

L'introduzione del controllo di gestione mira a conseguire adeguati livelli di efficacia ed efficienza nel reperimento e nell'impiego delle risorse. Il controllo di gestione non vuole né può costituire però uno strumento di ottimizzazione, pur ponendo l'accento sul rapporto tra risorse ed obiettivi; questo si qualifica, invece, come un sistema informativo decisionale tendente a cambiare il comportamento delle organizzazioni al fine di indirizzarlo opportunamente per il raggiungimento dei fini.

Evidentemente, una delle fasi più delicate del processo di controllo di gestione è rappresentata proprio dalla scelta degli indicatori in grado di esplicitare le variabili critiche dell'attività, sulla base dei quali si potrà effettuare la valutazione della gestione.

Gli indicatori ed i collegati parametri che ne consentono la misurazione dovrebbero scaturire dal processo di pianificazione/programmazione aziendale.

E' fondamentale e prioritario pertanto giungere alla esplicitazione delle attività poste in essere nei diversi centri di responsabilità e ai "prodotti" di tali attività.

Al fine di monitorare il razionale sviluppo di tali attività e la congruenza dei risultati ottenuti sono stati individuati gli indicatori di seguito indicati :

- *indicatori di attività* tesi ad esplicitare gli obiettivi di attività da perseguire espressi in termini quantitativo fisici o economici;
- *indicatori di risultato* tesi a consentire il monitoraggio dei risultati dell'attività espressi in termini quantitativo fisici o in termini di valore per i singoli obiettivi affidati;
- *indicatori di efficienza economica o tecnica* diretti a monitorare l'efficienza nell'impiego dei fattori produttivi per ottenere risultati (determinati in prima approssimazione con riferimento ai costi unitari);
- *indicatori di efficacia sociale* (o esterna) diretti a misurare la capacità di rispondere alla domanda di specifici servizi promanante dalla comunità (con riferimento a questi ultimi sono state elaborate prime riflessioni).

Occorreranno pertanto adeguate strumentazioni operative manageriali quali quelle di seguito indicate:

- **schede per centro di costo con la distinzione tra costi diretti e costi indiretti e tra costi controllabili e non controllabili da parte di ciascun responsabile** (utilizzata anche per identificare primi, perfetibili indicatori di efficienza);
- **schede relative al costo del personale** imputato per attività rilevante di ciascun centro;
- **schede relative al costo di utilizzazione** degli altri fattori della produzione attribuiti in modo diretto ai centri ;
- **schede relative al costo di utilizzazione** dei fattori della produzione **attribuiti in modo indiretto** ai centri con l'esplicitazione dei criteri di ribaltamento;
- **schede di report per attività sviluppata da ogni centro di responsabilità** (dalla quale emergevano gli indicatori di attività e di risultato).

L'obiettivo è quello di costituire una robusta base di partenza da poter affinare in seguito con il prosieguo dell'attività di controllo, integrando i dati stessi con ulteriori indicatori che permettano di confrontare fra loro in maniera omogenea tutti i servizi, cercando di proporre confronti con altri Enti ed infine eliminando gli indicatori che si sono rivelati poco significativi o addirittura difficilmente misurabili.

L'attività di controllo, tende al confronto permanente tra la previsione e la realtà: tutti i controlli interni "orientati ai risultati" comportano la necessità di falsificare la previsione attraverso la realtà.

3.5.4 I controlli in un contesto federale

La creazione e l'implementazione dei sistemi di controllo interno, anche a livello di regioni e di Province autonome, hanno subito un'accelerazione stimolata dal decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 che ha modificato la legislazione giuscontabilistica di regioni e Province autonome, favorendo l'adozione di più coerenti e cogenti criteri d'impostazione del bilancio e della programmazione.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e la legge 5 giugno 2003 n. 131, di attuazione della riforma del Tit. V della Costituzione (c.d. legge La Loggia), hanno determinato la necessità di un ripensamento dell'intero assetto dei controlli: e non a caso, a conclusione (allo stato) di un lungo *iter* riformatore, si è pervenuti all'abrogazione degli artt. 125, comma 1 e 130 della Costituzione.

Il ruolo della Corte dei conti non sembra essere in discussione, come discende dalla conferma dell'art. 100 della Costituzione: la Corte resta, così, anche a mente della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, dalla sentenza n. 29/93 in poi, l'Istituzione chiamata a sorvegliare sugli equilibri complessivi della finanza pubblica, intesa in modo unitario, ancorchè in un quadro di ampliamento degli spazi autonomistici.

Il problema da affrontare, allora, era come ricostruire il sistema dei controlli a livello dei vari livelli di governo substatali, stante l'abrogazione degli artt. 125, comma 1 e 130 proprio per la loro incompatibilità con il disegno "federale". La legge 131/2003 fornisce, da questo punto di vista, una soluzione equilibrata sul piano istituzionale, con la salvaguardia del ruolo della Corte dei conti, prevedendo, in parallelo, l'adozione di un meccanismo che integra la Sezione regionale di controllo con due membri nominati dalla regione stessa. In tal modo, si contemperano le esigenze di salvaguardia della unitarietà della finanza pubblica (in chiave di Patto di stabilità, europea ed interna) con le ragioni dell'autonomia, dato che l'organo di controllo viene "sensibilizzato" alle caratteristiche della regione.

Il modello sembra oltre che valido anche accettabile. A riprova, va ricordato che la regione Friuli Venezia-Giulia si è dotata di uno "strumento" congegnato in questi termini, giusta la disciplina normativa di cui al decreto legislativo. 15 maggio 2003, n. 125.

3.5.5 La valutazione della dirigenza

Nel quadro complessivo sopra descritto possono essere inserite anche le novità intervenute nel panorama normativo in relazione ai temi della dirigenza e della valutazione.

Con l'introduzione del d.lgs 30 luglio 1999 n. 286 si è dato l'avvio ad un processo di evoluzione della dirigenza statale verso un modello tipicamente manageriale, andando così a definire un sistema di controlli interni nel quale il dirigente ricopre un effettivo ruolo di primo piano.

E' stato, infatti, disposto che la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti debba tener conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione, anche attraverso la partecipazione dell'interessato al procedimento di valutazione.

La valutazione delle prestazioni dirigenziali, inoltre, alla luce di quanto previsto dall'art.14 del d.lgs 30 marzo 2001 n.165, risulta strettamente connessa alla realizzazione degli obiettivi, priorità, piani e programmi, definiti annualmente dalle direttive predisposte da ciascun Ministro in materia di gestione e attività amministrativa.

La corretta rilevazione dei risultati ed una loro approfondita analisi costituiscono, quindi, il necessario presupposto sia per eventuali correzioni degli indirizzi di obiettivo, sia per una corretta valutazione dell'operato della dirigenza.

A questo scopo le Amministrazioni debbono determinare in via preventiva e generale i criteri che informano i sistemi di valutazione, tenendo ovviamente conto della correlazione tra le direttive impartite, gli obiettivi da perseguire e le risorse umane, finanziarie e strumentali effettivamente poste a disposizione dei dirigenti.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha introdotto, sperimentalmente nel 2002, un sistema di valutazione della dirigenza, basato sui seguenti principi:

- individuazione di performance per comportamenti valutabili;
- trasparenza del sistema di valutazione;
- partecipazione del soggetto valutato al processo di valutazione;
- riduzione del margine di discrezionalità del responsabile della valutazione.

La valutazione viene effettuata con particolare riferimento a due macroaree oggetto di osservazione e misurazione, quali la performance operativa e il comportamento organizzativo.

In tale ottica, la valutazione dell'attività svolta dalla dirigenza pubblica, anche alla luce delle innovazioni apportate dalla legge 15 luglio 2002, n. 145 in materia di conferimento degli incarichi dirigenziali, va ad influire sulle scelte per il rinnovo o la revoca degli incarichi stessi e si inserisce nell'apparato dei controlli interni, non solo come sistema sanzionatorio o premiante, ma anche come sistema di monitoraggio dell'attività svolta nei diversi settori della pubblica amministrazione.

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Gli strumenti e le risorse

PAGINA BIANCA

Capitolo 4

Gli strumenti e le risorse

4.1 La semplificazione

Il processo di semplificazione normativa si inserisce nell'ambito di un più ampio programma di interventi volto ad arginare l'eccessiva complessità dell'azione amministrativa ed il proliferare della produzione normativa.

La semplificazione normativa e procedurale rappresenta, pertanto, uno degli strumenti attraverso il quale si è tentato di rispondere ad un'esigenza di *better regulation* fortemente avvertita non soltanto a livello nazionale ma anche a livello comunitario, oltre che internazionale.

Sulla base dei principi e criteri direttivi fissati dall'articolo 20 della legge 15 marzo 1997 n. 59, ed in coerenza con le linee guida delineate dalla normativa generale sul procedimento amministrativo di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241, gli interventi di semplificazione normativo-procedurale, previsti dalla legge 59/1997 e dalle successive leggi 16 giugno 1998 n. 191, 8 marzo 1999 n.50 e 24 novembre 2000 n.340, sono stati realizzati attraverso l'applicazione di specifiche "tecniche", che, in relazione agli effetti diretti sulla disciplina procedimentale, possono essere convenzionalmente ricondotte a tre categorie generali:

- tecniche di *eliminazione*, con le quali si perseguono effetti soppressivi di procedimenti;
- tecniche di *riduzione*, laddove prevalgono effetti di parziale revisione della disciplina o di soppressione di singoli segmenti procedimentali;
- tecniche di *razionalizzazione*, a loro volta articolabili in *razionalizzazione normativa* o *razionalizzazione procedimentale* a seconda della prevalenza di effetti di revisione organica della normativa - anche per le eventuali connessioni con altri procedimenti - o di effetti più specifici di ristrutturazione semplificatrice di schemi procedimentali, come nei casi di riforma dell'intero assetto procedimentale nei suoi profili funzionali e/o organizzativi.

In particolare, l'attività di semplificazione ha avuto ad oggetto principalmente le procedure amministrative che incidono sulla vita dei cittadini e delle imprese o che costituiscono un ostacolo burocratico al buon funzionamento della pubblica amministrazione.

Nel 2002 si è assistito in primo luogo allo sviluppo e alla diffusione di importanti misure organizzative semplificate, introdotte con regolamenti di semplificazione emanati negli anni precedenti, rappresentate dalle varie forme di sportelli unici. In particolare, lo *sportello unico per le attività produttive* ha rappresentato un'importante misura di promozione di attività economiche, consentendo alle imprese di avere un interlocutore unico cui rivolgersi per gli adempimenti previsti dai procedimenti che riguardano gli insediamenti produttivi di beni e di servizi. L'obiettivo che si è perseguito è stato quello di pervenire alla diffusione capillare di sportelli unici, che, al termine degli interventi, fossero in grado di svolgere tutte le funzioni previste dal decreto del .Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998 n. 447 e dal decreto del .Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000 n. 440, relative agli impianti e a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni.

Nel corso del 2002 proseguendo nell'attività di semplificazione avviata negli anni precedenti, sono stati pubblicati e sono entrati in vigore regolamenti di semplificazione con cui si è operato uno snellimento dell'azione amministrativa, con conseguente riduzione per gli utenti -cittadini e imprese- di tempi d'attesa e di oneri burocratici. In particolare, sono stati semplificati procedimenti come quello relativo al rilascio delle targhe di prova per le autovetture¹. Procedure più snelle per l'iscrizione di coltivatori diretti, coloni e mezzadri negli elenchi previsti dalla legge ai fini dell'assicurazione di invalidità e di vecchiaia².

Altre misure semplificatorie sono state introdotte al fine migliorare, in particolare, il funzionamento della *macchina pubblica*, sempre con l'obiettivo di migliorare i servizi a favore degli utenti, cittadini e imprese.

Snellite le procedure per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie; con l'introduzione di una nuova ed organica disciplina della materia, sono state previste forme di organizzazione più snelle, sono state standardizzate le procedure ed individuati tempi certi per lo svolgimento dei procedimenti.³

Sensibili i riflessi anche in termini di immagine del Paese all'estero e di vitalità dell'amministrazione nei rapporti con gli operatori esteri a seguito del nuovo assetto delineato con l'avvenuta semplificazione del procedimento relativo all'effettuazione di pagamenti da e per l'estero, che ha determinato una rilevante riduzione dei tempi di definizione delle procedure, oltre che la semplificazione delle fasi contabili, ed un effettivo miglioramento dell'attuale gestione dei sistemi di pagamento delle amministrazioni statali. Il disegno di semplificazione si delinea in un contesto di informatizzazione delle operazioni di pagamento nonché dei collegamenti tra pubbliche amministrazioni⁴.

Semplificate anche le procedure riguardanti la chiusura annuale della gestione del fondo scorta del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del fondo scorta della Polizia di Stato e della Guardia di finanza.⁵

Nel corso del 2002 è stato avviato anche un intervento per la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi alla verifica metrica delle cisterne a scomparti tarati montate su autoveicoli per il trasporto e la misura di prodotti liquidi a pressione atmosferica, che si è concluso con l'emanazione e l'entrata in vigore nel corso dell'anno 2003 del relativo regolamento di semplificazione⁶.

¹ d.p.r. 24.11.2001, n. 474 (G.U. 30.1.2002, n. 25)

² d.p.r. 7.12.2002, n. 476 (G.U. 5.2.2002, n. 30)

³ d.p.r. 29.10.2001, n. 461 (G.U. 7.1.2002, n. 5)

⁴ d.p.r. 15.12.2001, n. 482 (G.U. 14.2.2002, n. 38)

⁵ d.p.r. 2.8.2002, n. 215, (G.U. 28.9.2002, n. 228)

⁶ d.p.r. n. 58 DEL 2003, G.U. n. 81 DEL 7.4.2003

La semplificazione normativa e procedurale è stata proseguita anche nell'ambito del più ampio processo di riordino normativo, realizzato ai sensi dell'articolo 7 della legge 50/99, che ha portato all'emanazione nell'anno 2002 di più testi unici *misti*, a carattere sostanzialmente ricognitivo, volti a riunire e coordinare le disposizioni legislative e regolamentari in materie quali **le spese di giustizia, la circolazione e il soggiorno dei cittadini comunitari, il casellario giudiziale**.

Con il **testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia**,⁷ è stata realizzata una regolazione uniforme delle procedure attinenti a riscossione, pagamento, patrocinio a spese dello Stato nei vari procedimenti giurisdizionali ordinari, amministrativi, contabili, tributari.

Sono state inoltre raccolte e semplificate in un testo unico le norme riguardanti **la circolazione ed il soggiorno in Italia dei cittadini degli stati membri dell'Unione europea**. Il testo ha accorpato le previsioni contenute in molteplici interventi legislativi, stratificatisi nel tempo, nel rispetto delle previsioni comunitarie; il testo unico è intervenuto con una razionalizzazione dell'intero procedimento per il rilascio della carta di soggiorno. Sono state semplificate le modalità di richiesta e rilascio della carta di soggiorno per i cittadini dell'Unione Europea che, per motivi di studio o lavoro, si rechino in Italia⁸.

Nel medesimo anno è entrato in vigore il testo unico che riunisce e coordina tutte le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano l'iscrizione, l'eliminazione, la trasmissione e conservazione dei dati del **casellario giudiziale**, del casellario dei carichi pendenti, dell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato, dell'anagrafe dei carichi pendenti degli illeciti amministrativi dipendenti da reato e quelle che disciplinano i relativi servizi certificativi, le competenze degli uffici coinvolti e le loro procedure⁹.

Nell'ambito dell'attività di riordino e razionalizzazione normativa si colloca anche il **"Codice in materia di protezione dei dati personali"**¹⁰, predisposto da una Commissione di studio, nominata dal Ministro per la funzione pubblica. Con il codice sulla privacy, emanato in attuazione della delega prevista dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2001 n. 127, è stata ricondotta ad unità una materia trasversale che interessa tutti i settori pubblici e privati.

E' stato adottato un impianto sistematico articolato in parti generali e speciali, che introduce chiarezza per gli operatori, anche in termini di linguaggio normativo.

Il codice è ispirato al principio del pieno mantenimento delle garanzie per i diritti e le libertà fondamentali della persona, rafforzate nel testo in un'ottica di massima semplificazione degli adempimenti per imprese e pubbliche amministrazioni, nonché delle modalità di esercizio dei diritti. Vengono snelliti gli adempimenti a carico di aziende e della pubblica amministrazione, che non sono realmente necessari a fini di tutela, alla luce dell'esperienza maturata negli ultimi sei anni. Il codice ha operato anche una semplificazione delle modalità di esercizio dei diritti e per la loro eventuale tutela.

Le attività di semplificazione e di riordino normativo finora realizzate sono state svolte dalle strutture del Dipartimento della funzione pubblica, per essere poi proseguita dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito, com'è noto, dalla legge 50/99. Tale competenza è stata da ultimo restituita alla Funzione pubblica attraverso la legge 6 luglio 2002, n. 137, che ha previsto l'istituzione presso il Dipartimento di un nuovo ufficio di livello dirigenziale generale per lo svolgimento dell'attività normativa ed amministrativa di semplificazione. Con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002, recante l'ordinamento delle strutture generali della Presidenza, si è pertanto provveduto all'istituzione dell'Ufficio per la semplificazione delle norme e delle procedure.

⁷ d.p.r. 30.5.2002, n. 115 (G.U. 15.6.2002, n. 139)

⁸ d.p.r. 18.1.2002, n. 54 (G.U. 19.4.2002, n. 69)

⁹ d.p.r. 14.11.2002, n. 313 (G.U. 13.02.2003- S.O. n. 22/L)

¹⁰ d.lgs. 30 GIUGNO 2003 N. 196, (S.O. N. 123/L ALLA G.U. N. 174 DEL 29.7.2003)

A fronte della crescente esigenza di migliorare la qualità della produzione normativa, anche attraverso un'opera di razionalizzazione della normativa vigente, con la legge di semplificazione 29 luglio n. 229, sono stati introdotti nuovi modelli di razionalizzazione e semplificazione normativa.

La legge 229/2003 mira sostanzialmente ad un complesso di norme armonizzate nelle singole materie, indicando come strategia da adottare quella del riassetto normativo, che, mediante l'adozione di decreti legislativi e regolamenti, ex articolo 17, commi 1 e 2, consentirà di intervenire nei settori individuati come prioritari.

I principali cambiamenti rispetto ai precedenti modelli di semplificazione e di riordino normativo delineati dalla legge 59/97 e dalle leggi di semplificazione, sono principalmente:

- a) il passaggio da una semplificazione che opera attraverso interventi di "microchirurgia" ad una semplificazione volta a coinvolgere intere materie o aree giuridiche e socio - economiche;
- b) il passaggio da una semplificazione principalmente procedurale ad una semplificazione sostanziale;
- c) il passaggio dal testo unico al codice, come strumento innovativo dell'ordinamento, che consente di apportare innovazioni sostanziali e non a carattere meramente ricognitivo;
- d) un affiancamento della semplificazione alla "*deregulation*", come liberalizzazione dei vari settori di intervento della pubblica amministrazione e come riduzione delle norme sostanziali sulle funzioni amministrative.

Ai Ministeri di settore titolari del potere di riassetto normativo nelle materie di competenza, è previsto l'affiancamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui viene riconosciuto il ruolo di "cabina di regia", con funzioni di indirizzo, di propulsione e di coordinamento nell'attuazione del riassetto, garantendo comunque, ove necessario, l'attivazione delle iniziative sostitutive necessarie per il raggiungimento di tale obiettivo, in caso d'inerzia delle amministrazioni, ferma restando la funzione di impulso della Presidenza per l'elaborazione del disegno di legge di semplificazione.

Gli interventi di riassetto normativo individuati dalla legge 229/2003, interesseranno settori nevralgici dell'ordinamento e di particolare impatto per la società, quali la produzione normativa, la semplificazione e la qualità della regolamentazione; la sicurezza del lavoro; le assicurazioni; gli incentivi alle attività produttive; i prodotti alimentari; la tutela dei consumatori; la metrologia legale; l'internazionalizzazione delle imprese; la società dell'informazione; il corpo nazionale vigili del fuoco.

4.2 Le risorse tecnologiche

Nel corso del 2002, con lo spostamento di tutte le attività di programmazione degli sviluppi dell'informatica pubblica presso il Governo, il processo di reingegnerizzazione e di informatizzazione della Pubblica Amministrazione ha subito un'accelerazione sia a livello centrale che locale.

Per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione Centrale, in linea con la direttiva del Ministro Stanca del 21 dicembre 2001 ("Linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione"), il Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ha approvato il 13 febbraio 2002 un documento di dieci obiettivi di legislatura, individuati come prioritari nella realizzazione dell'e-Government e predisposto il monitoraggio dei risultati ottenuti mediante indicatori specifici.

Per favorire lo sviluppo dell'e-Government a livello locale, dove l'utilizzo dell'Information Communication technology (ICT) diventa ancor più strategico per realizzare il coordinamento dell'azione di front office svolta dagli Enti locali nei confronti di cittadini e imprese, con quella di back-office svolta dagli uffici delle Amministrazioni centrali, è stato varato il primo bando di selezione di progetti proposti dalle Regioni e dagli Enti locali (pubblicato nella G.U. n. 78 del 3.4.2002), utilizzando una quota dei fondi derivanti dall'assegnazione delle licenze UMTS, pari a 120 M€, secondo quanto stabilito nel DPEF 2001-2004 e secondo le modalità indicate dal decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2002.

L'utilizzo delle risorse finanziarie ha risposto a logiche di massimizzazione dei risultati attraverso due principi guida:

- Regioni ed Enti locali, per ottenere il finanziamento, hanno dovuto presentare dei progetti le cui caratteristiche ed i cui ambiti d'intervento sono stati definiti a livello centrale, in modo da garantire omogeneità negli sviluppi dell'e-Government, pur nella varietà degli interventi;
- I finanziamenti sono stati previsti in misura non superiore al 50% dell'intero ammontare della spesa prevista, attivando così una forte partecipazione degli Enti locali in termini di cofinanziamento.

Alla fine del 2002 i progetti ammessi al cofinanziamento per l'attuazione dell'e-Government nelle Regioni, Province, Comuni e comunità montane sono stati 138: 40 per i "servizi infrastrutturali" e 98 per i "servizi per cittadini e imprese".

Organizzazione dell'informatica pubblica: Il Centro Tecnico , l'Aipa e il Cnipa

Nel periodo di riferimento (2002 e primo semestre 2003) l'assetto dell'informatica pubblica ha subito ulteriori modifiche dopo quelle del biennio precedente, nel corso del quale il nuovo Titolo V della Costituzione e la creazione del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri avevano già innovato profondamente il settore.

Attraverso alcune piccole modifiche al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, istitutivo dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, introdotte con l'art. 176 del Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo. 30 giugno

2003, n. 196), l'AIPA diventa "Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione" (CNIPA).

Il CNIPA continua a operare presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio", "per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie".

Il percorso che ha portato alla creazione del CNIPA non è stato lineare. Il Consiglio dei ministri, il 9 maggio 2002, aveva infatti approvato in via preliminare il Dpr che prevedeva l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, con il compito di sostenere e promuovere il processo di innovazione della Pubblica Amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Il decreto avrebbe dovuto sopprimere contestualmente l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Centro tecnico, accorpando le loro competenze all'interno della nuova Agenzia, mentre il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie ed il suo Gabinetto avrebbero avuto il compito di dare l'indirizzo politico.

Se non vi è dubbio che le attività di programmazione degli sviluppi dell'informatica pubblica debbano coerentemente situarsi presso il Governo, ove le evoluzioni dell'innovazione tecnologica ed organizzativa delle amministrazioni - tanto strettamente avviluppate - possono essere correttamente progettate, è altrettanto vero che esiste una forte esigenza di cooperazione informativa e di integrazione dei servizi ai diversi livelli di governo che deve trovare risposta nella nuova configurazione dell'informatica pubblica.

Stato dell'informatizzazione della PA

Le considerazioni sullo stato della informatizzazione delle amministrazioni derivano, in buona parte, dall'esame delle informazioni contenute nei documenti ufficiali e di parte pubblica¹.

Giova considerare che mentre per le amministrazioni centrali (ovvero quelle sottoposte al d.lgs. 39/93) la relazione annualmente prodotta dall'AIPA fornisce una buona quantità di dati e informazioni, per gli Enti locali non esiste un analogo documento ed occorre rifarsi alle relazioni della Corte dei Conti che, seppur puntuali e accurate, non coprono l'intero universo delle amministrazioni locali.

4.2.1 Sezione I: La Pubblica amministrazione centrale

Spesa per l'informatica

Per l'acquisto di beni e servizi ICT (hardware, software, reti, servizi) da parte della pubblica amministrazione centrale sono stati spesi nel 2002 1.996,8M€ (+4,4% rispetto al

¹

La relazione sullo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione, AIPA, 2002
Referto al Parlamento in materia di informatica pubblica, Corte dei Conti, 2002
Relazione sulla "Automazione delle contabilità, delle funzioni e dei servizi pubblici negli enti locali" Corte dei Conti, 6/6/2003
1° Rapporto sull'innovazione nelle Regioni d'Italia CRC-DIT, 2003

2001). Il dato disaggregato rivela alcune differenze tra Ministeri ed Enti pubblici non economici: il comparto Ministeri ha incrementato del 7,4% i propri volumi di spesa rispetto al 2001, contro una diminuzione del 3,2% degli enti.

La flessione della spesa da parte degli enti era tuttavia attesa, poiché si verifica, come di consueto, una contrazione degli impegni al termine delle attività legate al censimento che ha impegnato l'ISTAT nel 2001.

Tabella 1: Spesa informatica complessiva per risorsa, anni 2001 e 2002 (in milioni di euro)

TIPO DI RISORSA	AMM. CENTRALI		ENTI		TOTALE		VAR
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	%
Hardware e sw di base	378	472	185	179	563	652	15.8
Software applicativo	434	448	114	116	548	564	2.9
Reti	91	181	67	68	158	249	57.6
Servizi	285	265	160	133	444	398	-10.4
Altro	182	105	18	29	199	134	-32.7
Totale beni e servizi	1.370	1.471	544	525	1.912	1.997	4.4
Costi interni	427	444	74	82	502	525	4.6
TOTALE	1.797	1.915	618	607	2.414	2.522	4.5

Tabella 2: Spesa informatica complessiva per risorsa, anni 2001 e 2002 (distribuzione percentuale)

MACROVOCI DI SPESA	AMM. CENTRALI		ENTI		TUTTE	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Hardware e sw di base	19.7	24.7	30.0	29.5	22.2	25.8
Software applicativo	22.6	23.3	18.5	19.1	21.6	22.4
Reti	4.8	9.5	10.8	11.26	6.2	9.9
Servizi	14.8	13.8	25.9	21.8	17.5	15.8
Altro	9.5	5.5	2.9	4.8	7.85	5.3
Totale beni e servizi	76.2	76.8	87.9	86.6	79.2	79.2
Costi interni	23.8	23.2	12.1	13.5	20.8	20.8
TOTALE	100	100	100	100	100	100

Tabella 3: Volumi di spesa, anni 2001 e 2002 (in milioni di euro)

AMMINISTRAZIONE	SPESA TOTALE PER L'INFORMATICA (stima) (milioni di euro)		SPESA INTERNA PER IL PERSONALE ICT (stima) (milioni di euro)		SPESA ESTERNA PER BENI E SERVIZI (milioni di euro)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Totale Amministrazioni	1.797	1.914	427	444	1.370	1.471
Totale Enti	618	608	74	82	543	526
Totale Amm. Centrali ed Enti	2.415	2.522	501	526	1.913	1.997

La spesa ICT della pubblica amministrazione centrale è passata nel 2002 dal 7,0% al 7,8% della spesa complessiva del settore ICT del nostro paese.

Gli investimenti ICT sono cresciuti nel 2002 del 13,8% rispetto al 2001, mentre le spese di gestione hanno avuto una flessione del 4,4%.

Tabella 4: Confronto tra mercato IT e spesa PA centrale in Italia, anni 2001 e 2002 (in milioni di euro)

TIPO DI RISORSA	MERCATO IT(A)			PA CENTRALE			QUOTA MERCATO PAC	
	2001	2002	Var %	2001	2002	Var %	2002	2001
Hardware (b)	8.677	7.620	-12.2	563	652	15.8	6.5	8.6
Software e servizi	15.896	16.423	3.3	1.151	1.210	5.1	7.2	7.4
Totale	24.574	24.043	-2.2	1.714	1.862	8.6	7.0	7.7

Tabella 5: composizione della spesa informatica esterna anno 2002 (sviluppo e gestione) e variazione del valore assoluto rispetto al 2001 (in percentuale)

AMMINISTRAZIONI	SVILUPPO	GESTIONE	VARIAZIONE 2002-2001 (%)	
			sviluppo	gestione
Amministrazioni Centrali	59.7	40.3	21.0	-8.0
Enti	33.3	66.7	-12.3	2.2
Totale	52.7	47.3	13.8	-4.4

Infrastrutture tecnologiche

Personal Computer

Ciascun dipendente informatizzabile delle unità organizzative centrali è dotato di una postazione di lavoro informatizzata, mentre nelle unità organizzative periferiche delle Amministrazioni centrali, permane un livello d'informatizzazione più basso, pari al 79%.

Va riducendosi anche il divario esistente fra Amministrazioni centrali ed Enti nel rapporto tra postazioni e dipendenti informatizzabili.

Gli enti hanno raggiunto la piena copertura già nel 2001, mentre le Amministrazioni centrali, passano dal 75% dei dipendenti informatizzati nel 2001 all'83% nel 2002.

Mainframe

Il processo di razionalizzazione ha portato ad una riduzione nel numero dei mainframe da 96 nel 2001 a 77 nel 2002 e ad un incremento nella potenza di calcolo degli stessi del 24%. Questo dato, raffrontato con la costante crescita dei sistemi dipartimentali, porta a concludere che parte dell'incremento è dovuto a politiche di rightsizing.

La riduzione del numero di elaboratori centrali non ha pregiudicato la potenza di calcolo che, nei 53 elaboratori delle Amministrazioni centrali, è passata da 56 a 116 mips.

Connettività

Il 75% delle postazioni lavoro è connesso in rete locale (contro il 68% nel 2001). L'aumento si è verificato principalmente nelle amministrazioni centrali (dal 64% dello scorso anno al 72% del 2002).

Il numero di PC collegati ad Internet cresce dal 22% al 33%. Tale valore è tuttavia inferiore alla stima sulla percentuale della popolazione italiana. La variazione è invece particolarmente evidente negli Enti dove il rapporto tra il numero dei PC collegati ad Internet sul numero totale dei PC passa dal 36% al 78%. Nelle Amministrazioni lo stesso rapporto varia dal 18% al 23%.

Risorse umane

Il personale addetto ai servizi ICT è stazionario rispetto allo scorso anno, attestandosi al 2% del personale in servizio. Tale valore, se confrontato con quello delle amministrazioni a maggior tasso di penetrazione delle ICT o con quello di settori come quello bancario o assicurativo, è da considerarsi basso in assoluto e potrebbe penalizzare i processi di riorganizzazione delle amministrazioni. In particolare la carenza di personale informatico si nota nei settori nei quali sono richieste capacità di indirizzo, governo e controllo degli interventi sui sistemi informativi e di raccordo con le trasformazioni organizzative.

Le amministrazioni, inoltre, hanno difficoltà sia ad acquisire risorse dall'esterno sia a convertire quelle di cui dispongono.

Tabella 6: Addetti ICT, anni 2001 e 2002 (in percentuale)

AMMINISTRAZIONE	ADDETTI ICT SU DIPENDENTI INFORMATIZZABILI		ADDETTI ICT SU DIPENDENTI INFORMATIZZABILI (sede centrale)		ADDETTI ICT SU DIPENDENTI INFORMATIZZABILI (sedi periferiche)		ADDETTI ICT/DIPENDENTI	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Media Amministrazioni Centrali	3.9	3.8	9.2	9.3	2.9	2.9	1.9	1.9
Media Enti	3.1	3.3	7.7	7.4	1.8	2.1	2.9	3.0
Media Amm. Centrali ed Enti	3.8	3.7	8.9	8.9	2.8	2.8	2.0	2.0

Formazione ICT erogata

Nel corso del 2002 gli addetti ICT dei Ministeri hanno usufruito in media di 4,8 giorni di formazione, contro i 7,9 giorni degli Enti pubblici non economici. Lo scorso anno le giornate medie di formazione degli addetti informatici erano state, rispettivamente, pari a 1 e 4,5.

Oltre al numero di giornate di formazione per addetto è cresciuto anche il numero di addetti interessati, passando da 6.091 del 2001 a 16.565 del 2002. I dati non consentono tuttavia di affermare che la situazione sia positiva: il personale in possesso dell'ECDL (la certificazione europea nell'utilizzo del computer) nel 2002 rappresenta solo lo 0.1% del personale in servizio.

Tabella 7: Formazione

AMMINISTRAZIONE	Tempo medio dedicato alla formazione per addetto ICT (%)		Tempo medio dedicato alla formazione per utente (%)	
	2001	2002	2001	2002
Media Amministrazioni Centrali	0.5	2.2	0.1	0.2
Media Enti	2.0	3.6	0.2	0.3
Media Amm. Centrali ed Enti	0.7	2.4	0.1	0.2

Obiettivi di legislatura per l'e-government

Il 13 febbraio 2002 è stato approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione un documento contenente gli obiettivi di legislatura e le priorità per lo sviluppo dell'e-Government.

I dieci obiettivi sono finalizzati a:

- Miglioramento dei servizi verso cittadini e imprese
- Efficienza interna
- Valorizzazione risorse umane
- Trasparenza
- Qualità

Il documento definisce in dettaglio sia gli obiettivi che gli indicatori atti a misurarne il conseguimento:

1. Tutti i servizi prioritari "disponibili" on-line;
2. Trenta milioni di carte d'identità elettroniche (CIE) e carte nazionali dei servizi (CNS) distribuite;
3. Un milione di firme digitali diffuse (entro il 2003);
4. 50% della spesa per beni e servizi tramite e-procurement;
5. Tutta la posta interna alla Pubblica amministrazione via e-mail;
6. Tutti gli impegni e mandati di pagamento gestiti on-line;
7. Alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici eleggibili;
8. Un terzo della formazione erogata via e-learning;
9. Due terzi degli uffici della P.A. con accesso on-line all'iter delle pratiche da parte dei cittadini;
10. Tutti gli uffici che erogano servizi dotati di un sistema di *customer satisfaction*.

I risultati conseguiti nei principali settori sono:

Servizi on-line prioritari e specifici: Dei 37 servizi on-line individuati come prioritari dal primo obiettivo di legislatura, 15 lo sono totalmente sia dal punto di vista della copertura territoriale che dell'intero processo di erogazione, mentre 11 lo sono solo parzialmente. I risultati più significativi sono stati realizzati nel settore fiscale e previdenziale. Rispetto al 2001 non si rileva la completa disponibilità di nuovi servizi, ma piuttosto l'aumento dell'utilizzo di quelli esistenti.