sistema di controllo della qualità dei servizi, con una metodologia di analisi e pubblicazione dei dati con cadenza mensile e con l'evidenza delle performance degli operatori;
- la piena connessione fra rete nazionale ed internazionale (SPC e RIPA);
- l'avvio e il completamento dei servizi di interoperabilità, promuovendo la cultura degli *shared services* e attuando forme di integrazione con analoghe iniziative regionali;
- Il CNIPA continuerà a svolgere funzioni di vigilanza e controllo e ad accreditare i soggetti titolati ad erogare il servizio, garantendo l'aggiornamento dell'elenco, pubblico dei gestori di Posta Elettronica Certificata.[17] Previa definizione di indicatori per la valutazione della qualità del servizio, verranno avviate attività di vigilanza sugli iscritti e test di interoperabilità nonché iniziative per la standardizzazione a livello internazionale e iniziative per l'evoluzione del servizio in nuovi scenari di utilizzo;
- la realizzazione, per la cooperazione applicativa, delle infrastrutture nazionali con il registro contenente gli accordi di servizio, un *repository* comune di schemi dati e ontologie e modelli per consentire la gestione federata di identità digitali (ruoli ed attributi funzionali), favorendo così la pratica del riuso. le strutture "Indice Pa" (indice della amministrazioni) e "Rubrica Pa" (indice dei dipendenti) saranno alimentate e utilizzate dalle applicazioni anche tramite iniziative regionali. Nel periodo si avvieranno e completeranno le realizzazioni con la produzione di esempi e strumenti di verifica. Si terranno contatti con tutti i livelli delle amministrazioni, per implementare l'utilizzo del modello anche attraverso la partecipazione ad iniziative regionali prima tra tutte il progetto ICAR che dispiega il modello sui territori

[16] Ai sensi del DPR 68/2005.

[17] Ai sensi dell'art. 26 e segg. del Codice dell'Amministrazione Digitale.

utilizzando 7 casi applicativi, 6 dei quali di interesse anche per le amministrazioni centrali. Sarà mantenuto un rapporto di dialogo con il mercato per assicurarsi la migliore e più fattiva collaborazione;

- per le strutture locali della rete, l'integrazione delle LAN per le componenti dati e voce (VoIP), ma anche la video sorveglianza e il controllo accessi, privilegiando l'utilizzo delle nuove tecnologie *wireless* integrate;
- per la componente di sicurezza continuerà la collaborazione con un campione di amministrazioni per la costituzione delle Unità Locali di Sicurezza che opereranno presso le amministrazioni per la messa a regime di una community di sicurezza e la diffusione della cultura della prevenzione.

Per interventi che riguardano SPC e RIPA, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 13,7 milioni di euro, di cui 2,7 per cofinanziamenti.

12. **Razionalizzazione della gestione delle risorse e delle infrastrutture ICT**. Il centro di competenza CNIPA sulla razionalizzazione delle infrastrutture tecnologiche ha definito e sperimentato una metodologia di intervento specifica collegata allo stato attuale delle infrastrutture della P.A., caratterizzato da eccessiva frammentazione delle risorse elaborative, architetture e servizi di esercizio non ottimizzati, costi elevati, sicurezza insoddisfacente. Nel 2006 e 2007 sono stati valutati i primi possibili interventi; nel 2007 è stato avviato, nell'ambito del protocollo di intesa con il Ministero della Giustizia, il progetto di razionalizzazione delle sale server sparse sul territorio per un consolidamento a livello distrettuale. Nel triennio 2008-2010 si intende proseguire con il supporto alle amministrazioni per il consolidamento delle sale server, applicando la metodologia già definita.

    Da citare, nell'ambito della razionalizzazione dei sistemi tecnologici, il progetto delle sale di videoconferenza dei Vigili del fuoco, cofinanziato da "Lotta agli sprechi".

    Complessivamente, per interventi che riguardano la razionalizzazione dell'IT, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a circa 1,7 milioni di euro.

13. **Supporto al riuso del software e dei servizi**. Il centro di competenza CNIPA sul riuso del software ha pubblicato le linee guida

per il riuso di software già esistente e gestisce il "portale del riuso" che comprende, anche, il catalogo delle applicazioni riusabili della Pubblica Amministrazione centrale. Entro il 2007 saranno pubblicate le linee guida allo sviluppo di *software* riusabile, curate da un gruppo di lavoro cui partecipano, oltre al CNIPA, AITech-Assinform, INPS, INAIL, Consip e SOGEI. Nel triennio 2008-2010 saranno definiti e promossi progetti di riuso, con particolare attenzione all'integrazione dell'approccio al riuso tra P.A.C. e autonomie locali e al raccordo tra la tematica del riuso e quella del software *open source*.

Per interventi che riguardano il riuso di software e servizi nella P.A.C., il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 660.000 euro.

14. **Supporto all'adozione di soluzioni tecniche e organizzative per il miglioramento della sicurezza ICT**. Le rilevazioni effettuate dal CNIPA sulla sicurezza dell'ICT nella P.A. non descrivono uno scenario ottimale. Per garantire la sicurezza del sistema informatico pubblico italiano occorre agire su aspetti molteplici, tra cui la razionalizzazione delle infrastrutture di calcolo, la gestione sicura dei dati, la qualificazione del personale preposto ai sistemi informatici, la gestione operativa delle applicazioni, la continuità del servizio. Nel triennio 2008-2010 il CNIPA lavorerà per assicurare ai cittadini e alle imprese servizi che operano con continuità, intervenendo, anzitutto, attraverso opportune norme comportamentali, sul piano organizzativo delle istituzioni e predisponendo una sorta di "codice della sicurezza" che raccolga le normative esistenti.

    Nel settore della Posta Elettronica Certificata (PEC) e della Firma Digitale, il CNIPA lavorerà per semplificare e razionalizzare le modalità con le quali questi strumenti vengono utilizzati, individuando soluzioni che offrono funzionalità analoghe ma siano più facili da utilizzare, da usare nelle situazioni nelle quali PEC e firma digitale non siano strettamente necessarie.

    Per interventi che riguardano la sicurezza ICT, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 700.000 euro.

15. **Supporto alla realizzazione di soluzioni di continuità operativa**. Il Centro di competenza CNIPA sulla continuità operativa prevede, nel triennio 2008-2010, di agire su quattro direttrici: proseguire le attività di supporto al Centro Unico di *Back up* degli enti previdenziali e assicurativi (CUB), innovandolo; fornire sostegno alle amministrazioni per l'avvio di progetti di continuità operativa, anche finanziando studi di fattibilità; predisporre e diffondere documentazione tecnica e

strumenti per l'analisi delle esigenze e delle soluzioni; trasferire competenze tramite convegni e seminari e partecipando a progetti europei.

Per interventi che riguardano la continuità operativa, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 650.000 euro.

16. **Promozione e diffusione del software *open source***. L'Osservatorio sul *software open source*, oltre a svolgere attività di diffusione di competenze su questa importante tematica, cura la rilevazione continua delle soluzioni di successo di utilizzo di software *open source* nella P.A. Nel 2007 è stato reso disponibile per le P.A. un ambiente di sviluppo cooperativo. Nel triennio 2008-2010, utilizzando questo ambiente, saranno promosse iniziative per sperimentare in casi concreti, su argomenti di interesse comune, lo sviluppo di software con la logica cooperativa (comunità di amministrazioni/mercato).

    Per interventi che riguardano la sicurezza ICT, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 1,5 milioni di euro.

17. **Sperimentazione e supporto alle amministrazioni per l'utilizzo delle tecnologie biometriche**. Il centro di competenza CNIPA sulle tecnologie biometriche ha già collaborato a progetti delle P.A. che riguardano la gestione degli accessi dei dipendenti e quella dei documenti di identità, curando anche l'individuazione di criteri e regole che garantiscano prestazioni e interoperabilità dei sistemi. Le principali attività previste nel triennio 2008-2010 sono: il supporto all'implementazione di progetti biometrici su larga scala (in particolare il passaporto elettronico per le problematiche di gestione delle immagini del volto e delle impronte digitali); il supporto alle amministrazioni per le cosiddette "carte multiservizi" con dati biometrici; la verifica delle prestazioni, della interoperabilità e della conformità agli standard dei componenti e delle soluzioni biometriche e, più in generale, il monitoraggio del mercato, della normativa e degli standard. Saranno seguiti, inoltre, progetti internazionali per la creazione di una rete europea di certificazione di componenti e sistemi biometrici.

18. **Sperimentazione e supporto alle amministrazioni per l'utilizzo della tecnologia RFId e Wireless**. Il CNIPA ha pubblicato le linee guida per l'impiego dei sistemi RFId nella Pubblica Amministrazione, valutando la tecnologia sia sotto il profilo sperimentale, in collaborazione con l'Università la Sapienza di Roma, sia sotto il profilo

economico, valutando i benefici ex-ante dell'introduzione della tecnologia in alcuni processi di interesse della pubblica amministrazione, in collaborazione con altre amministrazioni (Agenzia Dogane, Beni culturali, ecc.) e con il supporto della *School of Management* del Politecnico di Milano. Nel prossimo triennio il CNIPA intende supportare l'implementazioni di progetti basati su RFId, affiancando le amministrazioni interessate.

Il centro di competenza CNIPA sulle tecnologie wireless ha redatto apposite linee guida che descrivono, tra l'altro, il modello architetturale di riferimento per l'attivazione delle WLAN nella Pubblica Amministrazione. Nel prossimo triennio il CNIPA intende costituire l'osservatorio sulle tecnologie wireless, coordinare i progetti delle P.A.C., partecipare ai contesti normativi e regolamentari e svolgere attività di diffusione delle competenze e di formazione. In SPC è peraltro prevista la possibilità di accesso dei dipendenti della P.A. ai sistemi informativi interni attraverso punti di accesso Wi-Fi.

Per interventi che riguardano queste tematiche, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di fondi pari a 170.000 euro.

19. **Supporto alle amministrazioni nell'adozione della tecnologia VoIP**. Per supportare la diffusione del VoIP nella P.A. il CNIPA ha definito il nodo di interconnessione VoIP, che consente di rendere compatibili e interoperabili i servizi VoIP realizzati dagli operatori di mercato e di garantire un'interfaccia diretta fra la rete SPC e gli operatori di telecomunicazione. Nel 2007 verrà completata la rete SPC per le amministrazioni centrali dello Stato e le amministrazioni saranno invitate a dismettere i contratti degli impianti esistenti (centralini e telefoni) e ad aderire ai servizi VoIP presenti negli accordi quadro Cnipa SPC o ai servizi analoghi della Convenzione Consip. Si stima che siano necessari due anni per migrare la maggior parte degli impianti della P.A.C. e pertanto i benefici economici nella loro globalità si misureranno a partire dal 2010. Un'analoga attività di migrazione verso sistemi VoIP può interessare le 450 sedi della Pubblica Amministrazione collegate sulla rete internazionale RIPA.

Per interventi che riguardano la diffusione del VoIP, il CNIPA dispone per il prossimo triennio di specifici fondi.

2.5.4 Le collaborazioni del CNIPA con la Pubblica Amministrazione centrale

Il CNIPA, oltre ad attuare interventi integrativi a sostegno diretto della P.A.C., sta rafforzando la collaborazione con le amministrazioni, sia svolgendo il ruolo di organismo tecnico attuativo nell'ambito dei protocolli d'intesa tra il Ministro per le Riforme e le Innovazioni e gli altri Ministri (è il caso del protocollo con il Ministro della Giustizia), sia stipulando, in autonomia, convenzioni e protocolli d'intesa. Numerose sono le iniziative di questa natura già in corso e che si svilupperanno anche nel triennio 2008-2010, tra le quali:

- Accordo di collaborazione tra l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed il CNIPA per la disciplina di attività istituzionali di interesse comune – sottoscritto in data 14.2.2006 – durata biennale.
- Accordo di collaborazione tra CNR e CNIPA ex art. 15 legge n. 241/1990 per il supporto per prove di interoperabilità e aggiornamento delle regole relative alla posta elettronica certificata di cui al dPR n. 68/2005 – in data 15.3.2007 – durata di un anno a partire dalla data di inizio delle attività.
- Accordo tra il Ministero della giustizia – Dipartimento per gli affari della giustizia – Direzione generale per i servizi informativi automatizzati ed il CNIPA, per la realizzazione di interventi di digitalizzazione, evoluzione ed integrazione dei sistemi informativi della giustizia penale – sottoscritto in data 13.6.2007.
- Accordo di collaborazione tra il Centro interdipartimentale per le applicazione della televisione e delle tecniche dell'istruzione a distanza (CATTID) dell'Università di Roma "La Sapienza" ed il CNIPA ex art. 15 legge n. 241/1990 per lo sviluppo delle attività sperimentali del progetto "ESCS"- in data 1.08.2007 – durata 12 mesi.
- Accordo di collaborazione tecnico-scientifica con il Consiglio Nazionale delle Ricerche.
- Accordo-quadro con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione per diffondere l'utilizzo, nell'ambito pubblico, di sistemi strutturati di *e-learning* che affianchino la formazione realizzata con quelli tradizionali.
- Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento delle politiche fiscali - e il CNIPA per il riuso

dell'applicativo di protocollo informatico e la gestione dei flussi documentali – sottoscritto in data 20.3.2007.

- Protocollo d'intesa tra Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e CNIPA per l'informatizzazione dei sistemi di gestione della spesa, contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale delle PP.AA - sottoscritto in data 20/06/2007 – durata quinquennale.
- Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia ed il CNIPA per portale Normeinrete – in data 5/10 2007 – durata quinquennale.
- Protocollo d'intesa con il Dipartimento della Pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, finalizzato ad estendere il supporto del CNIPA al Dipartimento oltre i normali compiti istituzionali, collaborando anche sulle tecnologie e le applicazioni innovative.
- Protocollo d'intesa con il CSM, per la cooperazione tecnologica ed il supporto alla pianificazione informatica ed alle scelte strategiche.
- Protocollo d'intesa con l'ISTAT per rafforzare la collaborazione in campo statistico e coordinare le azioni per il raggiungimento di obiettivi di interesse comune.
- Protocollo di intesa con ABI e CIPA per la cooperazione nell'area della sicurezza informatica per la Pubblica Amministrazione e le banche.

2.6 Indicazioni per uno sviluppo più efficace dell'ICT nella Pubblica Amministrazione

2.6.1 Indicazioni di contenuti

Sintetizzando, dall'analisi dei programmi delle amministrazioni, sotto il profilo dei contenuti della programmazione, emergono le seguenti principali indicazioni.

a) Finanziare l'innovazione tecnologica nella P.A. con fondi ordinari e straordinari

- Il volume di spesa per l'ICT nella P.A.C. è arrivato a una dimensione non ulteriormente comprimibile. Lo dimostrano gli assestamenti di Bilancio che occorre apportare in corso d'anno sui capitoli di spesa che finanziano l'informatica nei Ministeri, per assicurarne il funzionamento, il continuo riproporre da parte della amministrazioni, nei Piani triennali che si succedono, degli interventi che vengono sospesi o cancellati ad inizio anno per mancanza di fondi. La spesa della P.A.C per l'ICT è del resto una delle più basse d'Europa e il trend di crescita della spesa ICT è in Italia ben sotto la media europea (2% nel 2007 e 2008 vs il 2,9%).
- inoltre, ritardare l'innovazione tecnologica vuol dire accumulare un gap difficilmente colmabile in futuro e aumentare la perdita di credibilità della P.A., che conta proprio sull'innovazione per acquisire un ruolo propulsivo nella crescita del Sistema Paese. D'altra parte, gli investimenti in ICT hanno dei ritorni finanziari rapidi e degli effetti di grande impatto, se coniugati con l'innovazione organizzativa e contribuiscono allo sviluppo di un settore d'impresa fondamentale per l'Italia;
- nel quadro sempre più di "sistema" e per "missione" nel quale si sta orientando l'azione di innovazione della P.A.C. e che è alla base della stessa strategia nazionale di *e-government*, può anche essere utile prevedere, accanto ai finanziamenti ordinari, fondi straordinari, finalizzati ad azioni di sistema, trasversali all'intera P.A.C., basati sull'uso di tecnologie ICT;

b) Razionalizzare la spesa ICT

- La spesa per l'ICT va razionalizzata: occorre trovare, laddove possibile, soluzioni "di sistema" che sfruttino economie di scala e che siano condivise tra più amministrazioni In tal senso, il CNIPA negli ultimi anni, anche a seguito dei dispositivi normativi che gli affidano

il compito di operare per la razionalizzazione della spesa pubblica (tra gli altri, la legge 311/2004 e il dPCM 31 maggio 2005), ha avviato diverse iniziative per razionalizzare la spesa per l'ICT e la lotta agli sprechi, che hanno messo a disposizione delle P.A. servizi condivisi di connettività e gestione dell'IT (in ambito SPC: *hosting, housing*, gestione tecnica dei sistemi e delle postazioni di lavoro ecc..), sviluppato il riuso del software applicativo e l'*open source*, razionalizzato l'utilizzo delle infrastrutture IT (anche condividendo siti di *disaster recovery*), progettato e messo a disposizione delle P.A. servizi applicativi di tipo "shared services" (ad es. il protocollo informatico), permettendo di conseguire notevoli risparmi di spesa e migliore efficienza operativa;

c) Qualificare la spesa per l'ICT

- Non è solo importante razionalizzare la spesa della Pubblica Amministrazione per l'ICT, ma occorre anche "qualificarla" meglio, nel senso di indirizzarla verso l'innovazione, il supporto al cambiamento organizzativo e culturale delle pubbliche amministrazioni, il miglioramento della qualità dei servizi resi a cittadini e imprese, che devono essere più snelli, tempestivi e trasparenti; in questo ultimo ambito, dopo una stagione di attenzione al "front end" con il quale le amministrazioni si presentano ai loro utenti (segnatamente con i portali e siti web) bisogna incominciare a porre nuova attenzione nel potenziare il back office: la qualità dei procedimenti amministrativi come percepita dagli utenti della P.A. dipende infatti solo in parte dalla loro presentazione e molto dalla loro completezza, efficienza, affidabilità, sicurezza, economicità;
- l'ICT è di per sé uno strumento d'innovazione: questa funzione può essere svolta solo se si riesce ad affiancare alle necessarie risorse finanziarie per la gestione e la manutenzione dei sistemi esistenti altre risorse per gli investimenti, che sono, invece, i primi a essere penalizzati quando si tratta di contenere le spese: investire in progetti d'innovazione tecnologica, nella diffusione di tecnologie come PEC, gestione documentale, firma digitale, VoIP, WiFi e Wi-Max, RFId, che incidono su spese non informatiche di ben altra entità, riducendole drasticamente (spese postali, locali, servizi esterni, ecc.).

d) Investire sulla sicurezza

- Gli investimenti sulla sicurezza logica e fisica dei sistemi sono ancora insufficienti: soltanto circa la metà delle amministrazioni ha una voce

in bilancio specifico dedicato a questo tema e il 20% delle amministrazioni centrali non ha mai effettuato un'analisi dei rischi connessi alla sicurezza. Va viceversa dedicata maggiore attenzione ai diversi fattori che assicurano la sicurezza complessiva dell'ICT, tra cui, in particolare, disaster recovery e continuità operativa, protezione delle reti e prevenzione degli attacchi, formazione del personale e adeguamento dell'organizzazione interna per la gestione della sicurezza. Una cattiva organizzazione interna può vanificare tutti gli investimenti effettuati per dotarsi di strumenti tecnologici anche innovativi. Il CNIPA, insieme alle amministrazioni, intende individuare un blocco di regole comuni scritte in base a un modello condiviso in grado di garantire un livello base di sicurezza. Inoltre il CNIPA, come già è avvenuto nel caso del Centro unico di backup degli Enti, può promuovere iniziative congiunte tra le amministrazioni, creando economie di scala e messa a fattor comune di *best practice*.

e) Sviluppare i sistemi di gestione della conoscenza

- Dall'analisi dei Piani delle amministrazioni risulta ancora una scarsa attenzione al tema dello sviluppo dei sistemi di gestione della conoscenza. Le pubbliche amministrazioni, che attualmente stanno completando il passaggio dalla cultura del dato a quella della gestione delle informazioni non strutturate, devono effettuare un ulteriore sforzo per arrivare alla capacità di gestire la conoscenza, accedendo alle informazioni di interesse per i propri procedimenti con adeguati strumenti informatici dotati sia di funzionalità semantiche (nello spirito del cosiddetto web 2.0) sia capacità di apprendimento nel senso di capacità di riproporre chiavi di lettura e associazioni già utilizzate. Questo passaggio è necessario anche al fine di consentire la reingegnerizzazione dei procedimenti in chiave di *work flow management*.

2.6.2 Indicazioni di metodo

Nel precedente § 1.2.3 sono stati messi in evidenza i limiti dell'attuale processo di programmazione sotto il profilo del metodo. Qui di seguito si forniscono indicazioni per superare alcuni di questi limiti su tutti questi argomenti:

a) Correlare la programmazione dell'ICT a quella strategica più generale della P.A.

- Già attualmente la programmazione dello sviluppo dell'ICT deve essere correlata alla programmazione strategica delle amministrazioni, indirizzata dagli obiettivi strategici del Governo; questa correlazione va in futuro sempre più rafforzata, associando agli interventi programmati dalle amministrazioni sui propri sistemi informativi agli obiettivi strategici che permettono di raggiungere e agli indicatori di risultato che ne permettono la valutazione dell'efficacia, sia in itinere che ex post; in questo contesto è fondamentale che la programmazione degli acquisti di beni e servizi ICT sia effettuata nelle amministrazioni tenendo conto delle esigenze complessive dell'Amministrazione, e quindi non solo di quelle strettamente tecnologiche, coinvolgendo il centro di competenza istituito dal Codice dell'Amministrazione Digitale.

b) Armonizzare l'innovazione tecnologica con quella di processo

- Come più volte ribadito, occorre studiare e realizzare meccanismi di intervento per armonizzare innovazione ICT e organizzativa. Un campo su cui è particolarmente urgente operare è quello della gestione dei flussi documentali, nel quale occorre passare dalla semplice informatizzazione del protocollo alla gestione informatizzata del procedimento interno e del flusso di documenti che genera. Utile a questo punto è l'utilizzo di interfacce che facilitino la gestione degli eventi amministrativi. La reingegnerizzazione dei processi deve essere effettuata anche con l'obiettivo di rendere più trasparente l'azione amministrativa permettendo una migliore visibilità agli utenti, e alle eventuali altre amministrazioni interessate, dello stato di avanzamento delle pratiche. Ciò costituisce anche la necessaria premessa per l'interoperabilità tra le amministrazioni. Il CNIPA è disponibile a fornire il proprio apporto e a collaborare con altri interlocutori.

c) Valorizzare le risorse umane

- L'innovazione avrà successo solo se gli interventi di natura tecnologica e organizzativa (su regole e assetti strutturali) saranno accompagnati da misure mirate alla valorizzazione delle risorse umane. Non si tratta solo di effettuare interventi di formazione e addestramento, coerenti con il cambiamento, che mettano il personale in grado di utilizzare le nuove opportunità tecnologiche, ma è necessario trasformare l'intero ciclo di gestione delle risorse umane: le logiche di reclutamento, i contenuti della formazione iniziale e permanente, i sistemi di definizione degli obiettivi assegnati ai singoli gruppi, di valutazione delle prestazioni, di avanzamento di carriera e retributivo. Più specificamente, va considerata l'opportunità di:
  - adottare politiche di reclutamento che siano più attente ai nuovi profili professionali tecnici che sono scarsamente presenti negli organici delle amministrazioni pubbliche. Oggi, da un'analisi delle dotazioni organiche delle amministrazioni, emerge come i profili nuovi (area aziendale, comunicazione ed e-government) costituiscono appena il 4% dei posti presenti; ancora più bassa la percentuale del personale in servizio appartenente a tali profili;
  - utilizzare l'analisi dei fabbisogni di personale che deve portare ad aggiornare la programmazione triennale dei fabbisogni e la dotazione organica individuando i profili e le categorie necessarie, nonché le modalità di reclutamento (concorso, mobilità, tempo determinato, etc). È in tali documenti che emerge la volontà di innovare reclutando nuove professionalità da inserire stabilmente nell'organizzazione;
  - impiegare lo strumento della valutazione del personale e della dirigenza per premiare lo sforzo di coloro che si impegnano per sviluppare l'innovazione nelle loro organizzazioni. Riconoscere dal punto di vista retributivo o del miglioramento delle carriere il lavoro svolto per applicare le nuove tecnologie è servito, nelle migliori esperienze, a superare il "blocco" che condiziona soprattutto i processi di lavoro del personale impegnato nei servizi di *back office*;

- utilizzare la contrattazione integrativa con la quale l'Amministrazione regolamenta il trattamento accessorio e gli istituti connessi con la produttività e l'innovazione. I fondi dell'amministrazione destinati all'accessorio devono essere ripartiti in maniera virtuosa attraverso meccanismi che premino la produttività e l'innovazione, e non semplicemente la presenza o l'anzianità di servizio. È necessario, pertanto, che gli atti di indirizzo all'Aran per la contrattazione collettiva contengano indirizzi, tetti e premialità a sostegno dell'innovazione al fine di rendere la contrattazione integrativa un momento importante nella gestione delle risorse umane. È proprio in sede di contrattazione integrativa che si realizzano le condizioni per creare un contesto organizzativo di favore verso le ICT;

- fornire linee guida e direttive per sollecitare le pubbliche amministrazioni ad adottare regolamenti di organizzazione e definire le proprie dotazioni organiche in funzione dello sviluppo dell'innovazione all'interno delle organizzazioni.

- costruire e aggiornare una banca dati delle competenze professionali, integrata rispetto a tutte le amministrazioni e finalizzata anche a gestire con efficacia le esigenze di mobilità. Un'attenzione particolare va dedicata alla costituzione di competenze professionali tecnico-scientifiche, sia attraverso formazione mirata, sia attraverso priorità nell'acquisizione di esperti con profili specifici. Anche su questo fronte il CNIPA è a disposizione per proposte e applicazioni dimostrative.

d) Rafforzare la programmazione concertativa

- Il Piano triennale della P.A. centrale rappresenta già un esempio di programmazione concertativa. Gli attuali strumenti di collaborazione in rete permettono di rafforzare ulteriormente la partecipazione delle amministrazioni al processo complessivo di programmazione, attraverso la condivisione di obiettivi, iniziative ed esperienze. Al riguardo, il CNIPA intende sviluppare, attraverso la promozione e il supporto di una "community network", i rapporti di dialogo già stabiliti con i suoi interlocutori di riferimento nella P.A., vale a dire i Responsabili dei Sistemi informativi automatizzati.

- Per garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione risulta inoltre di fondamentale

importanza il ruolo svolto dalla "Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica" che, come prevede l'art. 18 del CAD, ha tra i suoi compiti "la verifica dello stato di attuazione dei programmi in materia di innovazione tecnologica e del piano triennale". Alla Conferenza partecipano i responsabili dei Centri di competenza istituiti da ciascuna Amministrazione ai sensi dell'art. 17 del CAD e ne fa parte anche il CNIPA attraverso il suo organo collegiale.

e) Zero based budgeting

- Come accennato, la prassi consolidata è che nella fase di decisione, cioè quando si definiscono le priorità compatibili con gli stanziamenti ottenuti (consolidamento dei Piani annuali), le amministrazioni generalmente si orientano sulla confermano sulla conferma delle azioni in corso. E' necessario piuttosto, anche in presenza del vincolo sulle risorse tecniche e finanziarie disponibili, fare più attenzione alla individuazione delle effettive esigenze e definire progetti di cambiamento anche solo parziali (zero based budgeting). Contemporaneamente potranno essere individuate ulteriori esigenze e opportunità di innovazione prevedendo che la copertura finanziaria dei programmi così definiti possa avvenire attraverso il ricorso a fondi straordinari appositamente allocati. La definizione coordinata di iniziative intersettoriali concordate attraverso il metodo della programmazione concertativa non solo riduce i costi totali rispetto a singole iniziative scorrelate, anche se spesso con contenuti sovrapponibili, ma facilita anche il reperimento delle risorse.

f) Identificare meccanismi amministrativi adeguati alla spesa informatica

- E' necessario identificare meccanismi che, tenendo conto degli elementi di specificità della spesa informatica (ad esempio: la rapidità del cambiamento tecnologico nel settore, la variabilità dei requisiti in corso d'opera, la dinamica del mercato dei prezzi di beni e servizi ICT), permettano di superare le attuali rigidità di bilancio (ad esempio, netta separazione tra investimenti e spese correnti) e i vincoli temporali del processo di spesa (ad esempio, le limitazioni mensili all'assunzione di impegni). Queste rigidità, come già rilevato, a volte non consentono alle amministrazioni un pieno impiego degli stanziamenti. Il CNIPA è disponibile a collaborare con le amministrazioni centrali dello Stato e con la RGS per definire regole specifiche per il settore ICT, comunque compatibili con la normativa degli appalti pubblici.

g) Correlare più strettamente la pianificazione alla valutazione in itinere e ex post degli interventi e alla misurazione dei risultati

- Nella formulazione dei propri piani triennali spesso le amministrazioni non mettono in sufficiente evidenza quale sia la situazione attuale dei sistemi sui quali si innestano gli interventi di innovazione. Va rafforzato il collegamento tra la Relazione annuale prodotta dal CNIPA in base alle rilevazioni effettuate dai Responsabili dei sistemi informativi con la definizione degli interventi presenti nel Piano.

- Gli indicatori di misurazione dello stato dell'ICT oggi utilizzati sono di natura prevalentemente tecnologica, mentre sarebbe necessario affiancare ad essi altri indicatori relativi ai servizi. Questi dovranno essere allineati agli standard adottati a livello europeo per consentire anche un confronto tra i diversi paesi.

- Un'efficace programmazione deve prevedere non solo il momento della pianificazione ma anche la valutazione in itinere degli interventi programmati nonché la verifica ex post dei risultati conseguiti. Le previsioni del d.lgs. 39/1993 relative ai pareri di congruità tecnico-economica e al monitoraggio dei contratti di grande rilievo costituiscono i principali riferimenti per la P.A. centrale per l'effettuazione di dette valutazioni.

h) Dialogare con cittadini e imprese

- Al fine di definire la programmazione degli interventi, le pubbliche amministrazioni devono rafforzare il dialogo con i propri *stakeholder*, cittadini, imprese e relative associazioni, per la migliore individuazione delle esigenze prioritarie. Di grande rilievo è anche la definizione di obiettivi intermedi che consentano di misure il progresso conseguito.

i) Innovare le pratiche di riuso

- L'attuale normativa favorisce lo scambio di applicazioni software tra le pubbliche amministrazioni. Questa pratica non è risultata finora particolarmente efficace a causa degli ostacoli, non solo economici, che spesso sorgono quando si vuole adattare al nuovo contesto un software complesso da riusare "in toto". Le attuali tecnologie permettono di superare queste limitazioni attraverso la realizzazione di applicazioni strutturate per componenti singolarmente riusabili, che possono essere facilmente trasferite da un contesto ad un altro, personalizzate e assemblate a costi contenuti. Il CNIPA, anche in relazione ai compiti affidatigli dal CAD, gestisce il catalogo delle applicazioni riusabili, che sarà integrato con l'aggiunta di un "catalogo

di componenti". La diffusione del software *open source* nella pubblica amministrazione e la disponibilità di componenti *open source* nei cataloghi dà una molteplicità di benefici tra i quali il miglioramento della qualità del software, l'aumento della sua sicurezza e la riduzione ulteriore dei costi del riuso. A tal fine il CNIPA promuove forme di sviluppo cooperativo e "community network" su temi specifici di interesse della P.A.

3 Le azioni rivolte a Regioni ed Enti locali cui il CNIPA contribuisce

3.1 Quadro generale

Il "Progetto Paese" come punto di riferimento

Il citato "Progetto Paese", che costituisce l'attuale riferimento per l'accordo tra Stato, Regioni ed Enti locali al fine di innovare la pubblica amministrazione italiana attraverso un modello cooperativo di *e-government*, è la cornice entro la quale condividere gli obiettivi di programmazione e pianificare lo sviluppo dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione, ai vari livelli istituzionali.

Il "Progetto Paese" prevede che la programmazione dello sviluppo dei sistemi informativi della P.A., nei suoi livelli di decentramento, sia coerente con gli obiettivi della strategia nazionale di *e-government* definita dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A. In questo contesto, alcune azioni di sistema rivolte a regioni ed enti locali dal Governo vedono il coinvolgimento del CNIPA, che vi contribuisce in molti casi attraverso un'azione di coordinamento volta a promuovere la cooperazione, anche tra istituzioni di diverso livello di governo del territorio, e l'adozione di soluzioni innovative replicabili.

Nella tabella che segue sono presentate le tipologie di interventi cui il CNIPA contribuisce, per fonte di finanziamento, con indicazione degli importi complessivi con i quali gli interventi sono stati finanziati dal 2002 al 2006 e del ruolo svolto dal CNIPA.

Tab. 21 – Quadro di sintesi delle azioni rivolte a regioni ed enti locali cui il CNIPA contribuisce, per tipologia di finanziamento e importo.

Iniziativa	Fonte finanziamento	Ruolo CNIPA	Valore dell'iniziativa (in milioni di €)
Progetti e-Gov e T-Gov assegnati al CNIPA	Fondi UMTS	Promotore di politiche e soggetto attuatore	230
Altri progetti e-Gov assegnati al CNIPA	Fondi CMSI, finanziaria 2003	Promotore di politiche e soggetto attuatore	50
Interventi in APQ	Fondi CIPE	Corresponsabile delle verifica di coerenza programmatica e di sostenibilità tecnica e, per i fondi transitanti per il CNIPA (circa 200 M€), soggetto vigilante. In alcuni casi il CNIPA viene individuato come soggetto attuatore (Innovazione nell'Area dello Stretto)	1.300
POR 2000-2006	Fondi FESR	Valutatore, insieme al MEF, della coerenza programmatica dei Piani strategici Società dell'Informazione regionali	2.100

Attraverso il solo strumento degli APQ, in 4 anni, sono state definite intese tecnico-progettuali tra Regioni da un lato e CNIPA e DIT dall'altro, per oltre 550 interventi, il cui valore complessivo supera i 1.300 milioni di euro.

Vengono presentate qui di seguito le principali azioni in corso, suddivise per obiettivi della strategia di *e-government* che indirizzano, in coerenza con il modello di sviluppo dell'*e-government* nazionale presentato nei precedenti capitoli (i macro obiettivi della strategia sono definiti al paragrafo 1.1.1). L'ultima colonna della tabella 22 indica nell'ambito di quale intervento integrativo del CNIPA (vedi tabella 20) si inserisce l'azione. Per facilità di lettura la descrizione degli interventi interessati è riportata in calce alla tabella.

Tab. 22 – Correlazione tra obiettivi di e-*government*, azioni rivolte a regioni ed enti locali cui il CNIPA contribuisce e interventi integrativi CNIPA.

Macro obiettivo di e-government		**Azione CNIPA**		**(*)**
Macro obiettivi di risultato	Miglioramento della performance della P.A.	a	IRESud – dematerializzazione	1
		b	Sistemi Informativi Territoriali Integrati (SIT)	3
	Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese	c	Sportello Unico Attività Produttive (SUAP)	6
		d	Sistemi di pagamento *on line*	6
		e	E-inclusion (Icone della memoria, *e-democracy*)	9
		f	IRESud PASS e Normeinrete	6
Macro obiettivi di funzionamento	Innovazione nelle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni	g	Centri Servizi Territoriali – Alleanze Locali per l'Innovazione (CST – ALI)	12
		h	RIUSO di soluzioni e servizi	13
		i	Programma Operativo Società dell'Informazione (POSI)	12
		l	Azioni di sistema in APQ	12
		m	Centri Regionali di Competenza (CRC)	12
		n	Centri di Acquisto Territoriali (CAT)	12
		o	Innovazione nell'Area dello Stretto	12
		p	Ampliamento servizi SPC a larga banda	12

(*) Interventi integrativi CNIPA:

1 Realizzazione di applicazioni e servizi dimostrativi e diffusione di conoscenze e *best practice* nel settore della dematerializzazione e della gestione dei flussi documentali
3 Realizzazione di soluzioni per l'interoperabilità e l'integrazione nel settore dei sistemi informativi territoriali
6 Sviluppo di servizi innovativi in rete per l'interazione efficace di cittadini e imprese con la P.A.
9 Supporto all'*e-inclusion*
12 Razionalizzazione della gestione delle risorse e delle infrastrutture ICT
13 Supporto al riuso del software e dei servizi

Nella tabella che segue le azioni cui il CNIPA contribuisce sono presentate in associazione con le fonti di loro finanziamento. Sono evidenziate anche le azioni di tipo "multilivello" in cui è coinvolta almeno una PAC.

Tab. 23 – Azioni rivolte a regioni ed enti locali cui il CNIPA contribuisce, per fonte di finanziamento.

Fonte di finanziamento	Azione CNIPA	Destinatario			
		Comuni	Province	Regioni	PAC
Delibere CIPE	IRE SUD			x	x
	Centri Servizio Territoriali	x		x	
	Azioni di sistema APQ			x	
	Sistemi Informativi Territoriali (SIT)			x	
	Innovazione nell'area dello Stretto		x	x	
	Ampliamento servizi SPC a larga banda			x	
CMSI Finanziaria 2003	Centri Regionali di Competenza			x	x
	SUAP				x
	Centri Servizio Territoriali			x	
UMTS	e-democracy			x	
	Icone della Memoria			x	
	RIUSO di soluzioni e servizi	x	x	x	x
	Centri Acquisto Territoriali (CAT)			x	
QCS 2000-2006	POSI PON ATAS	x	x	x	x

Qui di seguito vengono brevemente sintetizzati i principali contenuti delle azioni rappresentate nella tabella precedente, suddivise per macro obiettivo di *e-government* che indirizzano.

3.2 Miglioramento della performance della P.A.

IRE – SUD Dematerializzazione

Il progetto IRE - SUD, finanziato con 19,5 milioni di € dal CIPE, persegue l'obiettivo di promuovere l'integrazione tra amministrazioni centrali e locali nelle regioni del Sud e si articola in diversi interventi. I principali di essi che hanno come fine il miglioramento delle performance della P.A., riguardano la dematerializzazione in diversi ambiti applicativi: dalla catalogazione del patrimonio artistico-culturale, alla documentazione, storica e giurisprudenziale, relativa agli usi civici ad iniziative volte alla riduzione della documentazione cartacea negli uffici giudiziari e a supporto della diffusione del processo civile telematico. Per la regione siciliana è previsto un intervento specifico relativo ai flussi informativi legati alla riscossione dei tributi, favorendo l'integrazione tra Stato e Regione nel rispetto delle diverse competenze.

SIT

Il progetto "Servizi Informativi Territoriali integrati" (SIT), finanziato con fondi CIPE ha l'obiettivo di incrementare la capacità di governo del territorio e di migliorare il rapporto della P.A. con cittadini, professionisti ed imprese, su tematiche ambientali e territoriali, in particolare nelle regioni del Sud.

E' prevista la realizzazione di una infrastruttura dati uniforme e dei Servizi Informativi Territoriali integrati, individuati sulla base delle specifiche esigenze delle singole regioni. Il progetto è attuato dalle regioni, attraverso gli interventi inseriti nei rispettivi APQ-SI e il CNIPA assicura la funzione di indirizzo, coordinamento e supporto. Gli interventi sono avviati in tutte le regioni.

Per l'immediato futuro l'azione strategica prevede principalmente il raccordo degli interventi delle varie regioni per assicurare l'unitarietà del progetto rispetto agli obiettivi di uniformità delle basi dati territoriali regionali rispetto a standard nazionali condivisi e di interscambio dati e servizi di cooperazione applicativa tra regioni ed amministrazioni centrali, con riferimento a Catasto, Strade e Repertorio nazionale dati territoriali. E' previsto il raccordo con l'iniziativa CST / ALI.

3.3 Sviluppo di servizi innovativi per cittadini e imprese

SUAP

Sullo Sportello Unico per le Attività Produttive si sono avute molte iniziative che hanno prodotto applicazioni informatiche ma che non hanno mai conseguito pienamente l'obiettivo di "semplificare" gli adempimenti per le imprese ed il carico di lavoro per le P.A.. La causa di tale carenza non è da trovare nella inadeguatezza delle soluzioni ICT ma nelle mancate adozioni di provvedimenti di carattere procedimentale, organizzativo e di cooperazione interistituzionale.

In occasione di un ripensamento dell'intero apparato normativo che il Governo sta promuovendo con il ddl Bersani-Capezzone, il CNIPA, utilizzando un apposito fondo messo a disposizione dal CMSI di 4,5 milioni di €, intende promuovere realizzazioni di sistema in alcuni ambiti regionali, previa concertazione, anche di tipo normativo, con Regioni, Province e Comuni, in ordine alla obbligatorietà della cooperazione tra i vari livelli amministrativi coinvolti. Si ritiene di rendere disponibile la fruizione del cofinanziamento attraverso la sottoscrizione di una integrazione agli APQ vigenti.

I servizi cooperativi realizzati saranno fruibili anche attraverso il Portale delle Imprese.

Sistemi di pagamento in multicanalità

E' in corso una collaborazione, non onerosa per il CNIPA, con il Comune di Roma, la Regione Toscana e una struttura di servizio del sistema bancario (TSP) per introdurre l'adozione di sistemi di pagamento in multicanalità (rid on-line, home banking, tabaccherie, GDO - Grande Distribuzione Organizzata, ATM, etc..) da parte degli Enti locali. L'obiettivo è quello di far salve le varie soluzioni di *back end* sin qui adottate (e poco funzionanti per incapacità di proporsi credibilmente ai cittadini non utenti dell'*home banking*). Il modello cui l'azione del CNIPA si ispira è quello del Comune di Prato (340.000 pagamenti annui su circa un milione/anno in multicanalità).

Icone della memoria

Il progetto "Icone della memoria" si propone di familiarizzare gli anziani con l'utilizzo delle nuove tecnologie ed in particolare con Internet, attraverso una strategia di cooperazione con le nuove generazioni. E' destinato alle scuole secondarie di secondo grado, alle amministrazioni locali e alle organizzazioni e associazioni no-profit impegnate nell'attuazione di politiche sociali rivolte in particolare al mondo degli anziani e/o pensionati, delle Regioni Obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia), dell'Abruzzo e del Molise

Tra gli obiettivi specifici del progetto vi è la alfabetizzazione digitale della popolazione oltre i 60 anni attraverso una sua "esposizione formativa" al contatto con giovani studenti particolarmente versati nell'utilizzo del web.

Il progetto si avvale di un finanziamento complessivo di 3 milioni di €, che sarà utilizzato a seguito di uno studio di fattibilità che analizzerà le potenzialità di impatto effettivo del progetto.

e-democracy

Il progetto *e-democracy* – finanziato con 10 milioni di € dai fondi UMTS – ormai sul punto di essere concluso, ha inteso promuovere la partecipazione dei cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni e ai loro processi decisionali attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riguardo alle categorie di cittadini a rischio di esclusione.

L'introduzione di nuove forme di partecipazione dei cittadini è riconosciuto, anche a livello europeo, come un importante elemento del processo di ammodernamento delle istituzioni democratiche e di promozione dell'inclusione sociale.

Il CNIPA ha svolto attività di selezione e cofinanziamento dei progetti e sta svolgendo attività di monitoraggio e rendicontazione.

3.4 L'innovazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni

CST - ALI

Il progetto Centri Servizio Territoriali / Alleanze Locali per l'Innovazione - finanziato con 13,5 milioni di euro con fondi provenienti dalla finanziaria 2003 e per 33 milioni di euro con fondi CIPE - consiste nella promozione di forme di cooperazione intercomunale su vasta scala, con l'obiettivo di migliorare le performance amministrative dei piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti), da conseguire attraverso la gestione associata dei loro *back office* tecnologici. I CST sono forme associative risultanti dalla libera volontà dei Comuni. I soggetti attuatori sono le stesse forme associative di piccoli Comuni, che sono finanziati direttamente dal CNIPA. In pratica, i Comuni possono condividere con questo progetto soluzioni tecnologiche a supporto dei processi amministrativi, in modo da gestire in maniera coordinata e meno gravosa l'evoluzione tecnologica nonché il processo di adeguamento delle soluzioni tecnologiche alla evoluzione normativa, producendo significative semplificazioni gestionali per le amministrazioni coinvolte.

In questo modo, anche la popolazione di territori potenzialmente svantaggiati (per le dimensioni dei comuni e per le caratteristiche del territorio) possono beneficiare delle innovazioni e semplificazioni di servizio indotte dalle ICT.

Peraltro, il CST/ALI può diventare elemento di semplificazione del flusso di dati amministrativi e di servizio tra i comuni aggregati e i livelli di governo sovra-ordinati (Province, Regioni, Amministrazioni Centrali).

Inoltre, i CST/ALI si pongono anche come "luogo" di condivisione tra i comuni di esperienze professionali, rendendo le pubbliche amministrazioni maggiormente capaci e mature anche nel rapporto con il mercato e i fornitori di tecnologia.

Nel caso dei progetti CST finanziati con fondi CIPE, l'intervento è localizzato in 4 regioni del Sud Italia; i destinatari dei finanziamenti sono le regioni, che li assegnano ai Comuni.

Riuso di soluzioni e servizi

Il riuso è il meccanismo che si intende utilizzare per favorire la diffusione dei servizi pubblici (*e-government*), basati sull'utilizzo delle ICT, nelle amministrazioni regionali e locali. In particolare, attraverso il riuso si intende favorire il trasferimento tra pubbliche amministrazioni di soluzioni innovative per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici, non solo per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, ma anche in termini di modelli

organizzativi che permettono di utilizzare al meglio le componenti tecniche.

L'obiettivo finale è quello di offrire servizi di maggiore qualità (favorendo il riuso delle soluzioni che hanno mostrato di funzionare), con una riduzione potenziale delle spese di investimento/sviluppo (anche per la ipotizzata riduzione del tempo di realizzazione dei servizi), e con un generale incremento delle competenze delle amministrazioni pubbliche (attraverso il riuso e trasferimento non solo di oggetti e prodotti, ma anche di esperienze e competenze).

Per finanziare progetti di riuso a livello regionale e locale è assegnato al CNIPA uno stanziamento di 57 milioni di euro.

POSI PON ATAS

Il CNIPA è impegnato sul Programma Operativo Società dell'Informazione (POSI) dal luglio 2005, grazie ad una apposita convenzione con il Dipartimento Politiche di Sviluppo, modificata nel corso del 2006 (finanziata con 4 milioni di €).

Il programma prevede l'erogazione di attività di assistenza tecnica e consulenza alle Regioni ed enti locali e l'effettuazione di una serie di studi e ricerche tendenti alla verifica della qualità della spesa per i S.I. nella programmazione 2000-2006, al fine di individuare eventuali misure correttive per la programmazione 2007-2013.

Nel corso del primo semestre del 2008, anno di conclusione del Programma, saranno resi disponibili i risultati delle attività di analisi e ricognizione svolte, e predisposta una prima bozza del documento conclusivo delle attività del POSI, che da un lato darà conto di tutte le attività di assistenza tecnica svolte a beneficio delle amministrazioni locali e, dall'altro, offrirà alle stesse amministrazioni una analisi accurata delle risultanze delle iniziative finanziate grazie ai fondi POR 2000-2006.

Il documento finale, previsto per fine 2008, sarà oggetto di ampia diffusione al fine di favorire una migliore programmazione dei progetti relativi alla Società dell'Informazione che saranno finanziati nel corso del prossimo settennio.

Azioni di sistema APQ

Il progetto "Azioni di sistema in APQ", finanziato con risorse del FAS assegnate dal CIPE, è finalizzato a migliorare la qualità, l'efficienza e l'efficacia della progettazione degli interventi previsti negli APQ "Società dell'Informazione", mediante azioni che mirano a rafforzare le capacità di progettazione strategica degli interventi, di utilizzo efficiente delle risorse

(professionali e finanziarie), di monitoraggio dei progetti e gestione degli aspetti critici.

Obiettivo prioritario è potenziare la capacità delle amministrazioni regionali a lavorare per programmi e progetti, anche attraverso la definizione e diffusione di un quadro di conoscenze comuni strutturato e dinamico che divenga il riferimento comune e condiviso per tutti gli attori che a vario titolo concorrono allo sviluppo della programmazione negoziata in materia di Società dell'informazione.

Le conoscenze acquisite devono quindi facilitare il governo degli Accordi, sia a livello centrale che locale, e contribuire ad innescare logiche di rete volte all'integrazione e alla cooperazione interistituzionale.

CRC I Centri Regionali di Competenza (CRC) costituiscono una rete di risorse professionali finanziata dal CNIPA e da questo cogestita con le regioni per collaborare allo sviluppo della Società dell'Informazione. In sostanza, è una struttura che fa da "ponte" tra i differenti livelli di *e-government*, per far circolare informazioni ed esperienze sull'attuazione degli interventi, degli APQ, dei piani regionali e per garantire un supporto alla concertazione tra governi regionali ed enti locali.

L'esperienza è stata avviata nel 2002, ed oggi appare necessario ripensarne ed aggiornarne funzioni, obiettivi, collocazione organizzativa e modello di gestione. L'obiettivo è quello di assegnare ad essi un ruolo più professionalizzato, e di prevedere un modello di gestione più rispettoso delle specificità del CNIPA da un lato e delle regioni dall'altro, superando modelli di consociazione amministrativa che ne hanno, in qualche modo, limitato le potenzialità.

CAT Il progetto CAT (Centri di Acquisto Territoriali), finanziato con fondi CIPE assegnati al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie per il finanziamento degli interventi nel settore della società dell'informazione, ha come obiettivo la costituzione di strutture locali in grado di far evolvere le attuali modalità di acquisto della Pubblica Amministrazione verso modalità innovative, attraverso il ricorso alle tecnologie informatiche ("e-Procurement").

L'intervento è finanziato con 5,4 milioni di €, di cui 4,5 per la componente regionale e 0,9 per le attività di competenza del CNIPA.

IRE - SUD PASS e Normeinrete Il progetto IRE-Sud prevede anche diversi interventi che si propongono di sviluppare servizi in rete per cittadini e imprese, tra cui:

- PASS – potenziamento e dispiegamento del sistema del Ministero della Giustizia, che consente l'erogazione di certificati prodotti da Uffici Giudiziari anche presso altri sportelli più capillarmente diffusi sul territorio. I cittadini potranno quindi, senza recarsi nella località dove ha sede il Tribunale del proprio distretto, richiedere i certificati presso il più vicino ufficio del giudice di pace o presso uffici comunali.
- Normeinrete – pubblicazione sui siti web istituzionali delle leggi regionali secondo gli standard definiti dal CNIPA con le circolari n. 35 e n. 40, in modo da contribuire al completamento delle raccolte normative che è possibile consultare via web attraverso un unico punto di accesso, il portale www.normeinrete.it, con modalità di ricerca unitarie.

Innovazione nell'area dello Stretto

Il progetto denominato "Innovazione nell'area dello Stretto", finanziato con fondi CIPE, intende favorire le sviluppo dei territori dell'area afferente lo Stretto di Messina e integrare con un'offerta condivisa di servizi le province di Reggio Calabria e Messina. Tale offerta integrata sarà la risultante di un intervento su ambedue le sponde dello Stretto - di carattere sia tecnologico che organizzativo - che interesserà Enti ed istituzioni ivi operanti.

Obiettivo dell'intervento è di incidere sulla realtà territoriale dell'area dello Stretto, operando su alcuni ambiti sui quali si è espressa una chiara convergenza delle istituzioni locali coinvolte: Comuni, Province e Regioni.

In sintesi, dunque, una volta identificate le aree di intervento sulle quali esiste la più ampia convergenza degli attori istituzionali locali coinvolti, si è proposto di:

- valorizzare ed integrare, per ciascuna area, gli asset tecnologici e esistenti aumentandone l'efficacia nell'ottica di un loro impiego finalizzato a sostenere la produzione e l'erogazione di servizi condivisi;
- promuovere una capacità di sostenere i progetti individuati a progetto concluso;
- individuare modelli di gestione sia durante la realizzazione del progetto ma soprattutto dopo, che siano praticabili dagli Enti beneficiari dell'investimento.

Un punto qualificante dell'intero intervento è, come accennato, l'ampia adesione e convergenza degli attori istituzionali interessati, convergenza che si è manifestata anche nella identificazione dei filoni progettuali che

potranno essere resi oggetto dell'intervento sulla base di una successiva e più approfondita analisi tecnico-economica. Nel corso delle riunioni tenute con i referenti delle Amministrazioni locali, sono state individuate le seguenti aree di intervento: Istruzione/Università – Mobilità – Turismo.

Si è voluto limitare gli ambiti di intervento per rendere più agevolmente conseguibili gli obiettivi del progetto ed un consenso pieno da parte della pluralità dei soggetti coinvolti.

In generale, i target sopra richiamati verranno declinati secondo una modalità di tipo "modulare" e secondo il principio della scalabilità dell'intervento, così da rendere possibile la fattibilità dell'intervento stesso indipendentemente dalla quota di finanziamento destinata ciascun target nella successiva fase di analisi di dettaglio.

L'intervento è finanziato, complessivamente, con 3,8 milioni di euro.

Ampliamento servizi a larga banda di SPC

Il progetto "Ampliamento servizi a larga banda del Sistema Pubblico di Connettività" rientra nel quadro di interventi atti a sostenere la domanda di servizi "a larga banda" e alla diminuzione del digital divide nelle regioni del Mezzogiorno. Il progetto mira all'ampliamento dei servizi regionali in modo da garantire a tutta l'utenza (imprese, P.A., cittadini) condizioni di facilità di accesso, costi sostenibili e qualità elevata con gli obiettivi di:

- erogare di servizi avanzati di rete;
- ridurre il digital divide mediante l'aumento di servizi di connettività a larga banda in zone periferiche e rurali;
- introdurre tecnologia avanzata sul territorio;
- aumentare l'offerta stimolando più imprese a offrire servizi sul territorio.

I servizi previsti, pur nelle diversità regionali, sono:

- diffusione di sistemi di videoconferenza di media/alta qualità sui territori regionali;
- adeguamento dei Centri Tecnici Regionali per il controllo e la gestione di tali tecnologie;
- introduzione di servizi di rete a larga banda sicuri mediante tecnologia *wireless.*