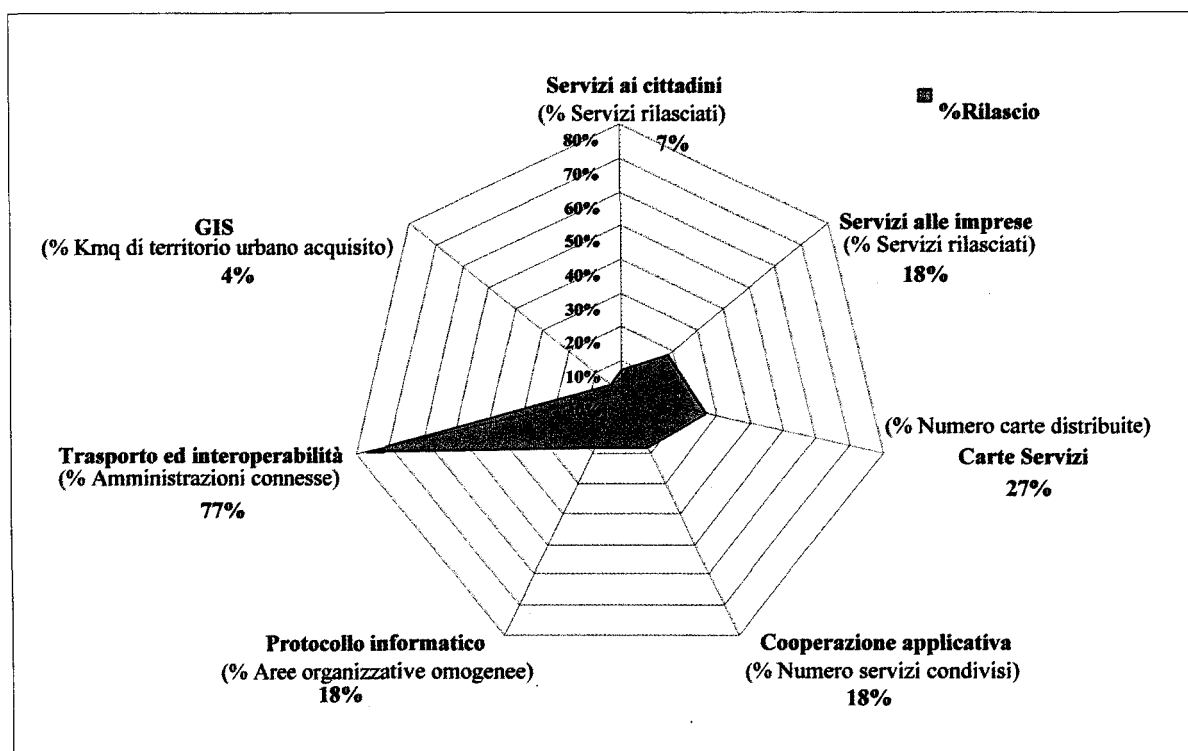


gestione, in qualche caso appena partiti dopo aver incontrato varie difficoltà nella fase di avvio. Vi sono in questa fascia numerosi progetti di piccole o medio-piccole dimensioni.

Per quanto riguarda i progetti con SAL verificato dal monitore, nella fascia critica rientrano 22 progetti con avanzamento verificato in sede di assessment inferiore al 15%, e i 5 progetti non partiti.

Nel diagramma della Figura 22 è inoltre sinteticamente riportato il grado di rilascio di servizi ai cittadini, servizi alle imprese e servizi infrastrutturali. Per questi ultimi, si sono considerate separatamente le cinque categorie individuate.

Figura 22 – Diagramma a rete che descrive il grado di rilascio dei servizi infrastrutturali, alla imprese e ai cittadini



In misura inferiore al 10% sono stati rilasciati i servizi ai cittadini e i servizi di tipo GIS (*Geographic Information Systems*), mentre i servizi alle imprese ed i servizi di cooperazione applicativa e di protocollo informatico risultano rilasciati in percentuali di poco sotto il 20%. Oltre il 20% di rilascio vi sono le carte servizi (27%) e soprattutto i servizi di trasporto ed interoperabilità (oltre il 77% delle amministrazioni già connesse). Quest'ultimo dato in particolare è spiegabile con il fatto che la connessione in rete è in molti casi propedeutica all'implementazione e rilascio dei servizi applicativi. Complessivamente il rilascio di servizi a cittadini ed imprese si attesta a 516 servizi, il 12% dei 4195 complessivamente previsti, a conferma che la maggioranza dei progetti colloca il rilascio dei servizi alla propria fine senza prevedere rilasci progressivi, anticipando invece il rilascio di servizi infrastrutturali.

Servizi ai cittadini

I progetti che prevedono di erogare servizi ai cittadini sono 97 (il 74% dei 133 progetti analizzati), per un totale di 2.137 servizi ai cittadini. Hanno incominciato ad erogare servizi 25 progetti. Risultano già rilasciati 148 servizi, pari al 7% del totale.

La popolazione già raggiunta dai servizi, stimata sulla base dei Comuni partecipanti, è 10,7 milioni di cittadini, pari al 29% dei 37,4 milioni di cittadini residenti nei Comuni coinvolti dai progetti.

Servizi alle imprese

I progetti che prevedono di erogare servizi alle imprese sono 78, per un totale di 2.058 servizi alle imprese previsti. Hanno incominciato ad erogare servizi 11 progetti. Risultano già rilasciati 368 servizi, pari al 18% del totale.

Le imprese già raggiunte dai servizi, stimate sulla base dei Comuni partecipanti, sono circa 500.000, pari al 22% dei 2,3 milioni di imprese localizzate nei Comuni coinvolti dai progetti.

Servizi infrastrutturali

Il grado di rilascio dei servizi infrastrutturali è più avanzato, soprattutto per quanto riguarda le reti di trasporto e i servizi di interoperabilità, come indicato nella seguente tabella.

Tabella 17 - Stato di rilascio dei servizi infrastrutturali

TIPOLOGIA SERVIZI	N. PROGETTI TOTALI	N. PROGETTI CHE HANNO RILASCIATO SERVIZI	INDICATORE DI RISULTATO	% RISULTATO
Trasporto e interoperabilità	42	18	Amministrazioni connesse	77%
Cooperazione applicativa	43	12	Servizi condivisi	18%
Carte servizi	3	2	Carte distribuite	27%
Protocollo informatico	9	3	Aree Org. Omog. attivate	18%
Sistemi di digitalizzazione del territorio	9	1	Kmq territorio digitalizzato	4%

In conclusione, l'avvio del processo di monitoraggio dei progetti di e-government rappresenta una novità ed un notevole passo in avanti nell'attuazione di progetti di ICT in ambito pubblico, con particolare riferimento ai piani di supporto all'innovazione nella pubblica amministrazione locale.

Tutti i progetti cofinanziati sono infatti posti sotto monitoraggio da parte del Cnipa secondo un modello di cooperazione con Regioni, CRC, enti coordinatori ed enti aggregati che definisce un approccio innovativo il meno invasivo possibile nei confronti dei progetti, ai quali è richiesto di documentare quanto dichiarato con evidenze oggettive già in loro possesso. Il monitoraggio permette di evidenziare le *best practice* offrendo una cassa di risonanza al progetto; per questo non si tratta di un monitoraggio strettamente finanziario, concentrandosi principalmente sul raggiungimento dei risultati piuttosto che sulla rendicontazione delle spese.

Ovviamente il monitoraggio garantisce l'erogazione dei cofinanziamenti coerentemente ai risultati raggiunti dai progetti, ma in aggiunta:

- sensibilizza i progetti sui temi della pianificazione e della *governance*;
- stimola il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- consente il confronto e l'autodiagnosi producendo indicatori di benchmark;
- supporta la comunicazione dei risultati raggiunti da parte del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, del Cnipa, delle Regioni e CRC, enti coordinatori e progetti.

L'essere sottoposti ad un monitoraggio strutturato da parte del Cnipa ha indotto un atteggiamento in quasi tutti i progetti molto positivo. Il Coordinatore (cioè il capofila) ha sviluppato un orientamento al *project management*, alla tenuta di una corretta documentazione di progetto, alla "competizione" (in senso positivo) con gli altri progetti, e così via, elementi che senza il processo di monitoraggio in molti progetti probabilmente non sarebbero mai stati attivati.

Conseguentemente si configura un ruolo del Cnipa non solo come "controllore" dell'avanzamento, ma anche come "formatore" al *project management*, soprattutto nei confronti degli enti meno preparati in tal senso (i Comuni medio-piccoli, le Comunità montane, ecc.), che sperimentano magari per la prima volta una dimensione progettuale cooperativa così complessa come quella prevista nei progetti della prima fase del Piano di e-government.

Va sottolineato che in generale i progetti più complessi, con decine o centinaia di enti e di svariati milioni di euro di valore, hanno dimostrato un'elevata attenzione al *project management*, e si sono dotati quasi sempre di un'organizzazione di progetto ad hoc; sono stati comunque riscontrati alcuni punti deboli, che riguardano principalmente gli strumenti di programmazione e controllo ed il controllo di qualità.

Va poi sottolineata la tendenza a sottostimare l'impatto dei ritardi iniziali o in corso d'opera sulla durata totale del progetto: i principali problemi sono la mancanza di un flusso di approvazione formale della documentazione di progetto, carenze contrattuali di vario tipo tra enti sviluppatori e fornitori, nonché la fragilità delle giustificazioni di alcune categorie di costi, in particolare dei costi interni. In non tutti i casi gli enti sono riusciti con eguale efficacia a svolgere, in questa prima fase realizzativa, il delicato ruolo di Coordinatore, cruciale per governare le relazioni con gli altri enti e nell'assicurare al Cnipa il buon andamento ed il successo del progetto, oltre a una corretta rappresentazione del relativo andamento. Dalla prima valutazione delle caratteristiche dei progetti monitorati si evidenzia, infine, la scarsa attenzione degli enti promotori verso aspetti cruciali quali la qualità ed usabilità dei servizi on-line, la comunicazione e la promozione dell'utilizzo dei servizi.

5.12.3 La seconda fase dell'e-government

Come si è anticipato nelle precedenti sezioni del Rapporto, nel 2004 ha avuto inizio la seconda fase di attuazione dell'e-government (con un finanziamento di 207 milioni di euro) con l'obiettivo principale di allargare alla maggior parte delle amministrazioni locali i processi di innovazione già avviati, sia per ciò che riguarda la realizzazione dei servizi per cittadini e imprese, sia per ciò che riguarda la realizzazione di servizi infrastrutturali in tutti i territori regionali. Essa prevede anche la realizzazione di servizi on-line per promuovere la cittadinanza digitale e specifiche misure per l'inclusione dei piccoli comuni, per la promozione dell'utilizzo dei servizi on-line e per la formazione e l'assistenza agli Enti locali. Obiettivo del piano è arrivare alla massima copertura territoriale e di popolazione: almeno il 50% entro il 2005, con l'erogazione in rete di 80 servizi prioritari per cittadini e imprese. Con questa seconda fase si intende estendere, completare e integrare quanto già avviato nei progetti della fase I, potenziando le reti regionali e i servizi infrastrutturali e promuovendo il trasferimento e il riuso di soluzioni e servizi finali già pronti o in via di approntamento. Come già anticipato nell'apposita sezione, la seconda fase si differenzia dunque per il fatto di prevedere diverse azioni mirate attraverso cinque linee di azione, cui si aggiunge la sesta (relativa al t-government) di cui si parla più approfonditamente nell'apposito paragrafo:

- a. lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali e SPC: si propone di individuare e cofinanziare progetti proposti da amministrazioni regionali e province autonome che abbiano come fine la realizzazione di servizi infrastrutturali adeguati. Per servizi infrastrutturali si intendono tutti quei ser-

vizi che un'amministrazione regionale o provinciale rende disponibili per gli enti locali del suo territorio di riferimento, e la cui disponibilità è necessaria per la realizzazione dei progetti di e-government finalizzati all'erogazione di servizi finali;

- b. la diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese: obiettivo è l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei servizi per cittadini e imprese in corso di realizzazione con i progetti di e-government (riuso);
- c. l'inclusione dei comuni piccoli nell'attuazione dell'e-government: ha come suo obiettivo l'avvio di esplicite attività di sostegno verso i piccoli comuni, per garantirne la partecipazione piena ai processi di innovazione dell'e-government;
- d. l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (*e-democracy*): si propone di promuovere la realizzazione di progetti di utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per promuovere forme di partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni e delle comunità locali, con particolare riguardo ai processi di decisione delle pubbliche amministrazioni locali;
- e. la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese: l'obiettivo è la promozione dell'uso dei nuovi servizi presso cittadini e imprese, incentivando la realizzazione di efficaci azioni di comunicazione delle amministrazioni locali verso la propria utenza in materia di ICT);
- f. il t-government: l'obiettivo è quello di favorire, nelle modalità che saranno precisate nell'apposita sezione, lo sviluppo di applicazioni di servizio da parte degli enti locali per mezzo del nuovo media digitale terrestre.

5.12.4 Cooperazione con le Regioni per e-government e Società dell'Informazione

Le attività del Cnipa in materia di cooperazione con le Regioni si sviluppano su diverse linee:

- 1. la **stipulazione di Accordi di Programma Quadro** in materia di Società dell'Informazione e degli interventi in essi contenuti;
- 2. il **coordinamento dei progetti finanziati con fondi Cipe**;
- 3. l'**assistenza tecnica alle Regioni del Mezzogiorno** (progetto POSI nell'ambito del PON - ATAS);
- 4. la direzione del **progetto CRC** (Centri Regionali di Competenza);
- 5. la regia di **altre iniziative di e-government** a livello locale.

5.12.4.1 Accordi di Programma Quadro con le Regioni

Nel contesto della riforma federale del Paese, l'obiettivo di accelerazione e qualificazione del processo di sviluppo territoriale deve essere perseguito attraverso la più stretta cooperazione tra Governo e Regioni, in modo che il programma individuato congiuntamente sia concepito come un complesso unitario mediante il quale giungere ad una realizzazione coordinata e efficace. La programmazione negoziata, disciplinata in Italia dalla legge 662/96, è una risorsa per lo sviluppo della collaborazione tra le istituzioni centrali e locali poiché consente, tramite i suoi strumenti, l'attuazione del principio di sussidiarietà e il trasferimento dal livello centrale a quello locale delle funzioni amministrative collegate agli investimenti. Gli strumenti della programmazione negoziata si prefiggono, infatti, di valorizzare le reti di conoscenze e competenze a livello locale, di garantire sempre la trasparenza e la comunicazione delle iniziative promosse dall'amministrazione pubblica

verso i cittadini e di promuovere la previsione di spesa per i nuovi investimenti e dunque il principio della certezza e copertura della spesa prevista.

L'Accordo di Programma Quadro (da qui indicato con l'acronimo APQ) è uno degli strumenti della programmazione negoziata, ed è quello che, per le sue caratteristiche, ha maggiormente dimostrato di riuscire a coordinare la programmazione e l'azione dei diversi livelli istituzionali coinvolti nell'attuazione di processi di sviluppo economico territoriale.

Il Cnipa svolge le attività di preparazione e di supporto alle Regioni per la definizione degli APQ in materia di e-government e Società dell'Informazione (SI) e per l'individuazione e definizione degli interventi che ogni territorio si impegna a realizzare. Il Cnipa opera in stretta collaborazione con le diverse strutture competenti del Ministero dell'economia e delle finanze e con i dirigenti e le strutture responsabili della Società dell'Informazione e della programmazione a livello regionale.

Ad ogni intervento previsto in APQ possono concorrere finanziamenti di diversa natura:

- risorse pubbliche ordinarie (provenienti dai bilanci statali e dai bilanci regionali e degli enti locali);
- risorse pubbliche aggiuntive (es. fondi per le aree sottoutilizzate, stanziati annualmente dalla Legge finanziaria e allocati dal Cipe, fondi comunitari;
- risorse private.

Nato per interventi di sviluppo tradizionali, legati alle riforme nei settori dei trasporti, energia, rifiuti e risorse idriche, oggi l'APQ per la SI e l'e-government si basa sulle delibere Cipe n. 17 e n. 83 del 2003, che individuano la società dell'informazione quale obiettivo strategico prioritario per lo sviluppo del Paese e assegnano ad esso risorse significative. Infatti, l'APQ definisce in tal sede un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati, rientranti nelle attribuzioni delle diverse articolazioni dei poteri centrali dello Stato e del sistema dell'autonomia regionale.

Le opportunità di stipulare un APQ specifico sui temi della SI e l'e-government nascono dalle seguenti considerazioni:

- sulle Regioni convergono molteplici iniziative e finanziamenti nazionali e comunitari destinati all'innovazione ed è interesse delle Regioni, così come delle amministrazioni centrali coinvolte, far convergere tali azioni in un quadro programmatico strategico che garantisca una maggiore efficacia degli interventi;
- la scelta del governo, nel 2001, di assegnare la competenza nazionale di settore al Ministro per l'innovazione e le tecnologie consente l'indirizzo e il coordinamento delle politiche per lo sviluppo della SI e l'e-government;
- l'istituzione del MIT ha pertanto contribuito, con la fattiva collaborazione del Cnipa, a sviluppare un insieme di relazioni bilaterali e multilaterali tra Governo, Regioni e Autonomie locali che permette di elaborare e condividere strategie e programmi per l'innovazione locale;
- l'attuazione dell'innovazione nel contesto di una profonda riorganizzazione dell'amministrazione pubblica in senso federale richiede necessariamente una intensa ed efficace cooperazione fra i diversi livelli di amministrazione;
- dal punto di vista operativo, il livello progettuale e di sostenibilità degli interventi inseriti in un APQ risulta generalmente alto; infatti, l'APQ, definito e sottoscritto dai responsabili amministrativi delle strutture competenti per settore, riporta in allegato le schede descrittive degli interventi, con l'indicazione puntuale delle caratteristiche tecniche dei progetti, dei costi e dei tempi di attuazione.

Oltre a questi fattori di tipo strategico, l'APQ per la SI presenta anche altri vantaggi operativi e apporta alcune innovazioni per garantire la coerenza tecnica e strategica degli interventi. Nel documento che ha "inaugurato" il passaggio dalla prima alla seconda fase dell'e-government ("L' *e-government* per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa", approvato dalla Conferenza Unificata il 24 luglio 2003) è previsto infatti il ricorso all'APQ per l'attuazione dell'innovazione nei territori regionali. In tale contesto si auspica che gli APQ da sottoscrivere con le Regioni siano finalizzati a realizzare un insieme di azioni relative all'attuazione o al riuso dei principali "sistemi federati" di settore, secondo la logica di condivisione indicata, con l'obiettivo del completamento dei processi innovativi avviati con i progetti di e-government, sia per ciò che riguarda la copertura dei servizi prioritari, sia per quanto concerne le amministrazioni coinvolte, con la condivisione degli obiettivi e la partecipazione attiva degli Enti locali del territorio: Comuni, Province, Comunità montane.

Gli APQ prevedono quindi forme di cofinanziamento e garanzia di adeguate strutture di attuazione e gestione degli interventi, anche mediante l'utilizzo dei Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la Società dell'Informazione. Coerentemente con il quadro metodologico e organizzativo definito, il successivo documento "L' *e-government* nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione", approvato dalla Conferenza Unificata nella seduta del 26 novembre 2003, definisce obiettivi, azioni e modalità di attuazione per lo sviluppo della seconda fase di e-government locale. Entrambi questi documenti proposti dal MIT e condivisi con le Regioni e gli Enti locali individuano l'Accordo di Programma Quadro per lo sviluppo della SI quale strumento di attuazione degli interventi compresi nella seconda fase di e-government locale e, più in generale, per lo sviluppo della SI in ogni singolo territorio regionale.

Per quanto riguarda le attività che il Cnipa svolge con le Regioni, queste sono riconducibili a tre macrotipologie di azioni:

- incontri con i responsabili per la SI e la programmazione di ogni Regione per la definizione dei contenuti, delle risorse, delle modalità e tempi di stipula degli accordi;
- incontri con tutte le Regioni per la concertazione e l'elaborazione in partenariato delle iniziative di sviluppo di obiettivi di rafforzamento della SI;
- assistenza tecnica alla presentazione degli interventi e di supporto tecnico nelle relazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Anche dal punto di vista dei flussi finanziari, l'APQ rappresenta uno strumento efficiente di garanzia e di controllo della spesa pubblica grazie al monitoraggio dello stato di attuazione dell'accordo e degli interventi, che consente di segnalare le eventuali criticità di natura tecnica o finanziaria, proponendo modifiche degli interventi in caso di scostamenti e a proporre soluzioni qualora sopravvengano elementi di ostacolo alla realizzazione; le informazioni risultanti dal monitoraggio consentono di premiare le amministrazioni che sapranno pianificare meglio i propri interventi.

Il continuo raccordo tra strutture centrali e regionali consente lo sviluppo di una *governance* multilivello che accresce le opportunità d'innovazione locale, poiché le Regioni possono accedere a un insieme di risorse cognitive e informative che rendono più agevole superare eventuali debolezze interne di programmazione dell'innovazione. Inoltre, la presenza di un referente a livello di Governo centrale, che sostenga la partecipazione delle Regioni alla *governance* dei processi di innovazione locale consente di accrescere le opportunità di cambiamento e di renderlo economicamente sostenibile. È quanto è avvenuto, per esempio, con i proget-

ti di e-government presentati al primo avviso, che hanno dimostrato un alto livello di maturità, realizzando ampie aggregazioni tra enti anche di diverse Regioni e dando vita a progetti le cui soluzioni saranno riusabili all'interno dei processi di e-government che si stanno avviando con l'attuale seconda fase.

Formalmente, ogni APQ presenta dei contenuti comuni a qualsiasi settore:

- le azioni che le parti, direttamente per quanto di loro competenza, o indirettamente mediante interventi di indirizzo, vigilanza e controllo, si impegnano a svolgere per accelerare le procedure di realizzazione degli interventi;
- i tempi di realizzazione;
- i soggetti, gli organi responsabili, le procedure di attuazione e tutti gli strumenti amministrativi (conferenze di servizi o convenzioni) che facilitano l'attivazione e la realizzazione degli accordi;
- gli eventuali accordi di programma ai sensi del decreto legislativo 267/00;
- i costi, il fabbisogno finanziario e sua articolazione, a valere sugli stanziamenti pubblici o anche tramite finanziamenti privati;
- il soggetto a cui competono poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
- le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
- i procedimenti di conciliazione qualora sorgono conflitti tra i diversi soggetti che partecipano all'accordo.

Le attività concertate con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture amministrative regionali hanno comportato comunque anche l'elaborazione di nuovi e inediti elementi. In particolare, l'APQ per la SI prevede la costituzione di un Comitato tecnico dell'Accordo. Il Comitato è istituito al fine garantire piena coerenza degli interventi previsti nell'Accordo alle specifiche tecniche elaborate e condivise nelle strutture di cooperazione operanti con le Regioni e gli Enti locali; la Regione si impegna ad adeguare i progetti alle suddette specifiche. Il Comitato tecnico è presieduto dal responsabile dell'Accordo; il CRC svolge attività di supporto e segreteria.

Tramite il Comitato si assicura una efficace cooperazione con la Regione nell'attuazione degli interventi previsti, è garantito il necessario supporto tecnico nelle fasi di pianificazione e realizzazione degli interventi e si svolgono compiti di proposta e verifica tecnica dei risultati dell'attività dei progetti, per assicurarne l'eccellenza e la compatibilità con gli indirizzi strategici nazionali e regionali.

Nell'APQ "tipo" per la SI è stato inoltre introdotto uno specifico articolo sugli "impegni programmatici" al fine di prefigurare l'insieme di interventi che costituiranno successive integrazioni dell'accordo. Infatti l'APQ si pone obiettivi di carattere generale di recepimento degli indirizzi definiti nei piani di azione e strategici regionali e di coerenza con i piani e i documenti nazionali per l'e-government e la Società dell'Informazione (linee guida, visione condivisa, ecc.). Sulla base delle priorità delineate nei documenti strategici di riferimento, nonché dell'implementazione e dello sviluppo dei programmi di settore, le parti che stipulano l'APQ si impegnano a riportare ulteriori azioni di interesse comune, attraverso la sottoscrizione di atti integrativi finalizzati all'attuazione di specifici programmi. A tal fine la Regione e il Ministro per l'innovazione e le tecnologie condividono nell'APQ le priorità d'intervento successive, da sviluppare congiuntamente sulla base delle disponibilità finanziarie che entrambe le parti si impegnano a reperire.

Gli Accordi siglati nel corso del 2004 sono stati 14 tra nuovi ed integrativi di accordi già esistenti. Il quadro complessivo degli APQ siglati fino ad ora con le Regioni è riportato nella tabella seguente insieme all'indicazione del valore economico degli accordi stessi:

Tabella 18

REGIONE	DATA DI STIPULA	VALORE (IN EURO)
Abruzzo (APQ)	15 luglio 2002	27.553.635
Liguria (Integrativo I)	8 Aprile 2003	17.537.268
Lombardia (APQ)	24 dicembre 2003	8.057.824
Liguria (Integrativo II)	27 febbraio 2004	4.981.000
Basilicata (APQ)	25 marzo 2004	12.500.000
Emilia-Romagna (APQ)	31 marzo 2004	9.423.508
Toscana (APQ)	2 aprile 2004	5.635.600
Piemonte (APQ)	30 aprile 2004	7.604.415
Abruzzo (Integrativo I)	30 aprile 2004	24.750.000
Marche (APQ)	31 maggio 2004	8.954.576
Friuli Venezia Giulia (APQ)	30 giugno 2004	6.191.400
Lazio (APQ)	30 luglio 2004	15.554.000
Puglia (APQ)	4 agosto 2004	67.420.000
Veneto (APQ)	28 settembre 2004	8.005.850
Umbria (APQ)	25 ottobre 2004	4.806.588
Campania (APQ)	20 dicembre 2004	38.540.000
Sardegna (APQ)	28 dicembre 2004	55.226.000
TOTALE		322.741.664

Gli interventi di supporto alle Regioni al fine di inserire le proposte progettuali negli APQ prevedono una istruttoria che coinvolge il Cnipa ed i referenti tecnici delle Regioni. In totale, nel primo semestre 2004, sono stati seguiti 93 progetti inseriti negli APQ stipulati con le seguenti Regioni:

Tabella 19

Emilia-Romagna	Liguria
Lombardia	Piemonte
Toscana	Friuli-Venezia Giulia
Marche	Abruzzo
Basilicata	Lazio
Puglia	Veneto
Umbria	Campania
Sardegna	

5.12.4.2 Assistenza tecnica a progetti finanziati dal Cipe

Nell'ambito delle risorse assegnate dal Cipe con la delibera 17/2003, nel 2004 il Cnipa ha condotto attività di concertazione e definizione delle attività progettuali e contemporanea suddivisione economica delle risorse, per i seguenti progetti che intervengono sulle Regioni del Mezzogiorno:

- CAT (Centri Territoriali per l'aggregazione dei processi di Acquisto degli Enti locali delle Regioni del Mezzogiorno): si prevede il coordinamento di circa 5 progetti regionali;
- CST (Centri di Servizio Territoriali per l'e-government nei piccoli e medi comuni): si prevede il coordinamento di circa 8 progetti regionali, per 19 CST;

- SIT (Servizi informativi integrati per la gestione del territorio – estensione): è previsto il coordinamento di circa 8 progetti regionali;
- SPC LB (ampliamento dei servizi regionali a larga banda del Sistema Pubblico di Connettività) è previsto il coordinamento di circa 8 progetti regionali.

5.12.4.3 Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema

Il Cnipa ha ricevuto dal Ministero dell'economia e delle finanze l'incarico di sviluppare, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale di Assistenza Tecnica ed Azioni di Sistema, il progetto POSI (Programma Operativo Società dell'Informazione), riguardante l'assistenza tecnica alle Regioni del mezzogiorno per l'attuazione di progetti relativi ai temi dell'e-government e della Società dell'Informazione.

In relazione a questo incarico, è stata definita nel settembre 2004 una convenzione tra il Cnipa ed il Ministero dell'economia e, in esecuzione di questa e previa condivisione con le Regioni, è stato predisposto l'Avviso per la ricerca dei soggetti dotati di profili professionali idonei per l'attuazione delle iniziative di assistenza tecnica; il Formez ha svolto attività di supporto alla procedura di reclutamento, per il tramite di un portale dedicato. Le ulteriori attività di selezione hanno avuto luogo nella seconda metà dell'anno e si concluderanno per l'inizio del 2005, previo coinvolgimento delle Regioni beneficiarie del processo di avviamento del POSI, acquisizione del modello di rendicontazione del progetto e disegno del modello organizzativo sulla base delle esigenze emerse dalle Autorità di Gestione beneficiarie.

5.12.4.4 Progetto Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la Società dell'informazione

L'attività di promozione e gestione della cooperazione con le Regioni e gli Enti locali viene svolta anche attraverso il Progetto Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la Società dell'informazione (CRC), alla cui attuazione collabora attivamente anche il Formez oltre al Cnipa.

Attraverso queste "strutture", snelle ed operative sul territorio regionale, si perseguono efficacemente gli obiettivi sanciti nel più volte citato documento "L'e-government per un federalismo efficiente: Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa": sviluppare la cooperazione con i sistemi regionali, supportare le autonomie locali, rafforzarne le competenze nella definizione e realizzazione di progetti legati alle diverse fasi di attuazione del Piano nazionale di e-government.

Si tratta, in breve, di strutture che hanno il ruolo di facilitatori nell'attuazione dei processi di innovazione attraverso la realizzazione di piani di attività formative, informative e di assistenza tecnica. Il Cnipa ha anche operato interventi formativi e informativi rivolti ai componenti dei CRC, sui seguenti temi:

- Programmazione negoziata e Accordi di Programma Quadro;
- Sistema Pubblico di Connettività;
- *e-democracy*.

In particolare, nel contesto del ForumPA del 2004 il Cnipa ha svolto un'intensa attività di organizzazione e gestione della 2° Conferenza Nazionale per l'Innovazione nelle Regioni e gli Enti locali, nonché dello stand dedicato al riuso dei progetti finanziati con il 1° Avviso, presidiato organizzativamente dal Cnipa, con il supporto del progetto CRC. Nel corso del ForumPA è stato inoltre presentato il "Secondo rapporto nazionale sull'innovazione nelle Regioni d'Italia-2004".

Per il governo del progetto CRC il Cnipa assume, in modalità condivisa con le Regioni, le decisioni attinenti l'impostazione e lo sviluppo delle attività del progetto, in particolare per l'attuazio-

ne delle azioni di sistema tramite un apposito comitato di direzione, che nel primo semestre 2004 ha tenuto 8 riunioni.

Il Cnipa fornisce inoltre consulenza ed eroga interventi formativi, sia tradizionali in aula che in modalità e-learning, alle Regioni, ai CRC ed agli Enti locali sull'intero ciclo di vita delle forniture ICT (strategie di acquisizione delle forniture ICT, contratti ICT, appalto pubblico di forniture ICT, governo dei contratti ICT: *project management, quality assurance, assessment, benchmarking, monitoring & control, customer satisfaction*). Il Cnipa svolge infine compiti di supporto agli uffici del Ministro per l'innovazione e le tecnologie nella comunicazione dei risultati raggiunti dal piano di e-government nel suo complesso e dai singoli progetti, realizzando appositi scenari di sintesi sull'evoluzione del piano.

5.12.4.5 Progetti specifici per l'innovazione a livello locale

Due altre importanti iniziative sono state sviluppate a livello locale.

a. Definizione di strategie per la creazione di un *marketplace* territoriale.

Nell'ambito del processo di diffusione dell'e-procurement sia a livello centrale che locale, il Cnipa svolge infatti attività di indirizzo e coordinamento per la definizione delle regole tecniche per la costituzione dei *marketplace* delle Pubbliche Amministrazioni. Garantire l'interoperabilità delle piattaforme è infatti fondamentale, dal punto di vista tecnico, per assicurare un approccio omogeneo su tutto il territorio nazionale e per studiare le soluzioni di semplificazione dell'adesione da parte dei fornitori, stimolando quindi l'adozione di tali strumenti da parte delle amministrazioni pubbliche.

Il Cnipa inoltre opera anche con proposte sul contesto legislativo in materia di acquisti telematici (cfr. DPR 101/2002), anche attraverso la definizione di ipotesi di modifiche alla normativa di riferimento. In tale contesto, il Centro Nazionale può contribuire, tenuto conto delle esperienze sul territorio, alla definizione di linee di indirizzo in merito dell'adozione degli strumenti di e-procurement da parte delle amministrazioni locali. L'obiettivo è quello di definire un complesso di regole tecniche e di codificazione merceologica che possano garantire l'interoperabilità tra la piattaforma centrale (gestita da Consip) e quelle locali che andranno costituendosi al fine di creare mercati digitali basati su standard omogenei. Ciò è particolarmente utile nel settore della Sanità (segmento preponderante della spesa regionale), caratterizzato da grande varietà merceologica e con elevata propensione all'adozione degli strumenti di e-procurement sia da parte delle amministrazioni (Aziende sanitarie ed ospedaliere) sia da parte dei fornitori.

A tal fine potranno essere sfruttate le esperienze maturate grazie in particolare al progetto della Regione Emilia-Romagna "Intercent-ER" che rappresenta una esperienza a carattere regionale sul tema *marketplace* realizzato nell'ambito della fase I di e-government cofinanziata ed attuata dal Cnipa. Fondamentali saranno anche le esperienze ottenute nell'ambito del progetto CAT (Centri di Acquisto Territoriali), coordinato e monitorato dal Cnipa e finanziato dal Ministero dell'economia e delle finanze con fondi ex delibera Cipe 17/2003: il progetto CAT ha infatti l'obiettivo di far evolvere le attuali modalità d'acquisto delle Amministrazioni delle Regioni del Mezzogiorno verso un consistente ricorso all'utilizzo delle tecnologie informatiche (e-procurement).

b. Studio di sistemi di pagamento utilizzabili nelle varie tipologie dei servizi erogati on-line dalle Pubbliche Amministrazioni Locali (PAL).

Come già ricordato in precedenza, il Cnipa ha stipulato con *e-committee* un accordo teso ad avviare un rapporto di collaborazione volto a realizzare uno studio di comune interesse relativo allo sviluppo di servizi di qualità ai cittadini con modalità innovative offerte dalle nuove tecnologie per la parte riguardante i sistemi di pagamento. Si rinvia, pertanto, al relativo paragrafo (5.8.2) di questa Relazione per maggiori approfondimenti.

6. Il funzionamento del Cnipa

6.1 Premessa

Il 2004 è stato il primo anno di vita del Cnipa “unificato”, organismo nato dalla fusione tra l'ex Aipa e l'ex Centro Tecnico della Presidenza del Consiglio (d. lgs. 343/2003 e art. 176 del d. lgs. 196/2003).

A questa fusione si è accompagnata, come già illustrato, una complessiva ridefinizione ed un ampliamento di ruolo e di funzioni del Cnipa, avviata dallo stesso d. lgs. 196/2003, proseguita con il d. lgs. 343/2003 e con il più volte citato decreto del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 2 marzo 2004, ed ora proiettata, con i commi 192-194 dell'articolo unico della Legge finanziaria 2005, ad ulteriori sviluppi.

Si è trattato di un processo di trasformazione e crescita di funzioni di dimensioni rilevanti. Ne danno prova i dati sulla attività del Collegio che nel 2004 ha registrato una crescita complessiva dei punti all'ordine del giorno del 21,3 %, rispetto al 2003, passando da 632 a 767 questioni complessivamente esaminate (pareri su bandi e contratti informatici, misure per l'attuazione di politiche di e-government, deliberazioni in materia di regole tecniche, misure di autoamministrazione, ecc). Più in particolare, la crescita del volume di attività si è concentrata nel settore “nuovo” delle delibere volte alla attuazione delle politiche di e-government e delle conseguenti deliberazioni amministrative (+30,8 %, passando da 425 a 556 questioni esaminate).

Questo rilevante processo di trasformazione ed ampliamento del ruolo dell'ente è stato accompagnato da appropriati interventi del Collegio e del Presidente del Cnipa sul versante organizzativo e amministrativo, supportati dalla Direzione Generale in sede di proposta e di istruttoria.

6.2 La gestione organizzativa

La prima esigenza è stata accorpare in modo razionale le relative preesistenti strutture dell'Aipa e del Centro Tecnico per la RUPA.

In attesa della revisione del regolamento sugli uffici, che il Cnipa “unificato” ha ereditato dall'ex Aipa (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 609/1994), prime e transitorie misure per l'unificazione organizzativa fra le strutture dell'ex-Aipa e dell'ex-Centro Tecnico sono state adottate nel dicembre 2003, con le delibere nn. 26 e 27 del Collegio e n. 33 del Presidente. Il disegno organizzativo è stato poi perfezionato con 4 successive delibere del Collegio, adottate tra febbraio e giugno 2004, con cui sono stati istituiti nuovi uffici per rispondere a specifiche esigenze sopravvenute o è stata perfezionata l'articolazione interna di strutture esistenti. Da ultimo, con DPCM 259/2004 - integrativo del precedentemente citato DPCM 609/1994 - è stato istituito il collegio dei Revisori dei conti.

Le principali caratteristiche dell'intervento di organizzazione complessivamente realizzato dal Collegio e con il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono le seguenti:

- ridefinizione delle missioni delle 5 Aree operative tecniche preesistenti presso l'ex-Aipa e l'ex-CT (in particolare per quanto concerne l'Area infrastrutture nazionali condivise, destinata a gestire la transizione dalla RUPA all'SPC, e l'Area Innovazione nelle Regioni ed Enti locali, destinata a gestire con una visione unitaria, e anche in raccordo con il DIT, le politiche di ICT verso il mondo delle PA locali);
- creazione, a supporto delle funzioni di indirizzo e strategiche del Presidente e del Collegio, di alcuni Uffici speciali direttamente dipendenti dal Presidente (Segreteria tecnica e comunicazione, Ufficio Rapporti internazionali, Ufficio del Consigliere tecnico per le TLC, Ufficio di missione CERT);

- accorpamento in un'unica Area operativa "Funzionamento" delle funzioni di gestione del bilancio, di gestione delle spese e contrattuali già proprie delle apposite strutture esistenti presso i due enti;
- valorizzazione della funzione di Organizzazione e gestione del personale, attribuita ad un apposito Ufficio in posizione di staff al Direttore generale;
- istituzione di appositi Uffici per l'Indirizzo e controllo strategico (alle dirette dipendenze del Presidente) e per il Controllo interno di regolarità amministrativa (in posizione di staff al Direttore generale) che, affiancandosi al già esistente Ufficio per il Controllo di gestione, hanno adeguato e reso conforme l'ordinamento del Cnipa alle indicazioni del decreto legislativo 286/1999 (controlli interni nelle amministrazioni pubbliche);
- attivazione - quale organismo "autonomo" di controllo sulla gestione finanziaria del Cnipa, in analogia con quanto previsto per gli enti pubblici - del Collegio dei Revisori dei conti (fermo restando, naturalmente, il controllo esterno e a consuntivo sulla regolarità e correttezza della gestione di competenza della Corte dei conti).

Va poi ricordato che, nel marzo 2004, il Collegio ha istituito due Commissioni incaricate di predisporre gli schemi dei nuovi Regolamenti sull'ordinamento degli Uffici e del personale e sull'Amministrazione e contabilità. Il lavoro ha peraltro risentito, per quanto concerne la riforma degli Uffici, delle vicende – per altro, non ancora concluse - di riforma legislativa che, parallelamente, hanno interessato il regime giuridico e il trattamento del personale (di cui si dirà oltre) e, per quanto concerne la riforma della normativa contabile e sulla gestione delle spese, della propedeuticità, rispetto a questa riforma, di alcune decisioni organizzative inserite nell'ambito del Regolamento sugli Uffici.

La Commissione sulla riforma del Regolamento degli Uffici ha completato la propria attività l'11 novembre 2004. Il testo da essa elaborato, dopo un esame preliminare informale ad opera del Collegio, è stato quindi illustrato il 25 novembre alle OS del personale, nell'ambito della procedura di consultazione prevista dal Protocollo interno sulle relazioni sindacali.

Per parte sua, la Commissione per la riforma del Regolamento di amministrazione e contabilità ha anch'essa concluso la fase istruttoria dei propri lavori e il completamento delle attività è previsto per l'inizio del 2005.

6.3 La gestione economico-finanziaria

Nel 2004 è stato predisposto il primo bilancio per il Cnipa "unificato", accorpendo gli stanziamenti e le spese dei due preesistenti organismi (ex-Aipa ed ex-Centro Tecnico).

Sul piano contabile questa unificazione non ha presentato particolari difficoltà. Notevoli sono state, invece, le difficoltà relative alla esatta definizione della provvista finanziaria spettante al Cnipa "unificato".

Queste difficoltà sono state originate dal fatto che mentre negli anni precedenti era sempre stata definita in modo chiaro e lineare la dotazione finanziaria annuale dell'ex-Aipa (interamente a carico della Tabella C della legge finanziaria), assai più articolato e complesso era stato l'approvvigionamento di risorse relative al Centro Tecnico, in parte iscritte espressamente a questo fine nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri (circa 2 milioni di euro) e in parte, invece, erogate in più tempi al Centro Tecnico dalla Presidenza del Consiglio, a carico della propria dotazione finanziaria e a titolo di contribuzione integrativa discrezionale (tra 5 e 5,3 milioni di euro a seconda degli anni).

Nel 2004 si è reso conseguentemente necessario concordare con la Presidenza del Consiglio l'esatto ammontare da trasferire al Cnipa quale dotazione corrispondente al fabbisogno del soppresso CT. Una definitiva intesa in tal senso - resa difficoltosa anche dalla riduzione delle disponibili-

tà complessive della Presidenza nel quadro delle più generali politiche governative di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni – è stata raggiunta soltanto nel mese di luglio.

In concreto, nel 2004 il Cnipa “unificato” ha ricevuto una dotazione finanziaria complessiva di 18,1 milioni di euro. Rispetto alla somma delle dotazioni Aipa/CT nel 2003, si è registrato un taglio di stanziamento di 1,75 milioni di euro (- 2 rispetto al 2002), corrispondente a quasi il 10% dello stanziamento complessivo 2004; taglio imputabile per 1 milione di euro a minore stanziamento della legge finanziaria per l'ex-Aipa e a 0,75 milioni di euro a minore stanziamento della Presidenza per l'ex-Centro Tecnico. Poiché il preventivo delle spese 2004 del Cnipa “unificato” è stato di 20,8 milioni di euro, si è registrato uno sbilancio di 2,7 milioni di euro che è stato possibile pareggiare, in sede di approvazione del bilancio da parte del Collegio, soltanto utilizzando risorse accantonate dall'ex-Aipa negli anni precedenti.

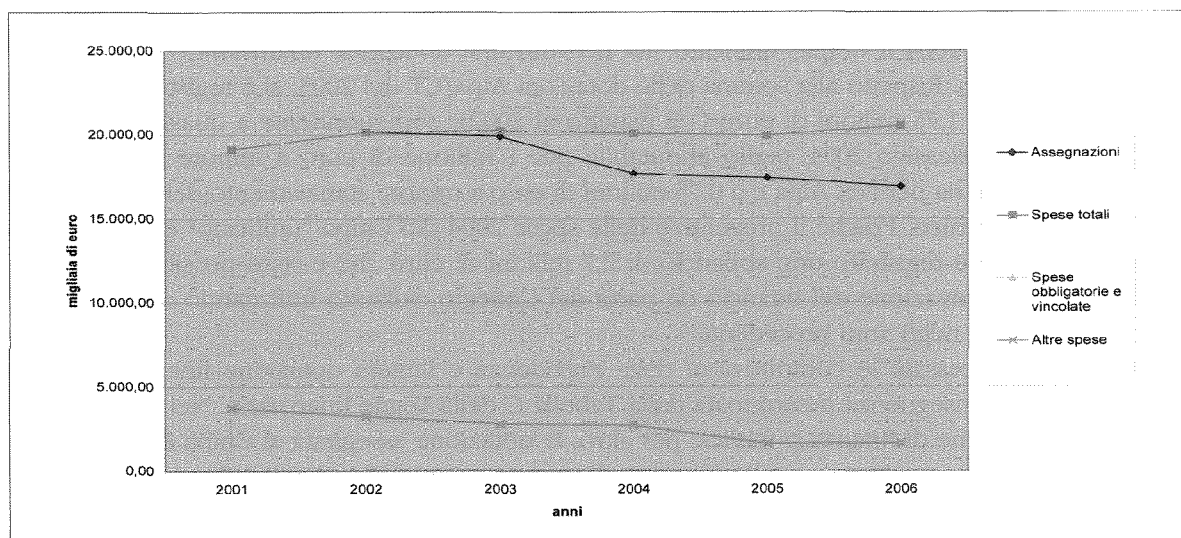
Nel 2005 sono cessate le contribuzioni della Presidenza e l'intera dotazione finanziaria per il Cnipa è stata di conseguenza determinata dalla Tabella C della Legge finanziaria. Nel quadro delle complessive politiche di finanza pubblica, per altro, la dotazione assegnata al Cnipa è stata di 17,4 milioni di euro, con un ulteriore taglio, rispetto alle assegnazioni 2004, di 0,7 milioni. Ne è derivato, nonostante l'azzeramento o fortissima compressione di tutte le spese discrezionali, uno sbilancio di circa 2,5 milioni di euro nel preventivo delle spese di funzionamento del Cnipa per il 2005, che il Collegio ha pareggiato, in sede di approvazione, utilizzando le ulteriori residue disponibilità derivanti dalle precedenti gestioni Aipa.

In prospettiva, in relazione all'esercizio finanziario 2006, si segnala che la Tabella C della legge finanziaria 2005 prevede una ulteriore riduzione a 16,9 milioni di euro dello stanziamento per il Cnipa nel 2006. Tenuto conto del carattere ormai non più comprimibile delle spese di funzionamento del Cnipa (quasi tutte obbligatorie o vincolate), e dell'esaurimento di disponibilità residue derivanti dalle passate gestioni Aipa, occorrerà assumere le iniziative necessarie, ai vari livelli, per assicurare la integrazione delle risorse del Cnipa nel 2006.

La tabella e il prospetto seguenti evidenziano i flussi degli stanziamenti e delle spese (obbligatorie e discrezionali) nel periodo 2002-2006.

Tabella 20

CNIPA - FLUSSO STANZIAMENTI E SPESE (SERIE STORICA 2001 - 2006)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Assegnazioni	19.145,26	20.155,34	19.910,37	17.681,09	17.441,00	16.926,00
Rimborsi CT	0,00	0,00	0,00	454,84	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE	19.145,26	20.155,34	19.910,37	18.135,92	17.441,00	16.926,00
Spese obbligatorie e vincolate	15.394,13	16.887,70	17.441,12	17.356,21	18.314,00	18.863,42
Altre spese	3.751,13	3.267,64	2.817,92	2.729,60	1.642,00	1.674,84
TOTALE USCITE	19.145,26	20.155,34	20.259,04	20.085,81	19.956,00	20.538,26
SBILANCIO (ENTRATE-USCITE)	0,00	0,00	-348,67	-1.949,88	-2.515,00	-3.612,26

Figura 23 – Confronto tra gli andamenti delle assegnazioni e delle spese totali

Si ricorda, infine, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2004 è stata istituita, fino al 30 giugno 2004, una “gestione stralcio” per la chiusura della contabilità del CT relativa alle spese di funzionamento per gli esercizi finanziari fino al 2003. Le attività della gestione stralcio si sono regolarmente concluse entro il mese di giugno 2004 e di esse è stata data informazione periodica al Collegio del Cnipa e informazione conclusiva nella riunione del 10 giugno 2004.

6.4 La gestione operativa e negoziale

6.4.1 Attività contrattuali

Il primo anno di attività del Cnipa “unificato” è stato particolarmente impegnativo dal punto di vista contrattuale. L'Area Funzionamento ha curato sia la diretta predisposizione dei bandi di gara, indagini di mercato, capitolati e contratti propriamente riconducibili al settore del funzionamento, sia l'assistenza tecnica a tutte le altre strutture del Cnipa nella predisposizione degli atti rientranti per oggetto nella competenza delle medesime.

Tra le iniziative più importanti ai fini dello snellimento e razionalizzazione delle attività di gestione, vanno ricordati la gara europea (con relativa predisposizione di bando e capitolato) per il contratto di *global service* concluso per le attività editoriali e pubblicazioni del Cnipa, e il contratto per la locazione della sede del Cnipa e della gestione/manutenzione dei relativi impianti. Particolarmente rilevante è stato, inoltre, il supporto tecnico alle attività di predisposizione degli atti di gara relativi alla RIPA, al Portale nazionale del cittadino e al programma di comunicazione sui servizi di e-government attivati a livello nazionale. Sono stati inoltre curati: a) il monitoraggio sulle scadenze dei diversi contratti al fine di promuovere la tempestiva attivazione delle procedure di scelta di un nuovo contraente o di rinnovo anche alla luce della giurisprudenza amministrativa in materia; b) la tempestiva pubblicazione di bandi e avvisi nelle apposite sezioni del sito del Cnipa; c) la rassegna mensile “Osservatorio normativo e giurisprudenziale sugli appalti”, di prossima pubblicazione sul sito del Cnipa.

6.4.2 Gestione dei pagamenti, procedure di acquisto e spese in economia

La gestione di tutti i pagamenti del Cnipa - relativi tanto agli acquisti di beni e servizi che alle retribuzioni e oneri riflessi - è stata affidata ad un Ufficio appositamente istituito al fine di avvia-

re, tra l'altro, un intenso piano di accelerazione dei pagamenti e di smaltimento di arretrati con l'obiettivo di liquidare le fatture, salvo casi particolari, nel rispetto del termine di 60 giorni dalla emissione. Nel corso del 2004 è stato inoltre necessario coordinare, a fini di efficienza e di snellezza operativa, l'applicazione del regolamento di amministrazione e contabilità del Cnipa in tema di acquisti di beni e servizi con alcune nuove norme stabilite dal decreto legge 168/2004, eliminando ridondanze organizzative nei casi in cui, ai sensi del citato decreto, sia possibile il ricorso a convenzioni Consip attive e nei casi di ricorso al *market place* telematico gestito sempre da Consip (in cui la scelta della migliore offerta e del contraente è effettuata automaticamente dal sistema). La modalità di acquisizione di beni e servizi appena descritta è curata da un ristretto nucleo specializzato nella gestione delle particolari procedure telematiche.

Parallelamente a tali attività si è proceduto anche alla razionalizzazione delle prassi interne per gli acquisti di beni e servizi al di fuori delle convenzioni Consip, disciplinando il relativo procedimento con apposito provvedimento.

6.4.3 Gestione della sede, razionalizzazione degli spazi, sicurezza

Nel 2004 è stato deliberato dal Collegio del Cnipa il rinnovo del contratto di locazione della sede, assicurando fino al 2009 la relativa disponibilità includendo nel contratto anche l'acquisizione dalla società locatrice, dei servizi di gestione e manutenzione degli impianti, con miglioramento di qualità del servizio e risparmi di spesa rispetto alla situazione precedente. L'incremento delle attività del Cnipa ha posto anche l'esigenza di razionalizzare l'utilizzazione degli spazi della sede predisponendo a tal fine un apposito piano, illustrato al Collegio alla fine del 2004. Le relative attività saranno attuate nel corso del 2005.

Per quanto concerne l'applicazione della legislazione sulla sicurezza sul lavoro e della legge sul divieto di fumo, nel 2004 è stato aggiornato il "documento sulla valutazione dei rischi" a norma della legge n. 626/1994, è stato aggiornato e distribuito al personale il manuale sulle norme di comportamento in casi di emergenza e sono state positivamente svolte le verifiche della ASL e dei VV.FF. sulla sicurezza degli impianti. Con OdS 35/2004 del Direttore generale è stata infine data attuazione, nelle sedi del Cnipa, alla recente legislazione sul divieto di fumo negli uffici pubblici.

6.5 Gestione delle risorse umane

6.5.1 Organico e impiego del personale

Il Cnipa, come precedentemente ad esso l'Aipa e il Centro Tecnico della RUPA, non ha - a differenza di tutte le altre pubbliche amministrazioni - un organico del personale di ruolo, normativamente stabilito, che precisi il numero di dipendenti ad esso assegnati distinti per categorie (dirigenti, funzionari, ecc.).

Gli unici riferimenti normativi sono infatti la disposizione dell'art. 6 del decreto legislativo 39/1993, per la quale il Cnipa si avvale di personale con contratto di diritto privato a tempo determinato e di personale comandato da altre amministrazioni, enti e società pubblici e la previsione di cui all'art. 5 del decreto legislativo 343/2003 sulla possibilità di utilizzare personale fino al contingente massimo di 190 unità. Con l'assorbimento dell'ex-Centro Tecnico, inoltre, sono entrati a far parte del contingente del Cnipa anche i dipendenti con contratto di diritto privato a tempo indeterminato in servizio presso quell'organismo. La dotazione di personale attualmente in servizio è illustrata di seguito dalla seguente tabella.

Tabella 21 – Personale Cnipa

	CONTRATTI A TEMPO INDETERMINATO	CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO	COMANDI*	TOTALE
Dirigenti e specialisti	5	32	6	43
Funzionari	30	21	37	88
Impiegati	=	1	23	24
TOTALE	35	54	66	155

* di cui 57 da amministrazioni centrali, 8 da enti pubblici non economici e 1 da società a prevalente partecipazione pubblica

Non deve sorprendere la sussistenza di un numero rilevante di dirigenti, specialisti e funzionari rispetto al totale del personale in servizio. Com'è noto, il Cnipa nasce dalla fusione tra l'ex-Aipa e l'ex-Centro Tecnico, strutture storicamente caratterizzate dall'elevata specializzazione del personale utilizzato in relazione alle proprie funzioni ed attività di studio e ricerca applicata, oltre che da una limitata necessità di attività amministrativa in senso stretto. L'accentuazione dei compiti, conferiti al Cnipa, di supporto tecnico alle politiche del Ministro per l'innovazione e le tecnologie non poteva, pertanto, che tradursi in una corrispondente necessità di competenze specialistico-tecniche (in senso corrispondente, peraltro, alle previsioni formulate fin dal decreto legislativo n. 39/1993) in termini prevalenti su quelle amministrative.

Tornando alla situazione generale, deve dirsi che la complessiva precarietà e transitorietà della dotazione di personale in servizio ha evidenti effetti negativi in quanto non favorisce la formazione di una cultura dell'appartenenza nei dipendenti e rischia di alimentare tensioni rispetto alle differenze di trattamento giuridico e normativo delle diverse tipologie di personale, crea una situazione di instabilità il cui superamento, mediante le opportune iniziative normative, resta comunque cruciale e rappresenterà una priorità del 2005.

6.5.2 Normativa generale applicabile al personale

La particolare disciplina legislativa istitutiva dell'Aipa e del Centro Tecnico ha determinato una notevole difficoltà di coordinamento con le norme del decreto legislativo n. 165/2001 (in quanto emanato successivamente all'istituzione delle due strutture, che peraltro presentavano rilevanti aspetti di specialità) specie in materia di organizzazione, lavoro e relazioni sindacali nelle pubbliche amministrazioni. Questa situazione trovava fondamento, come si accennava, nel difficile inquadramento di entrambe le strutture nelle tipologie previste dal decreto in questione: in particolare, la qualificazione normativa dell'Aipa quale Autorità indipendente e del Centro Tecnico quale organismo retto da un regime normativo assolutamente particolare ne determinava una notevole autonomia organizzativa e di disciplina e gestione dei rapporti di lavoro (in sostanziale rispondenza con gli obiettivi del legislatore nel prevederne, come detto, l'istituzione ed il funzionamento). Ne sono derivate frequenti incertezze sul regime applicabile ai singoli atti di gestione del personale: dalle modalità di reclutamento alla disciplina del lavoro a termine, dalla corresponsione delle indennità al regime previdenziale, ecc. Problemi interpretativi sono in più casi emersi circa l'applicabilità di disposizioni particolari sui rapporti di lavoro dettate da leggi speciali e dalle leggi finanziarie più recenti e riguardo alle regole da applicare in materia di relazioni sindacali e contrattazione collettiva.

A tali incertezze e problemi gestionali, nell'attesa di un più generale riordinamento normativo, è stato necessario fare fronte mediante una assai impegnativa opera, da parte degli Uffici di staff della Direzione Generale del Cnipa, di analisi e interpretazione sistematica delle norme acquisen-