

# RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ

---

## Premessa

PAGINA BIANCA

## Premessa

Il 2001 rappresenta, nella strategia di sviluppo dell'informatica pubblica in Italia, il momento culminante di un processo avviato sin dalla prima metà degli anni novanta. Si è trattato di un processo di particolare rilievo che, pur presentando peculiarità affatto proprie, risulta sostanzialmente in sintonia con la più generale evoluzione dell'IT a livello internazionale, sia per configurazione di assetto istituzionale sia per direttrici di intervento.

## L'evoluzione dell'IT pubblica a livello internazionale

Negli anni a cavallo del nuovo millennio, il fenomeno della globalizzazione dei mercati finanziari non poteva mancare di esercitare il proprio impatto sulle amministrazioni pubbliche di tutti i maggiori Paesi industrializzati, imponendo di modernizzarsi attraverso le possibilità offerte dalle nuove tecnologie ed esaltate dalla crescita esponenziale di Internet. Conseguenza di questa evoluzione è stata l'accentuarsi dell'attenzione dei governi per l'IT e per la sua valenza strategica come fattore di ammodernamento delle strutture pubbliche.

Lo testimonia, tra l'altro, il dichiarato riconoscimento, a livello sovranazionale, della rilevanza del tema, che sfocia nella riconosciuta necessità di definire e armonizzare le politiche di innovazione tecnologica dei Paesi dell'Unione Europea, promuovendo un apposito piano e-Europe 2002.

Sul piano fattuale e organizzativo, questa presa di coscienza della valenza dell'IT come fattore di promozione dell'innovazione, anche oltre il mero ambito dell'amministrazione pubblica, ha indotto i principali Paesi a demandare a enti istituiti ad hoc, ovvero direttamente a organi di Governo, la responsabilità specifica di promuovere e monitorare lo sviluppo dell'informatica pubblica nel territorio di competenza.

Molti gli esempi significativi al riguardo: nel **Regno Unito**, il Ministerial Committee on Electronic Government; in **Spagna**, il Ministro della Scienza e della Tecnologia, responsabile, insieme al Ministro per la Pubblica Amministrazione, dei servizi a cittadini e imprese; sempre in Spagna, un'apposita Agenzia indipendente per monitorare lo stato di avanzamento dei servizi in rete; in **Francia**, il Comitato interministeriale per la riforma dello Stato (che, a sua volta, coordina diversi organi responsabili, della sicurezza della rete, della semplificazione dei processi amministrativi, del portale governativo, della sicurezza degli accessi internet) nonché il Commissariat Général du Plan, responsabile dello sviluppo e del coordinamento delle strategie di e-government; in **Germania**, il programma di ammodernamento dell'amministrazione fa capo direttamente al Cancelliere federale che lo gestisce in collaborazione con i Länder; in **Svezia** vi provvede la Swedish Agency for Public Management.

Aspetto complementare all'individuazione di organismi titolari di uno sviluppo organico dell'informatica pubblica è rappresentato dalla formulazione, in sintonia con l'Action plan europeo, di piani strategici di e-government nell'ambito dei Paesi europei. Questi recepiscono e, non di rado, travalicano, per ambito di estensione e/o tempi di realizzazione previsti, le stesse indicazioni al riguardo dell'Unione Europea.

Obiettivo più ricorrente, tra quelli di prioritario interesse, concerne la realizzazione delle condizioni necessarie per addivenire alla costituzione di un portale del Governo. Questo portale è, infatti, generalmente visto come momento di sintesi degli sforzi di implementazione dell'e-government, nonché come risultato suscettibile di immediata percezione di massa.

Altra, comune, direttrice d'intervento internazionale nella formulazione di piani di e-government (oltre che presupposto per la realizzazione del portale nazionale) è costituita dall'approntamento di infrastrutture e condizioni operative necessarie a consentire, attraverso teleprocedure e modalità di cooperazione tra amministrazioni, lo scambio dematerializzato di informazioni, tra un'autorità pubblica e altre amministrazioni e/o cittadini e/o im-

prese, con l'intento di eliminare il documento cartaceo e di assicurare trasparenza ai processi amministrativi.

Per importanti Paesi (Svezia, Australia, UK, Hong Kong), tra i prerequisiti del portale nazionale figurano sia l'esistenza di standard nei dati da reperire sia la realizzazione di comuni interfacce tra basi di dati (Australia, UK, Hong Kong, USA): si tratta di passaggi che la Svezia considera fondamentali per sviluppare una cultura comune di interscambio di informazioni. Essenziale per facilitare la ricerca di informazioni per gli utenti è ritenuta la mappatura (e la relativa visibilità) della distribuzione, tra le amministrazioni che devono concorrere a prestare il servizio, delle principali tipologie di informazioni da utilizzare. Tra le condizioni di successo, al riguardo, si annoverano la qualità dei dati scambiati, la semplicità e la diffusione degli standard di riferimento adottati, la facilità di accesso per l'utente. Soprattutto, le teleprocedure realizzate devono permettere il raggiungimento di una piena trasversalità tra amministrazioni, a prescindere dal livello o dalle competenze, così da rendere possibile a un settore pubblico, indifferenziato verso l'esterno, di offrire i propri servizi in rete.

Ulteriore costante nei piani di e-government è, infine, la direttrice che prevede che la prestazione di servizi transazionali per il tramite del portale debba avvenire attraverso modalità di accesso semplici ma, in ogni caso, idonee ad assicurare il rispetto di condizioni di sicurezza e di tutela della privacy (UK, Olanda, Hong Kong). In particolare, deve essere garantita la sicurezza delle porte di accesso alle informazioni attraverso appropriati criteri di identificazione di chi abbia effettivamente titolo ad avvalersi delle informazioni medesime, attraverso sistemi di identificazione standardizzati che consentano di coniugare efficacemente sicurezza e semplicità di utilizzo.

Il delineato, crescente impegno internazionale per l'ammodernamento delle strutture pubbliche sottintende una corrispondente, diffusa consapevolezza delle difficoltà insite in proposito. Infatti, come è ampiamente comprovato dall'esperienza, l'introduzione delle nuove tecnologie, per quanto avanzate, rappresenta sicuramente un passaggio obbligato, ma non basta, da solo, a trasformare mentalità e modo di operare di un'amministrazione. Ciò, soprattutto, laddove la logica dell'attività amministrativa come "servizio all'utente" ha avuto, per ragioni storiche, per consuetudine, per orientamento nella formazione della dirigenza, per mentalità, minori opportunità di radicamento. Questa difficoltà è particolarmente avvertita in quell'attività, tipica della pubblica amministrazione, che si traduce nel rilascio, secondo regole predeterminate, di attestati, autorizzazioni, licenze, certificati, documenti identificativi, ecc., al fine prevalente di favorire lo svolgimento dei rapporti, con valenza ufficiale, tra i membri della collettività sulla base di riferimenti certi.

In effetti, l'esperienza internazionale conferma come l'innovazione di processo determinata dall'adozione delle nuove tecnologie implichi un capillare cambiamento di cultura, ivi incluso il ripensamento delle regole di funzionamento dell'amministrazione. In assenza di questo passaggio, l'innovazione rischia di tradursi in mera informatizzazione dell'esistente, senza possibilità di conseguire adeguati ritorni dell'investimento effettuato. Questo rischio è tanto maggiore in quanto la spinta innovativa risulta spesso contrastata dallo spirito, da eminenti studiosi definito di "automantenimento sistemico", che connota molte amministrazioni e che si manifesta sia con l'attaccamento ai modelli organizzativi esistenti per conservare know-how e potere, sia mirando a tenere ancorati alla struttura e/o alla prassi consolidata i processi di più basso livello.

### L'evoluzione nella struttura di governo dell'IT in Italia

Se si guarda retrospettivamente all'ultimo decennio, emerge con chiarezza che il nostro Paese, talvolta in anticipo rispetto alle tendenze internazionali, è stato tra i più pronti ad avvertire la valenza strategica dell'IT per l'informatizzazione pubblica e a impostare un'apposita politica in proposito. Ha dovuto peraltro scontare diffi-

coltà, forse maggiori che in altri Paesi, correlate alle peculiarità culturali (orientamento più giuridico-istituzionale che funzionale-organizzativo) della nostra amministrazione.

L'esigenza di assicurare all'IT della pubblica amministrazione uno sviluppo ordinato in termini istituzionali si manifesta sin dalla prima metà degli anni novanta, quando viene istituito un apposito organismo centrale, con il rango di Autorità, dotata di accentuate capacità di indirizzo tecnico-organizzativo, con la responsabilità di provvedere al coordinamento di ogni necessaria iniziativa finalizzata a ottimizzare i sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali (ministeri ed enti nazionali). Fino ad allora, infatti, queste ultime avevano dato vita, ciascuna in funzione delle proprie specifiche esigenze, a investimenti in tema di informatizzazione scarsamente supportati da corrispondente revisione di tutti i sottesi processi di lavoro, talvolta poco coerenti rispetto ad altre iniziative della stessa amministrazione, per lo più impostati in chiave strategica dai singoli fornitori. Soprattutto, si trattava di un approccio privo di quella visione strategica di sistema, in assenza della quale non possono essere affrontati progetti che, per loro natura, presuppongono la cooperazione tra i sistemi informativi facenti capo a più amministrazioni.

Nel contempo, anche grazie alle iniziative di semplificazione amministrativa avviate negli anni '90, si è andata affermando sempre più la necessità di demandare alle autonomie locali (regioni, province, comuni, asl, ecc.) lo svolgimento operativo delle attività che, in quanto più legate al territorio, presuppongono un'interazione diretta di cittadini e imprese, riservando alle amministrazioni centrali le sole funzioni di indirizzo e controllo. Questo processo di riforma dello Stato, supportato dalla progressiva razionalizzazione dell'informatica pubblica di base si è espresso, quindi, nel decentramento di compiti e responsabilità verso le autonomie locali e nel riordino delle amministrazioni centrali, con l'accorpamento dei dicasteri e la creazione di agenzie operative tematiche. La riforma ha influenzato anche il ruolo ed il disegno di fondo dei sistemi informativi, visti non solo come sistemi di supporto alle singole amministrazioni, ma anche come strutture informative federate di settore a servizio della pluralità di attori, centrali e locali, coinvolti nelle varie politiche.

In questo scenario si è fatta strada, anche in Italia, la convinzione che il governo dell'IT pubblica costituisca, in realtà, un volano di sviluppo non solo per la pubblica amministrazione, ma per l'economia dell'intera società. Si è pertanto ritenuto che le funzioni di indirizzo generale e di definizione della strategia complessiva del settore dovessero esser riportate direttamente in capo al massimo livello di responsabilità politica nella conduzione del Paese e non potessero più oltre risultare delegate a un organismo tecnico.

Due importanti momenti scandiscono questa evoluzione.

Il primo è costituito dal lancio, nel corso del 2000, del Piano d'azione di e-government, varato dal Governo in sintonia con il programma europeo e-Europe. Il piano vuole essere, in particolare, un programma di accelerazione e integrazione del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione: sfruttando le opportunità tecnologiche, punta alla trasformazione e al miglioramento dei processi, dell'organizzazione, della cultura, dei risultati dell'azione pubblica e della sua economicità. Con questa iniziativa, sintetizzata in un documento non a caso intestato a "L'amministrazione elettronica del Paese", e con le generali categorie di azioni, individuate per l'utilizzo delle tecnologie ICT ai fini dell'ammodernamento della pubblica amministrazione, il Governo avoca direttamente a sé, rivendicandone la piena responsabilità politica, l'attuazione di una strategia fino ad allora demandata all'Autorità.

Il secondo e ancor più significativo momento è rappresentato dall'istituzione, nel corso del 2001, del Ministro per l'innovazione e le tecnologie. Si è inteso così creare un nuovo centro nevralgico del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, dotato di maggiore autorevolezza politica e in grado di concentrare

in un unico punto le sinergie e le attività legate allo sviluppo dell'ICT, attraverso l'eliminazione di sovrapposizioni e duplicazioni interventi, in qualche modo precedentemente determinatesi. È a questa nuova struttura che compete, quindi, di dare nuovo impulso al processo che porterà l'Italia verso l'e-government. La diffusione delle nuove linee guida emanate nel corso del 2002 ne costituisce il primo atto di ampio respiro.

### **Gli orientamenti strategici dell'informatica pubblica in Italia**

Come noto, per risultare credibile nei suoi termini attuativi, il Piano di e-government - lanciato nella prospettiva di conseguire impatto e visibilità per gli utenti attraverso il coinvolgimento di tutte le amministrazioni sia centrali sia locali - doveva poter contare su un retroterra costituito da una pubblica amministrazione già dotata di un livello di informatizzazione apprezzabile. Questo presupposto, in Italia, si è concretizzato grazie alla pervicace azione dell'Autorità. È un presupposto che, attualmente, può far leva su alcuni punti cardine: la qualificazione della spesa delle amministrazioni; l'impostazione architettonica complessiva del sistema informativo della pubblica amministrazione, basata su una logica di amministrazioni in rete; l'informazione digitale, vista come supporto basilare per lo snellimento burocratico e la velocizzazione dei processi amministrativi; la condivisione delle informazioni tra più amministrazioni e la conseguente cooperazione applicativa; la necessaria interazione tra normativa, tecnologia e organizzazione. Si tratta di punti fermi conseguiti grazie a un'azione paziente, ma determinata. Collante ad essi sotteso, anche se meno percepibile perché destinato a dare frutti solo nel medio periodo, è costituito dalla crescita culturale stimolata nelle amministrazioni, non solo promuovendo specifici corsi di formazione, ma attraverso l'utilizzo meditato di tutti gli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità.

È fisiologico, quindi, che il Piano di e-government abbia ripreso gran parte delle iniziative già avviate dall'Autorità, facendole proprie. Esso si articola in molteplici interventi, che vanno dallo sviluppo della Rete nazionale (di cui viene prevista la connessione anche verso le autonomie locali), alla diffusione dei servizi di base (carta d'identità elettronica, con integrazione delle anagrafi, e firma digitale), ad alcuni progetti specifici, come protocollo informatizzato, e-procurement, interconnessione catasto-comuni, fino a un diffuso piano di formazione. Soprattutto, il Piano contempla espressamente la realizzazione di un sistema di portali per le principali amministrazioni centrali, idoneo a consentire l'accesso telematico alle informazioni, nonché ai servizi di comunicazione interattiva e a quelli transazionali per cittadini e imprese.

Elemento caratterizzante dei portali è identificato dal Piano nell'unificazione dei sistemi di accesso e, quindi, di autenticazione e di autorizzazione delle richieste di servizio.

Nella direttiva impartita per il 2002 a tutte le amministrazioni, centrali e periferiche, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, rimane la sostanza del Piano d'azione, ma con l'importante novità costituita dalla previsione di alcune priorità assolute e dei connessi interventi da attuare con immediatezza, fermo restando l'impegno su progetti in avanzata fase di sviluppo, come la carta di identità elettronica, il protocollo informatico e la firma elettronica.

Del disegno fanno parte anche le azioni mirate a favorire lo sviluppo esteso della larga banda, nonché quelle volte ad aumentare sia la sicurezza delle reti informatiche e dei dati trasmessi, sia la gestione elettronica delle pratiche burocratiche trattate dagli uffici amministrativi e della contabilità finanziaria ed economica, con l'obiettivo prossimo di eliminare i flussi cartacei derivanti da queste operazioni. Lo scopo primario è sviluppare servizi online che permettano di ampliare, a favore di chi si rivolga a un'amministrazione, la gamma di canali alternativi utilizzabili al fine di erogare il servizio desiderato nel modo (contatto telematico diretto o mediato, telefono, modalità tradizionali, ecc.) che l'utente ritenga più confacente alle proprie esigenze e alle proprie abitudini.

## Il ruolo dell'Autorità nel mutato contesto

A ben vedere il ruolo dell'Autorità, dal momento della sua costituzione in avanti, si è manifestato essenzialmente attraverso due direttrici di azione: la prima a valenza soprattutto di indirizzo strategico complessivo, la seconda, con carattere essenzialmente di verifica della coerenza dei comportamenti con gli indirizzi dati. Fattore comune a entrambe è costituito, da un lato, dall'unitarietà di visione che le sostiene riguardo all'evoluzione dell'informatica pubblica nel medio periodo; dall'altro, dalla consapevolezza che la visibilità dei risultati nei confronti dell'utente finale può conseguirsi solo dopo aver incisivamente operato sulle strutture portanti di quella evoluzione.

In via generale, la prima azione, oltre che attraverso il concorso alla definizione del quadro normativo, si è estrinsecata, soprattutto, attraverso la sottoposizione annuale al Governo, per l'approvazione, degli indirizzi strategici ai quali le amministrazioni avrebbero dovuto informare il proprio operato; in conformità con quanto dedotto nel piano triennale per l'informatica che le amministrazioni stesse avevano concorso a definire. Questa azione trovava linfa e presupposto in quella diretta alla definizione delle necessarie regole tecniche che avrebbero dovuto supportare lo sviluppo dell'informatica. Si tratta, quindi, di un insieme di interventi orientati a disegnare la cornice complessiva del contesto dell'informatica pubblica, enfatizzando le iniziative con valenza di sistema e a carattere intersettoriale tra le amministrazioni. Affinché il disegno perseguito dall'Autorità attraverso questa azione di indirizzo possa calarsi in risultati tangibili per cittadini e imprese, è peraltro, necessario che le singole amministrazioni si diano carico della concreta realizzazione delle iniziative progettuali di specifica competenza.

Nella seconda tipologia di azione, viceversa, il rapporto tra gli impulsi impressi dall'Autorità attraverso lo strumentario a tal fine disponibile (soprattutto pareri e monitoraggio dei principali contratti) e l'azione delle amministrazioni è più diretto e quindi più immediatamente misurabile.

A seguito dell'evoluzione intervenuta nella struttura di governo dell'IT in Italia, l'attività di indirizzo strategico da parte dell'Autorità ha gradualmente assunto più il connotato di supporto all'azione del Governo che di intervento direttamente incisivo nei confronti delle amministrazioni. Si tratta tuttavia di un mutamento di ruolo che, ove si guardi retrospettivamente al decennio appena trascorso, interviene su una linea, in larga misura consolidata, di sviluppo dell'informatica pubblica, caratterizzata da una piena sintonia dei suoi tratti essenziali rispetto al percorso seguito dagli altri principali Paesi europei. Comunque il nuovo scenario, fermo restando il rilievo dell'azione di concorso alla regolamentazione tecnica, conferma in capo all'Autorità l'altrettanto rilevante responsabilità di supportare il Governo nell'elaborazione della strategia complessiva per lo sviluppo informatico della pubblica amministrazione e del Paese. A tal fine l'Autorità è infatti chiamata a rendere disponibile, anche mediante modalità di collaborazione informale, la competenza tecnica e il patrimonio di esperienza operativa accumulati.

Senza alterazioni di ruolo, né formali né sostanziali rispetto al passato si colloca invece l'azione di verifica e attuazione operativa degli indirizzi strategici che l'Autorità ha continuato a svolgere avvalendosi dello strumentario istituzionalmente previsto.

## L'orientamento dell'azione dell'Autorità nel 2001

La sostanziale continuità di azione rispetto al passato ha consentito all'Autorità di assorbire, senza traumatiche variazioni di rotta nell'operatività verso l'esterno, un articolato rinnovo della composizione dell'Organo collegiale. In particolare, accanto alla sostituzione di un membro non più rinnovabile per ragioni di anzianità, sono intervenuti, in meno di un anno, due cambi del proprio Vertice: l'uno imposto dal completamento, da parte del Presidente uscente, del secondo mandato quadriennale costituente il limite massimo di permanenza nella carica;

l'altro, per dimissioni volontarie. La successiva assegnazione delle funzioni di Presidente al membro con maggiore anzianità di servizio ha, poi, ridotto di un'unità il numero complessivo dei componenti dell'Autorità.

L'azione di indirizzo sviluppata nel 2001 e per i primi mesi dell'anno in corso, oltre che proporsi senza soluzione di continuità di obiettivi di fondo rispetto al passato, e fornire il necessario supporto per il perfezionamento di interventi normativi già definiti, è stata attenta a sintonizzarsi sia con le indicazioni del piano di e-government sia con i più aggiornati indirizzi formulati in proposito dal nuovo Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

In ordine al piano di e-government, l'azione dell'Autorità è risultata allineata con quanto aveva provveduto, già nel corso del 2000, a segnalare al Governo, prospettando, con intento costruttivo, gli aspetti di possibile criticità attuativa del piano medesimo. L'Autorità aveva allora evidenziato: a) la necessità di designare un'apposita unità di coordinamento di progetto, non solo per gli aspetti strategici ma anche per quelli operativi e normativi, stante la valenza trasversale di gran parte dei progetti rispetto a molte amministrazioni, centrali e periferiche, dotate di autonomi poteri decisionali; b) l'esigenza di tenere conto, da un lato, dell'instabilità di riferimenti esistenti in numerose amministrazioni centrali per effetto delle complesse ristrutturazioni in atto; dall'altro, delle rilevanti differenze che, in termini sia strutturali sia applicativi, contraddistinguono gli enti locali, anche di dimensioni ragguardevoli, nonché del basso livello di qualità che, in molti casi, connota le basi dati necessarie per fornire servizi a distanza a cittadini e imprese; c) l'assenza di applicazioni adeguate presso molte amministrazioni, ancorché dotate di collegamento in rete.

Nel contempo, l'Autorità si era impegnata a vigilare sulla piena coerenza degli sviluppi attuativi del Piano del Governo con i principi generali di informatizzazione che l'Autorità medesima, sulla base del proprio mandato istituzionale, ha impartito e continua a impartire alle amministrazioni centrali e agli enti non economici nazionali.

Si era data altresì carico di continuare, in linea con le funzioni di indirizzo e coordinamento che le sono proprie, a esercitare la propria supervisione su tutte le iniziative che vi erano soggette fra le quali, segnatamente, lo sviluppo del sistema di interscambio catasto-comuni, la promozione della firma digitale, il portale unificato delle norme e quello per i servizi alle imprese.

Aveva, infine, ribadito l'impegno di continuare a collaborare, con funzioni di generale indirizzo e monitoraggio, per i progetti coerenti con i piani di sviluppo predisposti, rispettivamente, riguardo: agli studi di fattibilità per la regolamentazione della realizzazione del portale informativo e di quello di accesso ai servizi, all'interoperabilità delle reti regionali, allo sviluppo dell'indice generale delle anagrafi e della carta d'identità elettronica, alla gestione elettronica dei flussi documentali, alla formazione.

Nel solco della tradizione si è sviluppata anche l'azione dell'Autorità in tema di verifica attuativa delle linee di indirizzo date. Peraltro, la linea di demarcazione tra le due tipologie di azione è, di fatto, fortemente attenuata dall'essere entrambe orientate a favorire, attraverso lo sviluppo dell'IT, la crescita culturale delle amministrazioni.

Ciò spiega come, anche attraverso momenti di verifica attuativa quali, a esempio, quello rappresentato dal rilascio di pareri, l'azione dell'Autorità possa esplicarsi in base a criteri di ordine generale, che trascendono gli aspetti specifici del singolo progetto.



Pertanto, dall'effetto combinato delle due azioni di indirizzo e verifica, scaturiscono **risultati complessivi** sotto forma di stimolo alle amministrazioni a: a) puntare a soluzioni progettuali compatibili con la possibilità di avvalersi della rete, quale indispensabile supporto per lo scambio di informazioni e l'offerta di servizi; b) sviluppare i sistemi informativi privilegiandone l'adattabilità all'evoluzione delle tecnologie e la scelta di soluzioni flessibili, preferibilmente basate su prodotti preconfezionati, di largo mercato o comunque sperimentati con successo presso altre realtà; c) conseguire accessibilità, utilizzabilità e trasparenza del patrimonio informativo; d) migliorare progressivamente e monitorare costantemente la qualità dei dati presenti nei data base; e) dotarsi di una struttura propria, realmente capace di governare il processo di ammodernamento informatico, ossia di realizzare condizioni tali da consentire, da un lato, di non dare deleghe in bianco ai fornitori, né per la strategia complessiva del sistema informativo, né per il disegno generale dell'architettura informatica; dall'altro di vigilare sul rispetto, da parte dei fornitori medesimi, di tempi, costi e livello di qualità dei servizi e/o prodotti resi.

### L'azione dell'Autorità vista in chiave di risultati

Sorteso alla crescita della cultura informatica delle amministrazioni è lo stimolo a misurare, per quanto possibile, la validità dell'impegno profuso sulla via di nuove realizzazioni informatiche a fronte dei risultati conseguiti.

Ragioni di coerenza suggeriscono che, anche nella rassegna dell'azione sviluppata dall'Autorità nell'anno trascorso, si parta dalla considerazione dei risultati più direttamente e tangibilmente ascrivibili alla sua azione. Ciò anche se, evidentemente, una più esauriente disamina dei risultati oggi visibili non può non tenere conto del fatto che larga parte di essi è frutto di un'azione che l'Autorità ha dispiegato in anni pregressi.

Rientrano tra i **risultati di diretta imputazione all'azione dell'Autorità** quelli rappresentati: a) dalla qualificazione della spesa conseguita mediante il rilascio dei pareri e il monitoraggio dei contratti di maggior rilievo; b) dall'insieme di avanzate regole tecniche di cui il Paese ha saputo dotarsi; c) dalla metodologia di pianificazione, nella quale le amministrazioni si sono progressivamente calate, sviluppata negli anni dall'Autorità e sempre più caratterizzata come essenziale supporto dell'azione di indirizzo del Governo; d) dal coordinato avanzamento complessivo del sistema della pubblica amministrazione; e) dall'impulso dato alla cooperazione applicativa tramite la promozione di progetti intersettoriali; f) dalla promozione di iniziative formative; g) dalla focalizzazione di temi di primario interesse per l'avanzamento complessivo dell'amministrazione e, per il suo tramite, dell'intero Paese.

Sono, invece, da considerare come **risultati imputabili solo indirettamente all'Autorità** quelli che, pur scaturendo dalla sua azione propulsiva e di indirizzo, presuppongono, per il loro conseguimento, l'intervento realizzativo delle amministrazioni.

Va da sé che, anche in questo caso, gran parte dei risultati maturati nel corso del 2001 è riconducibile a interventi dell'Autorità sviluppati nel corso di anni precedenti.

### I risultati di diretta imputazione: a) la qualificazione della spesa

Uno dei risultati di assoluto rilievo nell'azione dell'Autorità, chiaramente visibile nell'anno in rassegna, ma ancor più apprezzabile se valutato retrospettivamente, è costituito dall'**apertura del mercato IT** della pubblica amministrazione alla **concorrenza**. Negli anni, infatti, attraverso il **rilascio dei pareri** è stato possibile, da un lato, contrastare argomentatamente le richieste delle amministrazioni di effettuare investimenti informatici sulla base di trattative private non motivate; dall'altro, di sollecitare gare alla scadenza delle concessioni. L'Autorità ha così contribuito alla spinta al ribasso, accelerandola nel tempo, di tutte le voci più signi-

ficative di costo unitario dell'IT. Quest'azione, nell'arco di poco più di un lustro a decorrere dal 1995, ha fatto in modo che l'utente pubblico, anche nell'acquisizione di pacchetti applicativi, beneficiasse dei positivi andamenti del mercato ben prima che questi si manifestassero in modo generalizzato e percepibile da tutti. I suoi riflessi sono riscontrabili tangibilmente sul costo per postazione di lavoro, che si è ridotto da 23,6 milioni di lire a 13,4; su quello unitario per function point, passato (con riferimento alla media ponderata dei function point per progetto) da 1.650.000 lire del 1997 alle 622.000 del 2001, con una contrazione di oltre il 65%; su quello della gestione e manutenzione ordinaria ridottosi, per il complesso delle amministrazioni centrali comparabili, dai 1.841 miliardi di lire del 1995 ai 1.545 dell'ultima rilevazione disponibile; su quello dei contratti TLC relativi alla RUPA che, dal 1999 ad aprile 2002, sono stati sottoscritti nel numero, rispettivamente, di 54 per il trasporto e di 44 per l'interoperabilità. A sua volta, l'incidenza delle assegnazioni a trattativa privata da parte dell'amministrazione centrale è passata dall'85% del 1996 a meno del 45%, al netto della Sogei, e si è ulteriormente contratta, nel corso del 2001, per effetto delle gare che hanno interessato il ministero delle Politiche agricole e forestali e quello della Salute. Lungo questa linea di azione l'Autorità, per attribuire maggiore efficienza al processo relativo al rilascio dei pareri e per favorire l'introduzione della firma digitale negli scambi di documentazione fra pubbliche amministrazioni, ha inoltre consentito, in via sperimentale, dal 1° febbraio 2002, l'invio telematico, sottoscritto digitalmente, della documentazione relativa alle richieste di parere. Le amministrazioni che trasmetteranno le richieste digitalmente riceveranno i pareri, pure sottoscritti digitalmente, alla casella postale che avranno indicato nella richiesta.

Tali risultati sarebbero stati difficilmente conseguiti se il parere tecnico emesso sulle controversie fra amministrazioni e fornitori nonché, talvolta, anche fra soggetti istituzionali non avesse potuto contare su quella autorevolezza e incisività che lo caratterizzano in quanto reso da un soggetto terzo e indipendente rispetto alle parti in causa.

Risultato complementare all'apertura alla concorrenza del mercato IT è costituito dalla **riqualificazione della spesa** per investimenti informatici, progressivamente riorientata verso lo sviluppo delle applicazioni. Nel 1995, solo poco più del 35% del totale aveva questa destinazione, mentre l'impegno di gran lunga prevalente (quasi il 65%) era dedicato alla manutenzione e alla gestione. Il rapporto di destinazione è ora nettamente invertito e, sulla base della media trend di crescita nell'intervallo temporale considerato (1995-2002), può stimarsi che la quota di spesa destinata allo sviluppo si attesti, nell'anno in corso, proprio sui livelli (circa il 65%) sui quali, all'inizio del periodo, era attestata la spesa essenzialmente gestionale. Al conseguimento di questo risultato hanno significativamente concorso le azioni di direzione lavori e **monitoraggio** dei livelli di servizio svolte dai monitori, utili per accrescere la capacità negoziale delle amministrazioni. Grazie anche al monitoraggio, infatti, queste ultime sono risultate via via in grado: di rappresentare i propri reali bisogni in modo più concreto e pragmatico all'interno dei contratti stipulati; di definire meglio, anche con il coinvolgimento degli utenti finali, i requisiti occorrenti e la validazione delle procedure; di iniziare a utilizzare la rilevazione periodica della soddisfazione utente per valutare la "qualità in uso" delle applicazioni in esercizio.

Il volume complessivo di spesa informatica relativa ai **contratti di grande rilievo** sottoposti a monitoraggio a partire dal 1997 (ossia da quando ne è iniziata specifica rilevazione) supera i 5.500 miliardi di lire, di cui un quinto relativo al 2001. Con riferimento alle risorse economiche impegnate nel monitoraggio può stimarsi, per il 2001, un valore pari a circa 14,3 miliardi di lire, con un incremento del 18% rispetto all'anno precedente. Allo scopo di potenziare la funzione di monitoraggio, l'Autorità ha provveduto a ema-

nare un'apposita circolare volta a meglio precisarne compiti e responsabilità, enfatizzando, in particolare, la funzione della direzione dei lavori. Al tempo stesso si è esteso l'utilizzo delle competenze e professionalità pertinenti alla direzione dei lavori ad attività che, in quanto collocate all'interno della fornitura in cui l'esecuzione del contratto si colloca (realizzazione dello studio di fattibilità, redazione degli atti di gara, direzione dei lavori, assistenza al collaudo, realizzazione del piano di continuità ed emergenza), contribuiscono a rafforzare l'azione di governo dei contratti informatici.

Sempre avendo riguardo all'azione dell'Autorità nei confronti della spesa informatica pubblica, vanno considerati altri due risultati.

Il primo attiene al sostanziale **reinvestimento** del **risparmio** ottenuto nel settore da cui era stato conseguito: si tratta di un importo che, tra il 1995 e il 2001, raggiunge i 3.800 miliardi di lire, corrispondenti alla differenza tra gli importi preventivati per investimenti in informatica e quelli congruiti. Nel solo 2001 tale importo è stato pari a oltre 350 miliardi di lire.

Il secondo aspetto, indotto dall'attività istruttoria, dagli approfondimenti e dai momenti di interlocuzione sottostanti all'emissione dei pareri, è di ordine culturale e attiene alla progressiva presa di coscienza, da parte delle amministrazioni, del **costo** sia degli **investimenti informatici**, sia di tutte le molteplici componenti che occorre tenere sotto controllo. È stata in particolare stimolata, nell'ambito delle amministrazioni medesime, la necessaria dialettica che, tanto in fase di impianto quanto in quella di gestione, deve instaurarsi tra gli utenti interni, richiedenti determinate realizzazioni informatiche, e il responsabile, per ogni amministrazione, dell'azione di raccordo e coordinamento riguardo alle tematiche IT, sugli aspetti relativi all'assorbimento di risorse. A quest'ultimo risultato ha tra l'altro efficacemente concorso la ricordata azione di monitoraggio, permettendo alle amministrazioni di conseguire maggiore trasparenza ed equità nei rapporti cliente-fornitore; standard di efficienza più elevati; migliore consapevolezza dei risultati effettivamente raggiunti.

### **I risultati di diretta imputazione: b) la regolamentazione**

La dotazione delle amministrazioni delle più moderne tecnologie sarebbe valsa a ben poco se non fosse stata accompagnata da una serie di norme finalizzate a esaltare le potenzialità e l'efficacia delle innovazioni di processo innescate dalle tecnologie medesime. In questa prospettiva, la **definizione** di appropriate **regole tecniche**, necessarie per attribuire valenza giuridica a innovazioni fondamentali per l'ammodernamento del Paese, costituisce la cornice obbligata dell'azione dell'Autorità.

Di rilievo, in questo contesto, è l'emanazione della circolare n. 28 del 7 maggio 2001 sulle regole per l'**interoperabilità** tra i **sistemi di protocollo** informatico. Individuando nel linguaggio XML la modalità di codifica delle informazioni scambiate e nel protocollo di posta elettronica smtp nonché nel formato MIME la modalità di trasporto dei documenti e dei dati associati, sono state realizzate le premesse per: consentire l'interoperabilità tra sistemi di protocollo indipendenti; integrare il protocollo informatico con gli altri strumenti finalizzati al rinnovamento della pubblica amministrazione (quali la firma digitale e la posta elettronica); garantire l'attuazione dell'e-government. Meritano anche di essere citate le circolari dell'Autorità finalizzate a favorire la standardizzazione in materia di emanazione di norme (cfr. infra).

Ma soprattutto, a cavallo tra la fine del 2001 e l'inizio del 2002, l'azione di regolamentazione ha segnato il sostanziale completamento del percorso necessario per consentire alla pubblica amministrazione di muoversi con decisione nella direzione della progressiva eliminazione della documentazione cartacea, attraverso la valo-

rizzazione e la diffusione della **firma digitale**. Al riguardo, infatti, si è pervenuti alla definitiva messa a punto del testo del D. Lgs. 10/2002 - concernente la “Attuazione della direttiva 1999/93/CE relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche”; è inoltre intervenuta la fondamentale deliberazione dell’Autorità (n. 42 del 13 dicembre 2001) in merito alla “riproduzione e **conservazione dei documenti su supporto ottico** idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali”. Quest’ultima, fissando le modalità per effettuare nel tempo il riversamento dei documenti man mano che intervengono tecnologie più aggiornate, senza far venire meno le garanzie necessarie per mantenere inalterati nel tempo l’autenticità e il valore probatorio dei documenti medesimi, ha consentito di superare definitivamente le perplessità e le riserve legate all’intensivo utilizzo della firma digitale.

Merita sottolineare che gli effetti di tale regolamentazione trascendono l’ambito della pubblica amministrazione, investendo anche rapporti, transazioni e tematiche di primario interesse per il normale funzionamento dell’intera società civile.

L’azione che l’Autorità ha svolto negli anni nel settore della **regolamentazione** è stata in gran parte attuata attraverso la necessaria intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tuttavia, pur tenendo conto dell’apporto in termini di coerenza normativa complessiva da quest’ultimo assicurato, sarebbe stato quantomeno problematico pervenire al quadro normativo delineato se l’Autorità non avesse saputo per tempo coltivare e costruire, nel proprio ambito, la necessaria interdisciplinarietà di conoscenze - informatiche e giuridiche - nonché di esperienze maturate sui processi operativi attuali e prospettici di molteplici amministrazioni. Sarebbe, altrimenti, risultato difficile dominare una materia di complessità intrinseca, via via accresciuta, in particolare nell’anno in rassegna, dall’esigenza di assicurare la piena sintonia, nelle materie in esame, tra la normativa italiana e gli orientamenti di carattere sovranazionale espressi dall’Unione Europea. Ne costituisce corollario la sistematica attività di analisi finalizzata a mantenere coerenza nel quadro normativo d’insieme sulle materie informatiche, attraverso la verifica delle possibili interrelazioni presenti in sempre più frequenti provvedimenti che fanno riferimento ai sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche.

#### **I risultati di diretta imputazione: c) la pianificazione come metodologia e indirizzo di sistema**

L’indicata definizione del quadro normativo, unitamente ai pareri rilasciati dall’Autorità, costituiscono indubbiamente condizioni esterne idonee a favorire la progettualità informatica delle amministrazioni. Tuttavia l’impulso più incisivo per lo **sviluppo dei sistemi informativi automatizzati pubblici** non può che provenire dalla crescita e dalla valorizzazione di professionalità adeguate e dalla messa a punto di un’appropriata **metodologia di approccio all’innovazione** sviluppata e maturata all’interno di ciascuna amministrazione interessata.

A tale riguardo, è di assoluto rilievo il contributo che alla progressiva messa a punto di quella metodologia ha fornito l’attività **istituzionale di pianificazione** svolta dall’Autorità, in attuazione del dettato del D. Lgs. 39/1993. Quest’ultimo, come noto, fissa i termini generali della pianificazione, con orientamento triennale, scandendone i principali momenti a carico, rispettivamente, dell’Autorità e delle amministrazioni, la prima tenuta a elaborare ed emanare apposite linee strategiche; le seconde ad approntare, in chiave dialettica con l’Autorità, le bozze di piano, per la successiva redazione del piano triennale complessivo da trasmettere al Presidente del Consiglio dei ministri.

I termini entro cui le amministrazioni centrali sono usualmente state in grado di approntare l’elaborato programmatico di loro competenza non si sono rivelati, sin qui, compatibili con le scadenze fissate per la defini-