

CONSIDERAZIONI DI SINTESI

L'Autorità ha proseguito, per tutto il 2002, nell'esercizio delle funzioni sancite nel D.Lgs. n. 39/1993. Nei riguardi delle amministrazioni, questo approccio si è tradotto nell'indirizzo di puntare al consolidamento dei risultati sin qui realizzati.

Una valutazione retrospettiva dell'attività istituzionale

L'assenza di un apprezzabile orizzonte temporale, su cui impostare nuove strategie, rende opportuno far precedere i riferimenti specifici sull'attività svolta nel 2002 da alcune riflessioni retrospettive sui risultati dell'azione dell'Autorità durante la sua quasi decennale esistenza. Si tratta di una riflessione che riguarda, in particolare: a) la strategia complessiva seguita dall'Aipa nello sviluppo della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione; b) gli indirizzi osservati nel finanziamento dei progetti collegati alla Rete Unitaria; c) la risposta delle amministrazioni alle istanze di cambiamento indotte dall'azione dell'Autorità.

Negli anni l'Autorità si è mossa lungo una ben delineata *strategia*, i cui passaggi più significativi possono identificarsi rispettivamente:

- nella piena valorizzazione dei dati pubblici, sia come supporto ai processi gestionali e decisionali delle amministrazioni, sia come patrimonio da condividere con gli utenti esterni;
- nell'architettura di sistema basata su una rete di amministrazioni superando, con ciò, l'idea di una Pubblica Amministrazione frammentata e centralistica;
- nella condivisione delle informazioni da parte di tutti i soggetti coinvolti in una procedura amministrativa, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza e dalla localizzazione degli interessati;
- nella cooperazione applicativa, in modo da consentire ai cittadini e alle imprese di rivolgersi a un unico ufficio, che acquisisca le informazioni necessarie presso le altre amministrazioni coinvolte;
- nella spinta a promuovere la necessaria interazione tra normativa, tecnologia e organizzazione, per poter sfruttare le opportunità fornite dall'innovazione tecnologica.

Al centro del disegno strategico dell'Autorità, avente come obiettivo la modernizzazione della pubblica amministrazione, è stato il superamento del concetto di "dominio informativo" a esclusivo supporto di una singola amministrazione (o di sue specifiche componenti), in cui la tecnologia informatica è utilizzata, tramite il modello a rete, per modificare radicalmente la relazione della Pubblica Amministrazione, nel suo complesso, con il cittadino e impresa.

Si tratta, quindi, di una strategia che non si è limitata al mero contenuto tecnologico, ma ne ha ampliato la dimensione per incidere sul funzionamento dell'organizzazione della macchina amministrativa, in modo coerente con le necessità del Paese.

Elemento cardine di questa strategia è stata la *realizzazione* della *Rete Unitaria* della Pubblica Amministrazione.

La RUPA, anche nella valutazione espressa da un giudice imparziale come la Corte dei Conti nella Relazione redatta a seguito di un'indagine conoscitiva sull'Autorità¹, "garantisce,

¹ Relazione del 2 aprile 2003 concernente "L'indagine sullo stato di attuazione della rete unitaria della Pubblica amministrazione (RUPA) e dei progetti collegati" approvata nell'Adunanza del Collegio I in data 16 aprile 2003, con deliberazione n. 17/2003/G.

oggi, standards elevati di affidabilità e velocità nei collegamenti, livelli di sicurezza omogenei ed elevati all'interno di un sistema costantemente monitorato e controllato da un centro pubblico che acquisisce, in tempi reali, dati sulla percentuale di utilizzo, sul gradimento di determinati servizi specifici e altre notizie indispensabili per valutare il fabbisogno e le reali potenzialità di ciascun Ente interessato. Benefici e vantaggi, allora, da considerare attentamente prima di effettuare troppo facili paragoni con sistemi di collegamento e trasmissione solo in apparenza più convenienti ed economici.

L'ampliamento della banda trasmissiva garantito dalla RUPA consente di fronteggiare picchi di attività legati a particolari esigenze comunicative connesse con lo svolgimento di attività amministrative particolari.

Tutte le amministrazioni aderenti, del resto, sia pur per periodi limitati di tempo, hanno utilizzato al massimo i canali disponibili, dando atto in tal modo, che l'architettura del sistema non era sovradimensionata.

L'evoluzione del traffico sulla Rupa evidenzia volumi fortemente crescenti di attività per tutte le amministrazioni, a dimostrazione di una crescita della cultura informatica costante ed omogeneamente distribuita."

La realizzazione di questa strategia presupponeva, altresì, un forte impulso all'*informatizzazione* di base delle *amministrazioni*. Questa è stata ottenuta con un'incisiva azione di riqualificazione della spesa informatica, grazie ai pareri, alla connessa attività di osservazione del mercato e al monitoraggio dei contratti di grande rilievo. Tale azione complessiva ha costituito l'indispensabile precondizione per l'attuazione della politica di *e-government* e per l'offerta di servizi in rete.

Il notevolissimo balzo in avanti dell'*informatizzazione* registrato nell'arco degli ultimi cinque anni, testimoniato da un vasto insieme di indicatori, tuttavia, è stato condizionato, in termini di resa sul risultato finale, da un contesto culturale e organizzativo non ancora sufficientemente pronto né disponibile al cambiamento.

È possibile, in proposito, distinguere due diverse fasi, affatto diverse tra loro.

Nella prima, durante la quale è stata incentivata l'*informatizzazione* di base e di infrastruttura, sollecitando l'acquisto di postazioni di lavoro informatizzate, offrendo servizi di trasporto e di interoperabilità, operando sulla crescita culturale, le *amministrazioni* sono risultate altamente ricettive rispetto agli indirizzi dell'Autorità e hanno fattivamente operato.

Nella fase successiva, più matura, l'azione dell'Autorità ha incontrato difficoltà crescenti mano a mano che la spinta all'innovazione e alla razionalizzazione, penetrando e potenzialmente trasformando l'organizzazione stessa delle amministrazioni, finiva, nei fatti, per obbligarle ad un cambiamento più radicale.

Si tratta di un tipo di resistenza al cambiamento particolarmente evidente in alcuni progetti, in particolare: a) quelli che puntavano a razionalizzare la gestione delle risorse umane (Sistema Informativo Unitario del Personale) e, quindi, a poter misurare l'efficienza delle amministrazioni medesime; b) quelli che, attraverso l'*informatizzazione* dei flussi documentali, potevano innalzare di molto la trasparenza dei processi operativi, permettendo di focalizzarne i punti di criticità.

Non è un caso che le maggiori difficoltà si siano manifestate nel momento di passare da una visione tecnologica dell'informatica a quella della sua valenza di strumento per migliorare

l'efficienza e l'efficacia dell'azione della Pubblica Amministrazione. Perciò, i progressi maggiori finora conseguiti sulla via della modernizzazione hanno riguardato, essenzialmente, le direttrici dell'innovazione normativa e tecnologica, ma non gli aspetti organizzativi e di adeguamento dei processi di servizio, che restano integralmente demandati alla responsabilità delle singole amministrazioni.

Questa fase si è accavallata con il lungo processo di cambiamento che ha interessato il governo dell'informatica pubblica. Ne è derivata la progressiva difficoltà per l'Autorità di esercitare, attraverso tutti gli strumenti istituzionalmente disponibili e, soprattutto, con un'incisiva azione di *moral suasion*, la pressione necessaria per ottenere il pronto riscontro agli indirizzi impressi.

Tra questi, particolare rilievo, nell'attuazione della strategia indicata, riveste la destinazione dei *fondi stanziati* per la realizzazione della *Rete Unitaria* e dei progetti di cooperazione a essa collegati. Tenuto conto anche del rifinanziamento successivamente intervenuto rispetto alla previsione iniziale della legge 400/1006, i fondi stanziati a tal fine sono risultati complessivamente pari a 285 miliardi di lire.

La scelta dei progetti da finanziare è avvenuta all'interno di una strategia di sistema che, in quanto tale, doveva sollecitare le amministrazioni a superare i particolarismi della propria struttura nell'affrontare un progetto e a operare in sintonia con l'indirizzo delineato dall'Autorità. Ne discende che l'assegnazione di finanziamenti a sostegno di questo generale disegno non poteva avvenire secondo logiche di tipo particolaristico, ma andava incentrata su finalità sistemiche. Queste, a loro volta, dovevano essere perseguite anche a costo di pungolare le amministrazioni a dotarsi e/o sviluppare quella capacità progettuale che, proprio per essere spesso assente al loro interno, avrebbe consentito di erogare ben pochi finanziamenti ove la relativa concessione fosse stata subordinata alla presentazione di preventivi studi di fattibilità riguardanti gli specifici progetti da realizzare.

L'accennato disegno sistemico, esplicitato nelle linee strategiche approvate dall'Autorità nel 1997 e noto come Sistema informativo unitario delle pubbliche amministrazioni, ha trovato attuazione in diversi importanti progetti. Tra questi si ricordano, a titolo esemplificativo, il sistema delle anagrafi, il sistema dei servizi alle imprese, il mandato informatico, il sistema norme in rete.

In tal modo si è inteso apprestare una risposta alle nuove esigenze della Pubblica Amministrazione e del Paese, per: a) favorire i processi di razionalizzazione interna alle singole Amministrazioni e l'integrazione tra di loro; b) creare le condizioni per un effettivo sviluppo dei servizi, orientandone le prestazioni all'utente.

In conclusione, si può affermare che i finanziamenti sono sempre stati assegnati per finalità correlate con gli obiettivi della Rete Unitaria. Ne testimonia il fatto che la gran parte dei progetti sono entrati a far parte dei piani di *e-government* di ben due governi, espressione di coalizioni politiche diverse.

Con l'approvazione, da parte del Governo all'epoca in carica, del *Piano di e-government* (presentato dal Ministro per la Funzione Pubblica) il 22 giugno 2000, la realizzazione della Rete Unitaria e dei progetti ad essa collegati ebbe a registrare un significativo mutamento di indirizzo politico, come pure di finalità da perseguire. Di fatto, la centralità, fino ad allora riconosciuta all'Autorità nei processi di automazione delle pubbliche amministrazioni, tendeva a sfumare in una posizione complementare dell'Aipa stessa nei confronti del Dipartimento della Funzione Pubblica e delle altre strutture che furono da quest'ultimo autonomamente costituite, ai fini della realizzazione del citato Piano di *e-government*.

Peraltro questo nuovo approccio, per la sua provenienza e per l'enfasi con cui venne annunciato, contribuì non poco ad attenuare l'attenzione delle amministrazioni rispetto agli obiettivi già assegnati e perseguiti, non fosse altro che per verificarne la compatibilità con le nuove iniziative intraprese.

Le difficoltà sono risultate accresciute dal fatto che, non sempre, la figura del Responsabile dei sistemi informativi informatizzati nell'ambito delle amministrazioni è stata, per collocazione istituzionale, in condizione di poter effettivamente incidere sull'ammodernamento informatico delle strutture di appartenenza.

Consapevole di tali difficoltà l'Autorità, oltre a reiterati interventi per sottolineare la criticità di questa figura organizzativa, si fece promotrice, nel 1999, di una proposta, trasmessa al Presidente del Consiglio, per rivedere istituzionalmente la figura del Responsabile dei sistemi informativi e potenziarne l'ufficio, attribuendogli nuove e più importanti prerogative nonché una collocazione, nell'amministrazione di appartenenza, paritetica rispetto a quella delle altre posizioni di vertice.

La Corte dei Conti, nella citata indagine conoscitiva sull'Autorità, riporta alcune considerazioni critiche circa l'attuazione di iniziative progettuali di competenza di amministrazioni diverse dall'Autorità, da quest'ultima finanziate mediante l'utilizzo dei fondi previsti dalla legge 400/1996 e successive integrazioni. Il giudizio, peraltro, appare dettato soprattutto dalla scarsa rispondenza delle amministrazioni a fornire i dati di pertinenza, anche quando a richiederli è stata, dall'alto della sua autorevolezza, la stessa Corte.

Viceversa, dalle evidenze reperite a vario titolo (pareri, pianificazione, monitoraggio, consuntivo) dall'Autorità, il quadro complessivo si pone in tutt'altra luce, evidenziando come, per circa l'80-85% dei finanziamenti, i risultati siano già stati raggiunti, dando luogo a sistemi funzionanti che sfruttano, per la loro operatività, servizi di rete. È quindi ragionevole ritenere che la situazione reale della gestione dei fondi collegati alla Rete unitaria sia, come del resto riconosce la stessa Corte, "migliore di quanto ricavabile dalle informazioni" specificamente fornite sull'argomento.

È, infine, riconosciuto il valore aggiunto, sotto forma di crescita della cultura informatica e del rafforzamento della capacità di "governo e controllo" dei fornitori, che l'azione sostenuta dall'Autorità, attraverso i progetti, ha comunque prodotto nel sistema pubblico.

I momenti qualificanti dell'azione svolta nel 2002

Anche per l'anno in rassegna l'analisi non può che, sulla falsariga della relazione precedente, far perno sui risultati conseguiti dall'azione dell'Autorità. Va in proposito sottolineato che, a seguito del mutato assetto di governo dell'informatica pubblica in Italia, il **ruolo dell'Autorità** può essere apparso meno incisivo che nel passato. Tuttavia, proprio le difficoltà intrinseche che hanno recentemente caratterizzato l'attività dell'Autorità concorrono a conferire particolare valenza agli obiettivi raggiunti.

L'organo collegiale ha continuato a operare sotto la guida del Membro più anziano, in termini di servizio presso l'istituzione, in qualità di Presidente facente funzioni. Inoltre, per effetto dell'uscita di uno dei suoi Membri, da ottobre fino a tutto il mese di aprile 2003, l'Autorità si è trovata a operare con soli tre componenti. Anche la posizione di Direttore generale è stata caratterizzata da analoga situazione di provvisorietà. La compagine complessiva del personale, per effetto di provvedimenti di "avvalimento" da parte del Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) è risultata di fatto ridotta, nel corso dell'anno, per quasi un terzo della sua forza. Grazie al senso di responsabilità e all'impegno, che non sono comunque

mai venuti meno in quanti hanno continuato a prestare la loro opera nell'ambito dell'Autorità, è stato comunque possibile conseguire gli obiettivi prefissati.

Il contributo dell'azione dell'Autorità ha riguardato, rispettivamente: a) la qualificazione della spesa e al reinvestimento dei risparmi ottenuti; b) il perfezionamento del quadro normativo; c) lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni; d) il concorso, sia in forma diretta sia indiretta, al conseguimento degli obiettivi di legislatura, soprattutto in tema di sviluppo di servizi in rete.

Il contributo alla qualificazione della spesa

Tra i risultati conseguiti dall'azione dell'Autorità per il tramite del rilascio dei prescritti pareri, è di particolare rilievo quello costituito dalla progressiva, *maggior capacità progettuale* delle amministrazioni, riscontrabile in una più puntuale formulazione dei capitolati e, di conseguenza, in una più meditata e professionale redazione delle richieste di parere. Lo comprova il fatto che delle 86 emissioni, solo 25, pari al 29%, hanno richiesto una fase formale interlocutoria con lettere ufficiali recanti richieste di chiarimenti, a fronte di una percentuale del 42% nel 2001.

Nonostante la migliorata capacità progettuale delle amministrazioni, il *risparmio conseguito*, per effetto degli interventi dell'Autorità sugli investimenti programmati in IT soggetti a parere, è risultato elevato anche nel 2002. Infatti, a seguito delle valutazioni tecnico-economiche di competenza, relative a scostamenti degli importi preventivati rispetto ai valori di mercato o alla ridefinizione di alcuni aspetti progettuali, l'Autorità ha provveduto a modificare le stime degli impegni o a diminuire gli importi contrattuali ipotizzati, rispettivamente in presenza di procedura aperta o di trattativa privata, determinando una riduzione di 83 milioni di euro rispetto alla spesa originariamente preventivata. A ben vedere, si tratta di un importo significativamente multiplo rispetto all'ammontare complessivo delle spese necessarie per il funzionamento dell'Autorità.

L'esigenza che le amministrazioni arrivassero a dotarsi di una struttura propria, appositamente deputata a "governare" il processo di ammodernamento informatico, è sempre stata all'attenzione dell'Autorità. In particolare, nelle linee strategiche impartite alle amministrazioni per il triennio 2001 - 2003, veniva espressamente raccomandato che detta struttura dovesse farsi carico di non delegare ai fornitori né la strategia complessiva né il disegno generale dell'architettura informatica, pena la confusione di ruoli tra committente e fornitore, nonché la perdita di autonomia decisionale. Veniva inoltre ribadita la necessità, per le amministrazioni, di porsi in grado di vigilare con sistematicità e rigore sul rispetto, da parte dei fornitori esterni, di tempi, costi e livello di qualità dei servizi e/o prodotti resi.

La migliorata capacità di spesa per IT delle amministrazioni è comprovata dai dati di consuntivo disponibili, dai quali si rileva che la spesa destinata agli investimenti e allo sviluppo è aumentata del 14% circa, e rappresenta il 53% del totale della spesa a fronte del 49% del 2001, mentre quella destinata alla manutenzione e alla gestione è diminuita del 4%. Appare, pertanto, in ripresa il trend di diminuzione delle spese di gestione che aveva caratterizzato il periodo 1996-2000.

Gli interventi effettuati dall'Autorità mediante il rilascio dei pareri presuppongono una conoscenza, in tema di ICT, approfondita e costantemente aggiornata. Questo obiettivo viene conseguito mediante l'attività di un apposito *osservatorio del mercato* che, attraverso incontri con i fornitori di hardware, di software e di telecomunicazioni, acquisisce informazioni tecniche ed economiche, attuali e prospettive, su tecnologie, architetture, prodotti e servizi. Le conseguenti relazioni tecniche predisposte a supporto all'emissione di pareri hanno consentito,

in molti casi, di adeguare ai prezzi di mercato i massimali di gara o gli importi previsti per i contratti a trattativa privata, di evitare l'acquisto di prodotti tecnologicamente obsoleti, di suggerire modifiche a capitolati di gara al fine di favorire una più ampia partecipazione di fornitori, con conseguenti benefici per le amministrazioni. È stata, inoltre, fornita consulenza alle amministrazioni che hanno richiesto supporto nella fase di acquisizione di beni e servizi informatici.

Nell'intento di migliorare la capacità di spesa delle amministrazioni, supportandole nelle scelte di ordine tecnico e nella migliore formulazione delle richieste di parere, l'Autorità ha, altresì, provveduto a fornire *linee guida* su importanti aspetti metodologico-organizzativi di particolare rilievo ai fini dell'acquisizione di beni e servizi informatici.

In questo contesto, è stato pubblicato il *manuale dei livelli di servizio* nel settore informatico. Nel documento, oltre ai livelli relativi a quattordici tra i servizi più frequentemente appaltati in *outsourcing*, sono individuate anche le principali specifiche di realizzazione da inserire in un accordo di servizio per regolare in modo trasparente il rapporto tra committente e società appaltatrice.

L'inserimento sul sito web dell'Autorità delle *"Linee guida per le Amministrazioni per l'acquisizione di servizi di implementazione di sistemi ERP"*, con richiesta di osservazioni e commenti da parte di *vendor* e di esperti della materia, ha permesso di addivenire a una nuova e più aggiornata versione del lavoro di ricerca svolto nell'anno precedente, con l'ausilio di analisti ed esperti.

È stata oggetto di apposita pubblicazione la ricognizione sullo stato attuale del fenomeno *software open source* nella realtà dell'IT italiana e mondiale, in termini di utilizzo, diffusione e problematiche, nonché di previsioni nel breve-medio periodo. Il documento fornisce una panoramica delle soluzioni *open source* più comuni e i risultati di alcune stime sulla relativa diffusione, eseguite da analisti di mercato. Riporta, inoltre, la sintesi di una rilevazione, eseguita nel corso del 2001 per conto della Commissione Europea, sull'uso e sulle politiche dei principali paesi europei nel campo del software *open source*. Vi vengono analizzati argomenti a vantaggio o a svantaggio del modello in parola, nonché esplorati alcuni scenari tipici per le relative soluzioni, fornendo elementi per valutarne la convenienza rispetto a soluzioni proprietarie. Vi vengono citate, infine, alcune iniziative in questo settore portate avanti dall'Autorità e viene fornito un elenco dei principali software *open source* d'area applicativa e di infrastruttura.

Infine, con la collaborazione delle Società interessate, è stata esaminata la problematica della scelta della modalità di acquisizione e di aggiornamento più opportuna di prodotti software, rispettivamente, di Microsoft e di Oracle.

Riguardo alla Microsoft, nel corso dell'esame, che ha portato alla redazione di una seconda edizione aggiornata delle linee guida per l'acquisizione e l'aggiornamento delle licenze dei relativi prodotti software, è stata compiuta un'analisi del listino Microsoft, sono stati messi a confronto le differenti modalità di licenza disponibili e i programmi d'acquisto proposti per grandi volumi e sono state compiute simulazioni per determinare i costi iniziali e quelli di gestione. Le linee guida sono state trasmesse alle amministrazioni e, per conoscenza, al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie.

Riguardo alla società Oracle, è stata esaminata la problematica dei contratti per la fornitura di licenze d'uso dei prodotti software RDBMS, Application Server e Financials, che prevedono il passaggio, dalla modalità di acquisizione legata agli utenti concorrenti, a quella

legata agli utenti nominali. La Società, interpellata sull'argomento, ha chiarito che il valore del rapporto di conversione offerto è stato stabilito a livello mondiale con riferimento a tutti i nuovi contratti. A completamento dell'analisi, l'Autorità ha svolto una ricognizione presso i maggiori utenti di prodotti Oracle nella pubblica amministrazione centrale, al fine di rilevare i valori del rapporto di conversione utilizzati nelle trattative più recenti, nonché gli sconti offerti in tali trattative.

Un'ulteriore spinta, per le amministrazioni, a procedere nella direzione del miglioramento della qualità della spesa per progetti di IT, è derivata dall'attività di *monitoraggio* dei grandi contratti. Tale attività ha, infatti, contribuito a sviluppare e diffondere la cultura in termini di: a) valutazione dell'impatto economico ed organizzativo; b) controllo dell'avanzamento dei progetti; c) accertamento dei livelli di servizio e raggiungimento di standard di efficienza più elevati; d) maggiore trasparenza ed equilibrio della relazione amministrazione-fornitore; e) maggiore consapevolezza dei risultati raggiunti e di quelli effettivamente raggiungibili.

In particolare, il ricorso a un monitore ha elevato il riferimento ai livelli di servizio in fase d'esecuzione dei lavori portandolo generalmente oltre il 90% del minimo contrattualmente previsto. È un dato tanto più significativo in quanto, nell'arco degli ultimi 5 anni, i grandi contratti ICT basati sulla diffusa misura dei livelli di servizio sono passati dal 5% al 70%. Inoltre, l'aver incentrato l'azione di governo dei contratti sulla definizione dei requisiti e sulla validazione dei connessi servizi, grazie anche all'indispensabile coinvolgimento degli utenti finali, ha abbattuto, nello stesso periodo, la percentuale di esito negativo di collaudi, relativi a contratti sottoposti a monitoraggio, dal 3-5% al di sotto dell'1%. Infine, nei contratti monitorati, l'applicazione delle penali ha fatto registrare mediamente il raggiungimento di una percentuale del 3-4% dell'importo contrattuale, a fronte di una soglia che rimane al di sotto del 2% in assenza di monitoraggio.

Gli oneri sostenuti dalle amministrazioni per il monitoraggio, attualmente oscillanti intorno all'1% del valore economico dei contratti sottoposti, sono ampiamente coperti dai risparmi reali connessi, valutabili tra il 3% ed il 7% dello stesso parametro di riferimento. Si tratta di risparmi correlabili, essenzialmente, con il maggiore rispetto dei tempi di consegna, nonché con l'adeguamento dei costi all'effettiva qualità e quantità dei servizi ricevuti.

La spesa informatica sottoposta a monitoraggio, pari a 677 milioni di euro nel corso del 2002, si è incrementata del 12% rispetto all'anno precedente. In base a ragionevoli criteri di valutazione, può stimarsi che il grado di copertura assicurato dalle attività di monitoraggio, nell'anno in rassegna, si attesti intorno al 47% della spesa monitorabile.

Il contributo al perfezionamento del quadro normativo

La cornice normativa indispensabile per consentire alla Pubblica Amministrazione (e, sovente, all'intero Paese) il pieno utilizzo delle possibilità offerte dall'IT può ormai dirsi completata nei suoi tratti fondamentali, grazie all'impegno con cui, per tempo, l'Autorità ha posto questo tema al centro delle proprie iniziative. Tutte le principali applicazioni alla base della crescente offerta di servizi in rete da parte della pubblica amministrazione trovano oggi in quella cornice i presupposti senza i quali non sarebbe stato possibile svilupparle. Pertanto, l'attività di regolamentazione è stata indirizzata soprattutto a consolidare e affinare quanto già definito negli anni precedenti. È stato così possibile, nell'ambito del sottogruppo tecnico interministeriale per la Carta di identità elettronica (CIE) e la Carta nazionale servizi (CNS) pervenire alla definizione di aspetti essenziali dei due progetti quali: le macrofunzioni; il sistema operativo del microcircuito; l'identificazione e l'autenticazione mediante la CIE e la CNS; le

specifiche della libreria PKCS#11 e il *file system* di firma digitale; le procedure per l'emissione della CNS; le modalità di emissione della CNS per le pubbliche amministrazioni centrali e per altre amministrazioni; le milestones del progetto; le regole tecniche per l'emissione della CIE e quelle per l'emissione della CNS.

Queste attività hanno consentito al Ministro per l'innovazione e le tecnologie, d'intesa con il Ministero dell'Interno, di sottoscrivere, nel maggio 2003, un protocollo di intesa con nove aziende italiane e straniere produttrici di smart card, al fine di garantire, nell'ambito dei progetti CIE e CNS, la disponibilità di un ampio ed eterogeneo numero di potenziali fornitori del supporto (smart card) che si sono impegnati a mantenere un livello di interoperabilità, fra i rispettivi prodotti, adeguato alle esigenze dei menzionati progetti.

La validità del complessivo e avanzato insieme di regole che disciplinano l'IT trova autorevoli conferme non solo nella crescente diffusione operativa, ma anche nella normativa di carattere sovranazionale. L'esempio, forse più significativo al riguardo, è costituito dal recepimento, con il decreto legislativo 10/2002, della direttiva del Parlamento e del Consiglio europeo in tema di firma digitale. Si è trattato, infatti, di un passaggio normativo che non ha avuto impatti sulla tipologia di investimenti che i certificatori iscritti nell'Albo pubblico avevano effettuato sulla base della pregressa normativa, né sulla valenza giuridica dei dispositivi di firma già in possesso dei titolari, che hanno mantenuto inalterata la loro operatività. Ne costituiscono testimonianza i 585.000 esemplari di firma digitale complessivamente rilasciati, di cui circa 570.000 (420.000 per la sottoscrizione e 150.000 per l'autenticazione) diffusi dalle Camere di Commercio.

È tuttavia di piena evidenza che la firma digitale non avrebbe potuto, di per sé, ottenere tale successo se non fosse stata accompagnata da iniziative complementari altrettanto importanti come il valore probatorio e le modalità di conservazione dei documenti informatici. In questo ambito sono state supportate le amministrazioni pubbliche nella rivisitazione della normativa vigente al loro interno, per consentirne la conservazione secondo le modalità ora rese possibili.

Nell'anno, l'impegno dell'Autorità si è conseguentemente indirizzato a fornire consulenza ad amministrazioni e privati per l'attuazione della propria deliberazione relativa alla "Riproduzione e conservazione dei documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali". Soprattutto, sono state supportate le amministrazioni pubbliche nella rivisitazione della normativa vigente nel loro ambito, per consentirne la conservazione secondo le modalità ora rese possibili.

È stata, inoltre avviata, in collaborazione con il Centro tecnico, l'elaborazione di un progetto, denominato Architettura tecnologica per l'interscambio dei dati tra le Amministrazioni, che si propone obiettivi di razionalizzazione ed integrazione nell'interscambio di dati e flussi informativi tra Pubbliche amministrazioni centrali e locali. In tal modo, infatti, verrà messa a disposizione di queste ultime una infrastruttura idonea a favorire l'attuazione degli impegni di *e-governance* negli aspetti della semplificazione delle relazioni verso i cittadini e le imprese. Gli indicati obiettivi dell'iniziativa, che si colloca in una linea di continuità con altri progetti di cooperazione tra Amministrazioni, quali ad esempio il "SIPA (sistema dei pagamenti della PA centrale)" e i "servizi integrati alle imprese", sono oggi perseguibili grazie all'affermarsi di nuovi standard tecnologici in ambito internet. Tra di essi, in particolare, quelli che concorrono alla definizione del modello dei *web services*, che consentono di progettare un'infrastruttura di cooperazione in grado di garantire i necessari requisiti di interoperabilità, riuso delle componenti sviluppate e sicurezza. La maturità delle relative tecnologie trova

conferma nella disponibilità sul mercato di diversi prodotti delle maggiori case produttrici di software che ne supportano l'implementazione.

È stata, altresì, emanata la Circolare sulla rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML. È stata così integrata l'azione dell'esecutivo diretta alla semplificazione del quadro normativo e a favorirne la consultazione da parte degli utenti, rendendo tra loro compatibili le diverse modalità che caratterizzano le raccolte di testi.

Da ultimo, può ricondursi nell'ambito dell'attività di regolamentazione il contributo fornito dall'Autorità, in ambito OCSE, per la formulazione delle "linee guida per la sicurezza dei sistemi informativi e delle reti", documento che è stato preso come riferimento da vari organismi internazionali (UE, ONU, APEC) per lo sviluppo delle strategie di sicurezza nel settore informatico.

Il contributo allo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni

Sebbene l'azione dell'Autorità si inserisca attualmente in un contesto di governo dell'informatica pubblica più articolato che in passato, l'attività istituzionale di *pianificazione*, svolta in attuazione del vigente D.Lgs. 39/1993, continua a proporsi come punto focale di orientamento per lo sviluppo coordinato degli investimenti delle amministrazioni nell'IT. D'altronde l'emanazione, da parte dell'Autorità, delle linee strategiche alle amministrazioni per il triennio 2002 – 2004, se da un lato ha avuto un iter preparatorio più complesso, comportando l'opportuno coinvolgimento degli uffici del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie e di quelli di diretto supporto al Ministro, nonché del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione, dall'altro permette, proprio per questo, di cogliere meglio il carattere di *continuità* e di *coerenza* nel tempo degli orientamenti dell'Autorità.

A ben vedere, infatti, tutti gli indirizzi strategici formulati per il triennio in considerazione trovano fondamento nell'azione precedentemente impostata dall'Autorità o ne ribadiscono prese di posizioni precedentemente manifestate. Lo comprova l'indicazione di "*dematerializzare atti e documenti* legati ai processi amministrativi e alle procedure di spesa, sfruttando le potenzialità offerte dalla firma dei pagamenti pubblici" che fa evidentemente leva sulla richiamata cornice normativa per l'IT. Analoghe considerazioni valgono per l'esortazione a "progettare e realizzare sistemi informativi in coerenza con le linee di riforma, in primo luogo tenendo conto dell'accresciuto *ruolo delle Autonomie locali*, sviluppando un sistema in rete che assicuri la cooperazione tra amministrazioni diverse e autonome e offra migliori servizi a cittadini e imprese". Basti pensare in proposito alla firma digitale, al protocollo informatico e alla concezione della Pubblica amministrazione come sistema unitario. Nella stessa direzione si colloca l'indirizzo di "promuovere la diffusione diretta delle informazioni e dei servizi pubblici, garantendo pari opportunità a cittadini e imprese e tendendo a superare differenze territoriali e di condizioni di accesso".

Sul tema della *qualità dei dati pubblici*, cui si indirizza un'ulteriore linea strategica, l'Autorità già da tempo ha richiamato l'attenzione, nella consapevolezza che la condivisione di basi informative con altre amministrazioni valga ad accentuare le responsabilità dell'amministrazione proprietaria dei dati sul loro livello intrinseco di qualità. Tra le altre iniziative in proposito, merita ricordare l'approvazione, nel gennaio 2002, del documento concernente le linee guida per la conoscibilità, l'accesso e la diffusione dei dati pubblici, formulata con il duplice obiettivo di fare avere indicazioni alle amministrazioni e fornire contributi al legislatore per un eventuale intervento normativo in materia. Sempre in tema di qualità dei dati, può richiamarsi l'apposito accordo di collaborazione con l'Istituto nazionale di

statistica per la definizione dei criteri guida per l'analisi e la gestione della qualità dei dati nella pubblica amministrazione, con riferimento specifico a due ambiti di particolare importanza e criticità: i dati toponomastici per la localizzazione geografica dei soggetti fisici e delle unità economiche nonché i dati amministrativi, utilizzati per la costruzione di indicatori statistici sulle imprese e le istituzioni private, riguardanti il mercato del lavoro. L'accordo prevede, altresì, la progettazione di uno specifico corso di formazione per i dipendenti pubblici.

Anche le indicazioni di "migliorare *governo e controllo* del rapporto con i *fornitori*, per assicurare indipendenza progettuale, realizzazioni tempestive ed economicità di gestione, migrando dalla logica della fornitura a quella dell'acquisizione di servizi" nonché di "adeguare le strutture organizzative e le risorse necessarie a realizzare compiutamente i programmi definiti" costituiscono temi a più riprese sottolineati dall'Autorità, quali condizioni per consentire all'IT di dispiegare pienamente le sue potenzialità per l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica.

L'intento di sensibilizzare le amministrazioni ad ampliare la prospettiva di riferimento, tenendo anche conto di importanti esperienze estere su settori comparabili, è riscontrabile in due importanti iniziative assunte dall'Autorità.

La prima concerne la realizzazione di un *osservatorio europeo* sui progressi nel settore dell'IT dei principali Paesi, tenendo conto di una serie di elementi idonei a consentire un'effettiva comparazione degli elementi che caratterizzano le rispettive amministrazioni pubbliche. Sono state avviate le attività connesse alla gara per la costituzione dell'osservatorio, definendo il piano di lavoro, articolato nell'analisi comparativa sui portali nazionali (Francia, Spagna, Regno Unito, Germania), in quella dello stato dell'informatizzazione (otto paesi - Francia, Spagna, Regno Unito, Germania, Olanda, Finlandia, Austria, Danimarca) nonché nell'approfondimento sull'utilizzo delle ICT in tre settori (*giustizia, customer satisfaction, registri pubblici*).

La seconda verte sullo sviluppo di *incontri e scambi di esperienze* con operatori di altri *Paesi europei*. Tra questi va menzionato l'incontro e l'ulteriore sviluppo della collaborazione con l'Agence pour les technologies de l'information e de la communication dans l'Administration (ATICA).

La validità della *pianificazione*, come strumento di guida all'evoluzione ordinata di sistema, trova riscontro negli avanzamenti che la pubblica amministrazione centrale, globalmente considerata, fa registrare. In particolare, per le infrastrutture tecnologiche, il 2002 segna un ulteriore progresso nell'adeguamento dei sistemi e nella loro estensione. Ciascun dipendente, alla cui attività sia funzionale l'utilizzo del personal computer, è ormai dotato di una *postazione di lavoro informatizzata*. Si sta anche progressivamente attenuando il livello di informatizzazione più basso, (attualmente il 79%), che ancora caratterizza le unità organizzative periferiche delle Amministrazioni centrali. Risulta in ulteriore crescita l'utilizzo del personal computer portatile, che rappresenta ormai circa il 9% del totale dei personal computer disponibili, specie nelle sedi periferiche delle amministrazioni centrali. È un fenomeno che interessa soprattutto alcune categorie di dipendenti quali i magistrati, il personale preposto alla sicurezza sul territorio, il personale dedicato alla ricerca e alla formazione, gli ispettori degli Enti previdenziali.

Si conferma il processo di *razionalizzazione* dei *mainframe*, avviato negli scorsi anni, che determina una riduzione del loro numero di quasi il 20% rispetto all'anno precedente (da 96 a 77) a fronte di un più accentuato incremento della potenza di calcolo (24%). Se a questo fenomeno si aggiunge la costante crescita dei sistemi dipartimentali, in particolare nelle