

RELAZIONE ANNUALE 2004

Rapporto sull'attività

PAGINA BIANCA

Introduzione

1. Il contesto di riferimento

- 1.1 Premessa
- 1.2 Il contesto sociale ed economico
- 1.3 La ricerca di soluzioni comuni
- 1.4 E-government per un federalismo efficiente
- 1.5 E-government nel contesto europeo

2. Funzioni, linee di attività e fonti di finanziamento del Cnipa

- 2.1 Le funzioni
- 2.2 Le linee di attività
- 2.3 Le fonti di finanziamento

3. Funzione di coordinamento, razionalizzazione e verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi delle amministrazioni

- 3.1 Premessa
- 3.2 Le attività di regolazione del mercato ICT (emissione dei pareri ed osservatorio del mercato)
 - 3.2.1 Il valore dei pareri
 - 3.2.2 L'apertura del mercato
 - 3.2.3 La massimizzazione del ritorno degli investimenti interni alla PA
 - 3.2.4 L'aumento delle capacità negoziali delle amministrazioni
 - 3.2.5 La coerenza organizzativa delle soluzioni tecnologiche
 - 3.2.6 L'abbattimento dei costi dei sistemi obsoleti
 - 3.2.7 Aspetti esaminati nell'emissione dei pareri di congruità del Cnipa
 - 3.2.8 I pareri emessi, la spesa, le forme di acquisizione
 - 3.2.9 L'andamento del rilascio dei pareri nell'anno
 - 3.2.10 I destinatari dei pareri
 - 3.2.11 Le dimensioni dei pareri
 - 3.2.12 L'andamento storico dei pareri
 - 3.2.13 Relazioni tecniche e consulenza interna e alle amministrazioni - L'osservatorio del mercato
- 3.3 Programmazione, pianificazione triennale e pianificazione esecutiva

- 3.3.1 L'intervento del Cnipa nel processo di programmazione e verifica degli interventi delle PA in tema di ICT
- 3.3.2 I piani esecutivi del 2004
- 3.3.3 Le linee strategiche per il triennio 2005-2007
- 3.3.4 Elaborazione del Piano triennale e validazione dei progetti di grande rilievo
- 3.3.5 Linee generali della programmazione delle amministrazioni
- 3.3.6 Sistemi federati e di settore
- 3.3.7 Erogazione diretta di servizi
- 3.3.8 Ammodernamento e back office
- 3.3.9 Infrastrutture tecnologiche
- 3.3.10 La programmazione finanziaria
- 3.3.11 La disponibilità di risorse finanziarie per l'attuazione del Piano
- 3.3.12 Finanziamenti straordinari
- 3.4 Attività di monitoraggio e verifica dei costi
 - 3.4.1 Il monitoraggio dei c.d. "contratti di grande rilievo"
 - 3.4.2 La verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi automatizzati
- 3.5 La stipulazione di accordi quadro con i fornitori
- 3.6 La riusabilità del software e dei dati pubblici
 - 3.6.1 Il riuso del software e delle applicazioni informatiche
 - 3.6.2 Il riuso dei dati pubblici
- 3.7 Indagini conoscitive e linee guida sui beni e servizi ICT
 - 3.7.1 Individuazione di benchmark per la valutazione delle prestazioni dei pc
 - 3.7.2 Linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT
- 3.8 Interventi di coordinamento e razionalizzazione di dati pubblici
 - 3.8.1 Sistemi e dati territoriali
 - 3.8.2 Accordo di collaborazione Cnipa-Istat: la qualità dei dati toponomastici
 - 3.8.3 Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici – Ordinativo Informatico Locale (SIOPE)

4. Funzione di governance di progetti infrastrutturali e trasversali in campo informatico e telematico

- 4.1 Premessa
 - 4.1.1 Evoluzione della RUPA
- 4.2 Le reti: SPC, RIPA e nuove tecnologie VoIP
 - 4.2.1 Il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC)
 - 4.2.2 L'internazionalizzazione della connettività: la Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione (RIPA)
 - 4.2.3 La promozione del Voice over IP nella pubblica amministrazione
- 4.3 Coordinamento delle politiche di sicurezza informatica nella pubblica amministrazione centrale

5. Funzione di attuazione e supporto delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie

- 4.4 Razionalizzazione e coordinamento dei dati di anagrafe, sicurezza e visti di circolazione
 - 4.4.1 Il modello nazionale del sistema di vigilanza informatizzato sulle anagrafi comunali
 - 4.4.2 Passaporto elettronico e visti internazionali
 - 4.5 Mandato informatico ed iniziative collegate
 - 4.5.1 Il Sistema Informatizzato dei Pagamenti della PA (SIPA)
 - 4.5.2 Centrale Allarmi Interbancaria
 - 4.6 Attività di governance in materia di trasparenza amministrativa
 - 4.6.1 Il protocollo informatico
 - 4.6.2 l'Indice delle pubbliche amministrazioni
 - 4.6.3 Automazione della gestione dei fascicoli relativi al procedimento "contenzioso civile e penale" presso il DAGL della Presidenza del Consiglio
 - 4.6.4 Ufficio legislativo digitale
 - 4.6.5 Vendite giudiziarie degli immobili
 - 4.7 Realizzazione e gestione di portali informativi per cittadini ed imprese
 - 4.7.1 Il Portale nazionale del cittadino
 - 4.7.2 Il Portale nazionale delle imprese
 - 4.8 Il t-government: l'e-government mediante la tecnologia digitale terrestre
-
- 5.1 Premessa
 - 5.2 Verifica degli obiettivi di legislatura
 - 5.2.1 I 10 obiettivi
 - 5.2.2 Lo stato di attuazione
 - 5.2.3 Progetto "Monitoraggio del programma di governo"
 - 5.3 Sviluppo della cittadinanza digitale
 - 5.4 L'attività di normazione e supporto giuridico del Cnipa
 - 5.5 Accessibilità dei siti internet della PA e dei privati
 - 5.6 Studio e diffusione delle tecnologie biometriche
 - 5.7 Attività di certificazione del Cnipa
 - 5.8 Diffusione della CIE/CNS, anche come strumento di pagamento
 - 5.8.1 Diffusione della CIE e della CNS
 - 5.8.2 Uso della CNS come mezzo di pagamento
 - 5.9 Iniziative in tema di dematerializzazione dei documenti cartacei
 - 5.10 Iniziative di diffusione della posta elettronica
 - 5.10.1 Introduzione
 - 5.10.2 Progetto di dematerializzazione della posta in arrivo
 - 5.10.3 La Posta Elettronica Certificata (PEC)
 - 5.10.4 Il progetto @P@

- 5.11 Definizione di indirizzi, direttive ed attività in materia di formazione informatica
 - 5.11.1 Attività di diffusione dell'e-learning
 - 5.11.2 Altri progetti
 - 5.11.3 Il progetto "Alleanza degli ospedali italiani nel mondo"
- 5.12 L'attuazione dell'e-government a livello locale
 - 5.12.1 La partecipazione del Cnipa ad organismi di collaborazione istituzionale
 - 5.12.2 Il monitoraggio dei progetti di e-government cofinanziati (fase I)
 - 5.12.3 La seconda fase dell'e-government
 - 5.12.4 Cooperazione con le Regioni per e-government e Società dell'informazione

6. Il funzionamento del Cnipa

- 6.1 Premessa
- 6.2 La gestione organizzativa
- 6.3 La gestione economico-finanziaria
- 6.4 La gestione operativa e negoziale
 - 6.4.1 Attività contrattuali
 - 6.4.2 Gestione dei pagamenti, procedure di acquisto e spese in economia
 - 6.4.3 Gestione della sede, razionalizzazione degli spazi, sicurezza
- 6.5 Gestione delle risorse umane
 - 6.5.1 Organico e impiego del personale
 - 6.5.2 Normativa generale applicabile al personale
 - 6.5.3 Trattamento economico
 - 6.5.4 Rapporti di lavoro a tempo determinato in scadenza
- 6.6 Supporto alle funzioni di indirizzo e controllo
- 6.7 Attività di comunicazione istituzionale
 - 6.7.1 Convegni
 - 6.7.2 Attività editoriali
 - 6.7.3 Sviluppo del sito Internet
- 6.8 Il Bilancio sociale
- 6.9 Sistemi informativo e sicurezza dei dati

7. Lo scenario internazionale

- 7.1 Premessa
- 7.2 E-government, competitività e valore pubblico
- 7.3 E-government e competitività: il piano eEurope 2005
- 7.4 E-government e *public value*
- 7.5 Le raccomandazioni di gruppi internazionali informali
- 7.6 Gli orientamenti tecnologici
- 7.7 Altre attività internazionali

RAPPORTO SULL'ATTIVITÀ

PAGINA BIANCA

Introduzione

Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), così come previsto dalla propria norma istitutiva (articolo 176 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196), ha come propria missione fondamentale assicurare la disponibilità di una struttura specifica, dotata di alta professionalità e competenza, in grado di attuare le politiche del Governo e di fungere da elemento catalizzatore e di orientamento dell'azione di digitalizzazione della pubblica amministrazione, previsto tra gli impegni prioritari del programma di legislatura 2001-2006.

La riforma dell'ente ha infatti complessivamente ridefinito il ruolo e le funzioni del Cnipa "unificato" al quale, oltre alla nuova dimensione di organismo di supporto al Ministro per l'innovazione e le tecnologie per l'attuazione delle politiche di settore dotato delle preesistenti attribuzioni e indipendenza di giudizio dell'Aipa, è stato anche attribuito il complesso dei compiti ed attività precedentemente di competenza del Centro Tecnico di gestione della RUPA (così il comma 6-ter dell'articolo 10 D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 303, introdotto dal D. Lgs. 5 dicembre 2003 n. 343) .

L'istituzione del Centro Nazionale per l'Informatica rappresenta quindi "un importante traguardo per dare vita ad uno strumento necessario" - così il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Lucio Stanca, all'indomani dell'istituzione del Cnipa - "per raggiungere gli obiettivi decisi dall'organo politico ed in grado di rafforzare il delicato ed importante processo volto a rendere più moderna ed efficiente la Pubblica Amministrazione italiana mediante le nuove tecnologie informatiche e digitali, condizione essenziale per far diventare più competitivo il Sistema Paese".

Il Cnipa opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio, come recita l'articolo 4, comma 1, del D. Lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 così come modificato dal citato art. 176 del D. Lgs. n. 196/2003. La peculiarità della formula trova la propria spiegazione nella rilevanza dell'attività di emissione dei pareri di congruità tecnico-economica sugli schemi di contratti di acquisizione di beni e servizi informatici, prevista dall'art. 8 sempre del D. Lgs. n. 39/1993. L'indipendenza di giudizio prevista dal citato articolo 4, comma 1, del decreto in questione (conformemente a quanto a suo tempo assicurato anche all'Aipa per effetto dell'art. 42 della legge 31 dicembre 1996 n. 675) fornisce alle amministrazioni la più ampia garanzia in merito alla efficacia, economicità ed efficienza delle relative valutazioni, oltre ad assicurare la correttezza e trasparenza del relativo procedimento anche ai sensi delle disposizioni - peraltro espressamente richiamate - della legge 7 agosto 1990, n. 241.

In relazione a quanto precede, le attuali funzioni del Cnipa possono essere così di seguito sintetizzate, con l'avvertenza comunque che si tratta di una schematizzazione utile sotto il profilo sintetico ma da intendersi comunque "aperta", in quanto diversi interventi inseriti possono essere logicamente attribuiti all'una o all'altra funzione a seconda dell'ottica di studio:

- a. funzione di coordinamento, razionalizzazione e verifica dei costi e benefici dei sistemi informativi delle amministrazioni;
- b. funzione di *governance* di progetti infrastrutturali e trasversali in campo informatico e telematico;
- c. funzione di attuazione e supporto delle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Di seguito si procederà ad un'analisi del contesto nel quale le ricordate funzioni del Cnipa vengono esercitate a livello nazionale ed europeo, procedendo successivamente all'analisi delle linee di attività in cui le dette funzioni si articolano secondo lo schema appena definito.

1. Il contesto di riferimento

1.1 Premessa

Il “Rapporto innovazione e tecnologie digitali in Italia”, pubblicato nel 2004 a cura dell’Ufficio Studi del Ministro per l’innovazione e le tecnologie, sottolinea come il minore investimento nel periodo 1995-2000 in tecnologie dell’informazione e della comunicazione rispetto agli altri paesi UE e agli USA abbia contribuito a determinare un generale deterioramento della capacità del nostro Paese di crescere e di competere. D’altra parte, nel più recente rapporto EIS (*European Innovation Scoreboard*), pubblicato dall’Unione europea con lo scopo specifico di misurare lo stato di attuazione della strategia di Lisbona, emergono alcuni segnali positivi insieme alla conferma della necessità di proseguire sulla strada tracciata.

Questa considerazione iniziale riassume il difficile contesto all’interno del quale si è svolta nel corso del 2004 l’azione di promozione dell’innovazione tecnologica del Governo e, quindi, del Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione nel suo ruolo di soggetto attuatore delle politiche del Ministro per l’innovazione e le tecnologie.

Per comprendere meglio le politiche attuate e le conseguenti iniziative, appare pertanto opportuno richiamare alcune delle conclusioni del citato Rapporto del Ministro. Questo, seguendo un approccio multidimensionale e sistemico, fornisce un quadro dello stato dell’innovazione digitale, cioè dell’innovazione legata alle ICT (*Information and Communication Technologies*), identificando dieci priorità politiche.

1. Sostenere gli investimenti pubblici e privati in ICT anche sotto l’aspetto formativo e divulgativo.
2. Distribuire equamente i benefici dell’innovazione anche tra le categorie più deboli, condizione necessaria alla produzione di maggiore valore sociale da parte della tecnologia.
3. Affiancare all’obiettivo di Lisbona di una spesa per ricerca e sviluppo pari al 3% del Pil entro il 2010 (rispetto all’attuale 1,04% dell’Italia) la promozione di una profonda riconfigurazione dei processi, dell’organizzazione e degli stessi valori delle imprese per mezzo delle tecnologie digitali.
4. Comprendere il carattere sistemico e multidimensionale dell’innovazione digitale, che riguarda tra l’altro la normativa, la formazione, l’industria, le infrastrutture e la finanza.
5. Sviluppare una strategia regolatoria coerente con quella dell’Unione europea e che renda sostenibile lo sviluppo dell’innovazione.
6. Orientare l’intervento pubblico non per sostituirlo all’iniziativa del settore privato ma per attingere alle sue risorse economiche, professionali e organizzative.
7. Promuovere la domanda di infrastrutture, contenuti e servizi digitali da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese.
8. Sensibilizzare ed alfabetizzare alle nuove tecnologie a partire dalle fasce più deboli.
9. Dare maggiore priorità al sostegno dell’innovazione e delle tecnologie digitali nelle piccole e medie imprese, concertando risorse ed orientamenti di politica industriale tra i vari livelli di amministrazioni dello Stato.
10. Cogliere l’opportunità della trasformazione dello Stato in senso federale per costruire un percorso condiviso ed economicamente sostenibile per la realizzazione dell’e-government.

Queste priorità sono sostanzialmente alla base delle iniziative avviate dal Governo a favore dell’innovazione digitale, che possono essere raccolte in cinque gruppi.

1. Per quanto riguarda l'**alfabetizzazione informatica**, sono state attuate azioni di formazione e di diffusione di PC, banda larga e TV digitale sia nell'ambito della scuola sia tra le famiglie. Sono state promosse attività di protezione e di formazione nei confronti di anziani e minori. Con l'approvazione della legge 4/2004 ("Legge Stanca") è stato inoltre favorito l'accesso dei disabili alle tecnologie informatiche.
2. Per promuovere la **competitività delle imprese** è stato definito un piano che comprende due finanziamenti per un totale di 88 milioni di euro per sostenere innovazione digitale e ricerca applicata alle ICT nelle aziende, e un fondo di garanzia per l'ICT di 60 milioni di euro che attiverà investimenti per 1,5 miliardi di euro a favore di 7.000 piccole e medie imprese. Sono stati inoltre resi disponibili 13 milioni di euro per la diffusione delle ICT nelle microimprese. Il portale www.impresa.gov.it permette alle imprese di adempiere in modo integrato agli obblighi nei confronti di Camere di commercio, Inps e Inail. Le Camere di commercio hanno fino ad oggi distribuito circa 1.200.000 dispositivi di firma digitale alle aziende italiane.
3. La costruzione di una **pubblica amministrazione digitale**, cioè dell'e-government, ha visto una grande varietà di iniziative, in relazione alla diversità degli attori coinvolti oltre che per l'ambito in cui si sono sviluppate. Oltre all'ingresso nella cosiddetta "fase due" di e-government per le Regioni e gli Enti locali sono stati infatti avviati grandi progetti di carattere tecnologico o comunque infrastrutturale a livello nazionale, come il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) e i progetti di t-government. Parallelamente, sono proseguite attività avviate in passato quali la definizione e diffusione della Carta d'identità elettronica e della Carta nazionale dei servizi, la promozione, nella pubblica amministrazione e nella società nel suo complesso, della firma digitale, della posta elettronica, del protocollo informatico e dell'e-procurement. Alcuni progetti, come il processo telematico e la borsa continua del lavoro, pur di natura settoriale rappresentano tuttavia interventi di rilevante importanza strategica per il Paese. Infine, la definizione del Codice delle pubbliche amministrazioni digitali porterà un contributo molto atteso alla razionalizzazione del quadro normativo per l'e-government, i cui primi componenti risalgono ormai a più di dieci anni fa.
4. Il **Piano nazionale per lo sviluppo della larga banda** ha visto iniziative di stimolo della domanda oltre a facilitazioni alla costruzione dell'infrastruttura. La posizione dell'Italia in Europa è migliorata nell'ultimo anno: l'aumento di linee a larga banda ha portato l'Italia alla quarta posizione tra i Paesi UE nel 2004. La promozione della realizzazione di contenuti adeguati alla larga banda, accompagnata da interventi infrastrutturali in particolare nelle Regioni del sud, con uno stanziamento complessivo di 300 milioni di euro, sono tra gli obiettivi di Innovazione Italia S.p.A., società strumentale costituita da Sviluppo Italia S.p.A. con capitale integralmente pubblico di ausilio alle politiche di innovazione del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e del Cnipa. I progetti finanziati comprendono interventi sulla teleformazione, l'innovazione nei settori agroalimentare e tessile, la scuola e la gestione del territorio, l'ampliamento a livello regionale del Sistema pubblico di connettività e dei centri di accesso pubblico ad Internet.
5. L'**e-government per lo sviluppo**, una modalità innovativa di cooperazione internazionale sperimentata dal governo italiano, ha raccolto ampia adesione da parte dei partner internazionali (World Bank, Inter-American Development Bank, UNDP, UNDESA, Development Gateway Foundation) e soprattutto dei numerosi Paesi in via di sviluppo o con economie in transizione che hanno manifestato interesse (Tunisia, Algeria, Giordania, Mozambico, Nigeria, Iraq, Albania, Macedonia, Indonesia, Uruguay, Perù, Bolivia, Panama, Honduras, Paesi caraibici). In questi Paesi, appoggiandosi a specifiche esperienze delle pubbliche amministrazioni, il governo sta

promuovendo la realizzazione di progetti nei diversi campi dell'e-government, dalle reti di governo all'e-procurement, dall'anagrafe al catasto, dai sistemi statistici alla contabilità pubblica.

1.2 Il contesto sociale ed economico

Deve osservarsi che in assenza di una volontà di innovare, nessuna infrastruttura tecnologica è in grado di apportare cambiamenti apprezzabili.

Un esempio della complessità dell'interazione tra fattori tecnologici, economici e sociali è contenuto nel "38° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese", che analizza tra l'altro la diffusione delle tecnologie avanzate nella società italiana e il loro contributo all'evoluzione dell'economia. Secondo il Rapporto, il mercato ICT in Italia, pur continuando ad avere un andamento incerto ed una crescita ridotta, presenta tuttavia interessanti differenze nei tre settori della pubblica amministrazione, dell'industria e delle famiglie.

Nella pubblica amministrazione, come testimoniano del resto le più recenti Relazioni Annuali del Cnipa, il processo di informatizzazione si può dire in buona parte compiuto. Tale processo ha puntato a dotare i dipendenti delle amministrazioni di moderni strumenti informatici e di comunicazioni e si è compiuto in due fasi. La prima fase ha costituito una sorta di "informatizzazione originaria" che, con la creazione dei primi grandi centri di elaborazione dati e dei principali archivi informatici, ha permesso alle amministrazioni di automatizzare le proprie procedure. La seconda è stata invece rappresentata dalla diffusione del personal computer come strumento di accesso alle reti locali, ad Internet, alla posta elettronica, ai pacchetti di produttività di ufficio e soprattutto ai sistemi applicativi delle amministrazioni.

Nelle aziende, invece, soprattutto di piccola e media dimensione, il rapporto Censis rileva un grave ritardo nell'introduzione delle tecnologie e nell'uso di Internet, spesso motivato esplicitamente dagli interessati con una mancata percezione di vantaggi competitivi a fronte degli investimenti necessari. I piccoli e medi imprenditori citano spesso anche problemi di sicurezza e di costi, questi ultimi innegabilmente più fondati dei primi in conseguenza dell'oggettiva difficoltà di finanziamento delle imprese e della generale minore apertura del mercato delle telecomunicazioni rispetto a molti altri Paesi.

Nelle famiglie, infine, l'evoluzione dello scenario tecnologico è giudicata più rapida, anche se sembra prevalere l'attrazione verso le tecnologie dell'intrattenimento (televisori, lettori di DVD, cellulari) rispetto a quelle più innovative e flessibili dei computer e delle reti.

Dal confronto con altre realtà nazionali e dall'esame di alcune ricerche di mercato, il Rapporto Censis trae l'interessante conclusione che in tutti e tre i settori esaminati sembra essere all'opera un generale atteggiamento di sfiducia per tutti gli strumenti, dalle carte di credito all'e-commerce, che stanno mettendo in crisi i tradizionali rapporti sociali fiduciari e i sistemi di attese e di garanzie ad essi collegati. Da questo fatto deriverebbe una scarsa domanda, ad esempio, per i servizi on-line e per la connettività *broadband*, se non quelli legati espressamente al tradizionale mercato *entertainment* del calcio e dell'*home cinema*.

Apparentemente, quindi, tale atteggiamento sarebbe responsabile anche della difficoltà con cui l'innovazione tecnologica penetra nella aziende e, in generale, per il clima complessivamente meno favorevole allo sviluppo della società della conoscenza in Italia, obiettivo di grandi programmi lanciati a livello internazionale.

Tornando alla pubblica amministrazione, se si esaminano la natura dei servizi on-line effettivamente disponibili ai cittadini, o le modalità d'uso delle tecnologie ICT nella riorganizzazione del cosiddetto back office, pur in un quadro di evoluzione a tratti molto rapida e in presenza di casi di eccellenza, si evidenzia la prevalenza di modelli di erogazione dei servizi che ancora non colgono in pieno tutte le potenzialità implicite nelle visioni e negli strumenti propri dell'e-business.

In effetti non sono ancora molti gli esempi di servizi pubblici on-line che possano essere efficacemente paragonati alle best practice bancarie o del commercio elettronico. C'è probabilmente molto spazio per affermare ulteriormente il principio della progettazione dei servizi attorno all'utente, rispetto a modelli di erogazione più tradizionali, mutuati da processi e da canali esistenti.

Bisogna però notare che alcuni motivi oggettivi di ritardo nell'affermazione di questo principio sono ben noti. In alcuni Paesi di tradizione amministrativa analoga a quella italiana, l'e-government presenta dei requisiti stringenti sugli strumenti che garantiscono l'identità dei soggetti e l'autenticità dei documenti. Alcuni di questi strumenti sono rappresentati attualmente dalle firme elettroniche e dai certificati digitali contenuti delle Carte nazionali dei servizi, che solo da poco tempo stanno diffondendosi a livello di massa. Si è perciò assistito ad una tipica crisi di crescita in cui l'adozione di nuovi strumenti abilitanti non è incoraggiata a causa della scarsità, o scarsa conoscenza, dei nuovi servizi, e d'altra parte l'evoluzione dei processi e dei servizi innovativi non viene incoraggiata a causa della ridotta diffusione degli strumenti. Alla luce dei dati oggi disponibili non è difficile prevedere che, superata l'attuale crisi di crescita, gli strumenti abilitanti e i servizi innovativi non potranno che diffondersi rapidamente.

È interessante confrontare l'ipotesi interpretativa contenuta nel rapporto Censis con alcune iniziative del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e del Cnipa che possono contribuire a superare, insieme ai molti ostacoli oggettivi, anche alcune diffidenze verso le modalità di interazione e i nuovi "rapporti fiduciari" legati alle nuove tecnologie. Ci si riferisce agli interventi, meglio descritti nel seguito, relativi al c.d. t-government, alla diffusione della connettività e dei computer nelle scuole e nelle case, alla banda larga e all'uso della Carta nazionale dei servizi come mezzo di pagamento. Accanto alle finalità dirette, ognuno di questi interventi possiede a ben vedere anche una valenza promozionale nei confronti delle nuove tecnologie e dei nuovi rapporti.

In particolare, l'uso delle Carte nazionali dei servizi come mezzi di pagamento può rappresentare una strategia vincente per superare un storico ostacolo nell'erogazione di servizi on-line che, al tempo stesso, rappresenta da sempre una storica separazione tra settore pubblico e settore privato. Ricorrendo alla terminologia del marketing, l'iniziativa può diventare per il settore pubblico un buon esempio di *value-chain co-branding*, cioè di quegli accordi tra fornitori che esaltano il valore apportato da ciascuno di loro ad un prodotto o ad un servizio, allo scopo di fidelizzare i clienti oppure a spingerli a sperimentare le caratteristiche innovative di quanto viene loro proposto. Nella fase attuale della diffusione dell'e-government in Italia, come si è visto, l'aspetto della promozione dei servizi on-line non può essere trascurato. In termini assolutamente analoghi, l'attenzione verso il cosiddetto t-government e la realizzazione del portale "Italia Utile" hanno consentito di raggiungere, come utenti potenziali, oltre 2 milioni e mezzo di spettatori dotati di decoder digitale terrestre, mettendo a loro disposizione informazioni aggiornate quotidianamente nelle relative sezioni e, tra breve, anche i servizi interattivi della pubblica amministrazione. Anche quest'iniziativa intende migliorare l'interazione tra cittadini e amministrazioni pubbliche attraverso l'integrazione fra Internet - con il portale del cittadino www.italia.gov.it - e la televisione digitale terrestre interattiva, in termini coerenti con le conclusioni del rapporto Censis cui si accennava all'inizio.

Il portale Internet www.italia.gov.it assicura, infatti, accesso rapido e intuitivo a informazioni e servizi in rete della PA (con soli 3 click si raggiungono oltre 6 mila informazioni e servizi disseminati in centinaia di siti di enti e amministrazioni pubbliche centrali e locali); tuttavia il bacino di utenza risulta essere decisamente inferiore a quello potenziale assicurato dal t-government: oltre 2.500.000 di spettatori per quest'ultimo, a fronte dei 60.000 contatti internet del portale www.italia.gov.it (tramite e-mail e contact-center) cui peraltro corrispondono ben 10 milioni di pagine visitate. Peraltro, il livello di interazione offerto anche dai decoder digitali terrestri più evoluti non può nemmeno sfiorare quello che soltanto Internet può assicurare (sempre previa opportuna imple-

mentazione dei relativi servizi). Ecco quindi che la necessità di assicurare la massima diffusione delle informazioni e la più ampia possibilità di interazione dei cittadini con i procedimenti della pubblica amministrazione debbono necessariamente andare di pari passo con la ricerca continua di forme efficaci di interazione coerente tra le risorse economiche e tecnologiche disponibili, unitamente ad un continuo processo di sensibilizzazione al pieno sfruttamento di queste ultime. Proprio su questo impegnativo versante è rivolta l'azione del Cnipa per le sfide degli anni futuri.

1.3 La ricerca di soluzioni comuni

Nei Paesi sviluppati, la complessità e l'articolazione del contesto socio-economico richiedono interventi coerenti su fronti assai diversi, che possono andare dalla riduzione dei conti pubblici al controllo dell'economia sommersa, dalla promozione della competitività alla gestione dell'immigrazione. Questa complessità fa sì che ogni politica, anche apparentemente non legata a finalità di risanamento economico, debba essere sensibile ad una molteplicità di fattori. Le politiche dell'innovazione non rappresentano certo un'eccezione, e la loro implementazione nell'ambito della pubblica amministrazione deve accompagnarsi perciò a valutazioni attente, puntando in primo luogo alla condivisione degli obiettivi e dei percorsi comuni con una varietà di soggetti.

Come si vedrà nel seguito di questo Rapporto, l'attività del Cnipa si sviluppa nell'interazione non solo con numerosi soggetti istituzionali ma, sempre più spesso, con soggetti non istituzionali che rappresentano *stakeholder* non meno significativi. Un esempio è rappresentato dal dialogo con associazioni ed enti direttamente interessati al tema dell'accessibilità ICT, senza il quale l'elaborazione delle politiche del governo su questo tema, che hanno prodotto la c.d. Legge Stanca sulla disabilità, non sarebbe stata possibile. Tale dialogo è stata condizione necessaria anche per il completamento delle regole tecniche che renderanno concretamente possibile l'applicazione della legge.

Un altro significativo esempio è offerto dal metodo di lavoro utilizzato negli scorsi due anni per elaborare la visione e il progetto del Sistema Pubblico di Connettività. Come si vedrà meglio nella relativa sezione, ad un nuovo modello di interconnessione in rete e di *procurement* si è accompagnato un nuovo modello di consultazione tra gli attori di mercato ed istituzionali che ha portato a risultati molto diversi dal passato. Laddove infatti la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione aveva rappresentato essenzialmente un grosso esercizio di *procurement* a livello centrale, che aveva lo scopo di razionalizzare l'approvvigionamento di reti informatiche e di alleggerire le amministrazioni di un carico amministrativo ed economico considerevole, il Sistema Pubblico di Connettività nasce - all'opposto - in un'ottica di coinvolgimento e di valorizzazione dei territori e degli attori locali.

Negli ultimi anni, infatti, si è radicata la constatazione che l'innovazione nella pubblica amministrazione non rappresenti tanto una ricetta per ridurre i costi dei servizi pubblici, ma costituisca piuttosto il nucleo di una vasta politica a medio-lungo termine che, attraverso gli strumenti della tecnologia, può influire sugli assetti organizzativi ed amministrativi dello Stato. Il contributo dell'e-government al processo di rinnovamento della pubblica amministrazione non è tuttavia da intendersi come di per sé risolutivo, ma piuttosto come uno strumento per creare un ambiente più favorevole all'innovazione, come peraltro già accaduto negli anni '80 e '90 nelle principali realtà industriali. Per potere operare in questo senso, l'azione innovatrice ha ovviamente la necessità di confrontarsi da un lato con il nuovo sistema federale dello Stato italiano e, dall'altro lato, con le istituzioni europee.

1.4 E-government per un federalismo efficiente

La realizzazione del federalismo è ispirata alla razionalizzazione dei rapporti con lo Stato attraverso lo spostamento di competenze e risorse verso gli enti che sono naturalmente più vicini ai cittadini e