

CAPITOLO PRIMO IL QUADRO ORDINAMENTALE ED ORGANIZZATIVO

1. LA RIORGANIZZAZIONE DEL CNIPA

L'art. 176 comma 3 del d.lgs. n. 196/2003 ha disposto l'istituzione del CNIPA in attuazione del disegno organizzativo e dell'articolazione delle funzioni del decreto legislativo n. 39/1993.

In seguito alle continue vicende che hanno investito la struttura, il d.lgs. n. 39/93 non fornisce più un quadro esaustivo del ruolo attualmente svolto dal CNIPA nel settore ICT, né tantomeno delle sue funzioni, che hanno registrato, nel corso del tempo, un notevole incremento, sia in forza di specifici atti normativi, sia attraverso delibere del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione (CMSI), sia per opera di puntuali provvedimenti del Governo. L'ampliamento delle funzioni attribuite al CNIPA non è stato, tuttavia, contestuale ad un più complessivo processo di risoluzione delle problematiche caratterizzanti, da sempre, la struttura, fra le quali *in primis* le regole sull'organizzazione e il funzionamento del personale.

Il 2008 è stato un anno caratterizzato da un importante processo di riorganizzazione interna delle strutture del CNIPA; nelle more dell'adozione del regolamento di organizzazione, funzionamento e ordinamento del personale, l'amministrazione ha ritenuto opportuno provvedere ad una ridefinizione delle strutture del CNIPA orientata a dare impulso e nuovo vigore alle attività ad esso assegnate. Il modello organizzativo prescelto per la riorganizzazione della struttura è quello c.d. a matrice. La scelta è giustificata dalla precipua volontà di superare alcune delle criticità riscontrate nella struttura, fra le quali, per esempio, la scarsa interazione fra le strutture, la mancanza di dialogo, di concertazione e collaborazione nello svolgimento delle attività fra i soggetti responsabili; una consistente dispersione delle competenze, altresì, resa evidente dalle duplicazioni di competenze affidate a soggetti diversi. Tali criticità hanno comportato inevitabili conseguenze sull'efficacia e l'efficienza delle attività e quindi sul buon andamento complessivo dell'ente.

Il superamento di siffatte problematiche ha reso necessario l'introduzione di un modello organizzativo, caratterizzato da momenti di necessaria interazione fra attività c.d. funzionali e attività c.d. progettuali. Come ogni modello, anche quello prescelto presenta alcuni limiti che sono stati analizzati, fra i quali, la notevole difficoltà nella individuazione delle responsabilità e dei tempi necessari perché i diversi apporti siano resi disponibili. Si è ritenuto, tuttavia, che siffatte criticità potessero essere superate attraverso una chiara definizione dei flussi e dei processi amministrativi. La nuova organizzazione della struttura, deliberata dal Collegio nel corso dell'Adunanza del 24 gennaio 2008, (Deliberazione n. 6/2008), non interviene sulle strutture direttamente dipendenti dal Direttore Generale, svolgendo la sua disciplina nei confronti delle Aree c.d. Tecniche; in essa sono previste Aree operative e uffici in staff al Collegio, Aree operative ed Uffici divisionali (Unità Divisionali), Aree operative ed Uffici progettuali (Unità Progettuali). Le Unità operative divisionali hanno, in particolare, il compito di favorire la crescita delle professionalità e delle competenze specialistiche finalizzandole ad una valorizzazione delle attività del CNIPA, mentre le Unità organizzative progettuali hanno il compito di individuare iniziative progettuali corredate da proposte di finanziamento da conseguire anche mediante forme di partenariato; le Unità organizzative di staff hanno il compito di supportare i vertici dell'amministrazione attraverso la realizzazione di analisi, istruttorie, formulazione di proposte e valutazioni programmatiche.

Con successiva delibera n. 37 del 19 marzo 2008, l'organizzazione del CNIPA è stata completata con la definizione delle strutture di secondo livello collocate nell'ambito delle Aree operative, mentre con deliberazione n. 56/2008 del 23 aprile 2008, il Collegio ha integrato la missione dell'Ufficio progettuale "P.A. per cittadini e imprese" prevedendo un "Osservatorio sull'impiego delle tecnologie della informazione e della comunicazione per le categorie deboli o svantaggiate", avente compiti di approfondimento e monitoraggio delle iniziative avviate e realizzate dalle pubbliche amministrazioni in tema di accessibilità e riduzione del *digital divide*.

Al fine di garantire la massima trasparenza nell'attribuzione dei nuovi incarichi ed in conformità alla disposizione di cui all'art. 19, comma 1, d.lgs. 165/2001, recante puntuali indicazioni sui criteri da seguire in occasione del conferimento degli incarichi dirigenziali nonché in attuazione del principio della valorizzazione delle professionalità interne, è stata prevista dall'amministrazione la procedura di interpello del personale con incarichi dirigenziali in servizio.

Nel corso dell'adunanza del 3 aprile 2008, il Collegio ha disposto, in esito ad una prima procedura di interpello il cui avvio era stato deliberato nell'adunanza del 28 febbraio u.s. (deliberazione n. 19/2008), l'attribuzione degli incarichi dirigenziali per i 5 Uffici dirigenziali di II livello non collocati nell'ambito delle Aree operative. Successivamente, in linea con il nuovo assetto organizzativo di secondo livello e con le modalità operative già adottate, il Collegio con la deliberazione n. 44/2008, ha approvato l'avvio della seconda procedura di interpello per la copertura di 14 Uffici dirigenziali di secondo livello collocati nell'ambito delle Aree operative, preliminarmente individuati anche sulla base di specifici incontri svolti con i responsabili delle Aree interessate. Nell'adunanza del 6 maggio 2008, in esito all'espletamento della seconda procedura di interpello, il Collegio ha disposto l'attribuzione di 10 incarichi dirigenziali. Nel corso della stessa seduta, e proprio al fine di sistematizzare il nuovo assetto organizzativo del CNIPA, il Collegio ha altresì formalizzato la conferma degli incarichi dei dirigenti degli Uffici di secondo livello che, proprio per garantire una sostanziale continuità con le competenze previste nei corrispondenti Uffici dal previgente ordinamento, non sono stati sottoposti a interpello; ha, infine, provveduto a conferire due incarichi dirigenziali di studio.

Tutti i sopracitati incarichi dirigenziali hanno decorrenza dal 20 maggio 2008; nella stessa data il Collegio, essendo stati ultimati tutti gli adempimenti amministrativi correlati all'attribuzione degli incarichi e alla definizione del quadro organizzativo della nuova struttura, ha deliberato la conclusione della fase transitoria e l'avvio della nuova organizzazione a decorrere dal 3 giugno 2008 (deliberazione n. 62/2008). Gli Uffici rimasti vacanti saranno affidati ai competenti responsabili di Area, i quali potranno proporre al Collegio l'attribuzione temporanea ad altro dirigente dell'Area.

Il nuovo assetto organizzativo del CNIPA modificato anche in attuazione dell'art. 74 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stato sistematizzato nella delibera dell'adunanza del 27 novembre 2008, n. 122. Si ricorda, a tal proposito, che l'art. 74 del D.L. n. 112/2008, come convertito, disponeva il ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, secondo i principi di efficienza, razionalità ed economicità, operando una riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello dirigenziale generale, in misura non inferiore, rispettivamente al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti.

Come già sopra accennato, uno dei problemi maggiori che da sempre affligge il personale del CNIPA è l'assenza di un regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ente nonché di ordinamento del personale che consenta di definire in maniera puntuale tutti gli aspetti concernenti l'organizzazione delle risorse umane.

I vertici del CNIPA nei primi mesi dell'anno, contestualmente all'avvio del processo di riorganizzazione interna sopra descritto, hanno elaborato un regolamento concernente sia la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento degli organi, sia l'ordinamento del personale. Il Collegio del CNIPA nella seduta del 3 marzo 2008 ha deliberato il suddetto schema di regolamento, e l'ha trasmesso al Ministro competente che però, a seguito della contestuale crisi politica che ha investito il Governo, non ha avuto modo di portare avanti il progetto. Esso recava una dettagliata individuazione delle attività dell'Ente, disponeva in merito agli organi, al loro funzionamento, alle competenze ad essi affidate e detta le disposizioni in merito ai criteri generali cui deve orientarsi l'organizzazione della struttura.

2. LA LEGGE N. 244 DEL 23 DICEMBRE 2007 – LEGGE FINANZIARIA PER IL 2008

La legge 23 dicembre 2007, n. 244 anche detta legge finanziaria per il 2008, ha previsto - con riferimento al CNIPA - importanti novità; le modifiche intervenute hanno riguardato sia un ampliamento delle funzioni ad esso assegnate sia dei mutamenti nella struttura organizzativa, orientando l'intervento al contenimento dei costi.

La citata legge, al momento della sua emanazione, poneva una particolare attenzione al potenziamento del sistema pubblico di connettività (SPC) prevedendo all'art. 2, comma 585, uno specifico stanziamento di 10,5 milioni di euro per il 2008-2009-2010; successivamente con decreto legge n. 93, del 27 maggio 2008, convertito in legge 24 luglio 2008, n. 126 il governo è intervenuto sulle richiamate disposizioni disponendo una riduzione delle previste autorizzazioni di spesa.

La stessa legge finanziaria all'art. 2, comma 577, individua il CNIPA quale il soggetto competente a garantire una più incisiva azione di gestione, controllo e supervisione delle infrastrutture nazionali del Sistema pubblico di connettività tant'è che è lo stesso, ai sensi del comma 577, art. 2, che deve sostenere i costi di cui all'articolo 86, comma 2, del CAD, fino alla scadenza dei contratti-quadro stipulati con gli operatori vincitori delle gare, a valere sulle risorse disponibili previste dalla stessa legge finanziaria al citato comma 585.

Per costruire una *governance* quanto più possibile efficace per la gestione di un progetto così ambizioso e complesso è necessario il coinvolgimento degli enti territoriali; al fine di promuovere e sostenere la realizzazione delle infrastrutture centrali e regionali idonee allo sviluppo di tutte le componenti del SPC, ivi inclusa quella relativa allo sviluppo delle infrastrutture applicative, le regioni e gli enti locali, per la parte di rispettiva competenza, definiscono, di concerto con il CNIPA, le componenti progettuali tecniche e organizzative del SPC nell'ambito di un programma organico contenente la determinazione dei livelli di responsabilità, dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dell'ammontare del relativo onere finanziario. Qualora la realizzazione del programma comporti l'ampliamento di infrastrutture nazionali già disponibili, i relativi costi sono individuati nello stesso programma.

Il CNIPA è chiamato a predisporre soluzioni tecniche per garantire la salvaguardia dei dati e la continuità operativa dei servizi informatici e telematici delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici non economici nazionali, anche in casi di disastri e di situazioni di emergenza. All'art. 2, comma 589 della legge n. 244/2007 si statuisce che il CNIPA effettua a campione, azioni di monitoraggio e verifica del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 47 del CAD, nonché delle disposizioni in materia di PEC. L'Ente è, altresì, chiamato a verificare il rispetto dell'obbligo di utilizzazione della posta elettronica nelle comunicazioni tra PP.AA. in misura superiore al 50% della corrispondenza inviata. Il mancato rispetto della quota comporta - ai sensi della normativa citata - la riduzione, nell'esercizio successivo, del 30% delle risorse per le spese di invio della corrispondenza cartacea.

I commi 591-593 dell'art. 2, della richiamata legge dettano ulteriori disposizioni circa l'utilizzo dei servizi VoIP; si statuisce, in particolare, che le amministrazioni pubbliche sono tenute, a partire dal 1 gennaio 2008 o dalla scadenza dei contratti relativi ai servizi di fonia, ad utilizzare i servizi «Voce tramite protocollo Internet» (VoIP) previsti dal SPC o da analoghe convenzioni stipulate da Consip. Anche in questo caso il mancato adeguamento alle disposizioni *de qua* comporta, secondo quanto il dettato normativo, una riduzione nell'esercizio finanziario successivo del 30% delle risorse stanziata nell'anno in corso per le spese di telefonia.

Di particolare rilievo quanto disposto al comma 593, ovvero che dall'attuazione dei commi 591-592 dovrà derivare una rideterminazione degli stati di previsione dei ministeri per ciò che concerne le spese postali e telefoniche; i risparmi dovrebbero ammontare a 7 milioni di euro per l'anno 2008, 12 milioni di euro per l'anno 2009 e 14 milioni di euro per l'anno 2010.

Come anticipato la legge finanziaria per il 2008 – tutta orientata alla razionalizzazione e al contenimento dei costi – ha stabilito al comma 601, dell'art. 2, una modifica all'art. 4, del d.lgs. n. 39/1993 disponendo la riduzione degli attuali 4 membri del collegio del CNIPA a due. La disposizione successiva – in via transitoria prevede che fino al 2 agosto del 2009 l'organo collegiale del CNIPA sia costituito dal Presidente e da tre membri.

Il comma 624, dell'art. 2 della più volte citata legge n. 244/2007, prevede che il CNIPA, a partire dal 2008, dovrà dotarsi di un Piano triennale recante obiettivi, attività e risultati attesi. Detto piano dovrà essere aggiornato annualmente. Si tratta di una disposizione già ampiamente e specificatamente prevista per altri enti pubblici, che interviene a colmare una “lacuna profonda” riguardante il funzionamento del Centro. La disposizione prevede che nell'ambito del Piano triennale sia definito il fabbisogno del personale e le risorse economiche.

La forza innovativa di detto Piano risiede nella sua capacità di delineare una politica dal carattere integrato dove i numerosi e ambiziosi obiettivi del Cnipa possano essere perseguiti non in modo isolato e decontestualizzato, bensì nell'ambito di una visione complessiva e coerente in grado di favorire e migliorare lo sviluppo delle tecnologie informatiche applicate all'azione amministrativa.

3. LE NOVITÀ A CARATTERE PROGRAMMATICO

Come sopra detto, nel mese di aprile 2008, a seguito di nuove elezioni, è entrato in carica il nuovo governo che ha nominato Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione il Prof. Renato Brunetta delegato all'esercizio di funzioni sia concernenti la materia del lavoro pubblico sia dell'innovazione tecnologica.

Il Ministro è, infatti, competente ad esercitare le funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, di vigilanza e verifica e ogni altra funzione relativa al lavoro pubblico, all'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, ai sistemi di gestione orientati ai risultati, nonché in materia di innovazione organizzativa, gestionale e tecnologica.

3.1. Il piano industriale

Il 2 ottobre 2008 il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha presentato un piano industriale dell'innovazione. Il Piano, che ha visto una attiva partecipazione del CNIPA e degli altri soggetti istituzionali competenti, è stato impostato sulla logica della domanda e dei servizi per i cittadini e imprese; uno sguardo molto importante è stato rivolto agli enti territoriali ed alle modalità di coinvolgimento degli stessi nei progetti di sviluppo e diffusione dell'informatizzazione. Il Piano si struttura in 60 iniziative, di cui 12 convenzioni con le amministrazioni centrali, 42 convenzioni con le regioni e i comuni capoluogo, 2 programmi infrastrutturali concernenti il Sistema pubblico di connettività e la Banda larga, 2 progetti speciali ovvero reti amiche e Shanghai 2010, nonché la definizione di norme, per esempio di modifica del Codice dell'amministrazione digitale ed in particolare sulla carta di identità elettronica, sul Voip, sul SPC, etc., e di regole tecniche concernenti la firma digitale, la dematerializzazione, i pagamenti elettronici, etc.

3.2. Il piano e-Gov

Nel mese di dicembre 2008 il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha presentato il piano "E-gov 2012". Il Piano è il frutto di un lavoro particolarmente complesso svolto dagli uffici del Ministro con il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti istituzionali competenti in materia di informatizzazione della pubblica amministrazione; in particolare, il CNIPA ha fornito il proprio contributo attraverso la predisposizione di specifici progetti.

Il Piano assume come scenario di riferimento il programma di azione europeo sull'e-government ed è volto a perseguire l'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche ed a favorire la diffusione dell'utilizzo delle nuove tecnologie nella società italiana, attraverso una effettiva attuazione del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) ed in conformità alle direttive sull'innovazione tecnologica emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

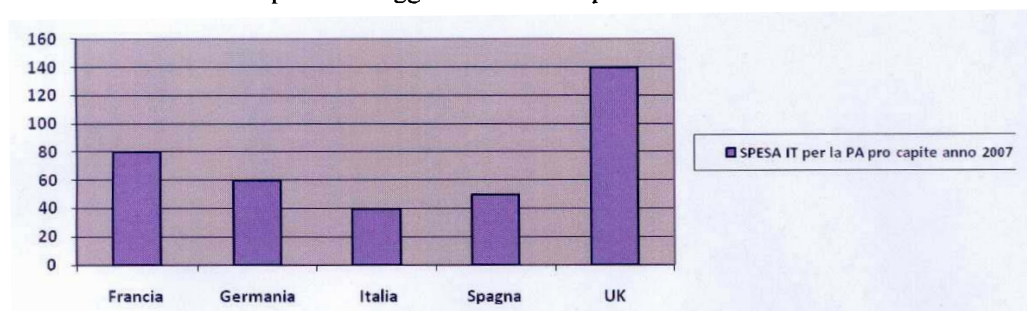
Il piano si compone di 80 progetti raccolti intorno a quattro ambiti di intervento prioritari:

1. **settoriali**, riferiti alle amministrazioni centrali dello Stato e alle Università;
2. **territoriali**, riferiti sia alle regioni che ai capoluoghi;
3. **di sistema**, mirati allo sviluppo di infrastrutture, come il Sistema pubblico di connettività, o di capacità, come i progetti per ridurre il digital divide e migliorare l'accessibilità dei servizi;
4. **internazionali**, per mantenere un forte impegno sia nella rete europea delle infrastrutture, sia nella rete europea dell'innovazione e delle *best practice*.

Il Piano è stato predisposto in maniera condivisa con le amministrazioni coinvolte. Gli obiettivi infatti devono essere raggiungibili, monitorabili e dimensionati alle risorse disponibili. Alcuni progetti prevedono la collaborazione di amministrazioni centrali e territoriali, in particolare per quanto concerne il settore sanità, scuola, servizi al cittadino e alle imprese. Il Ministro ha attivato un portale per il monitoraggio del Piano con indicazione dei responsabili del progetto e dei risultati via via conseguiti.

L'obiettivo di lungo periodo che il Piano si prefigge è quello di recuperare il ritardo accumulato negli ultimi anni, tenuto conto che in Italia nel 2007 le famiglie che utilizzano internet sono solo una percentuale molto più bassa rispetto alla media europea che si attesta intorno al 32%. La situazione risulta ancora più critica se ci si riferisce all'utilizzo di internet da parte delle persone di età più avanzata (65-74 anni) che è pari al 5% contro il 25 % di altri Paesi europei, come per esempio la Germania.

Secondo i dati OCSE e dell'Unione europea, l'Italia è molto debole nella fruizione di servizi in rete. Il Piano e-gov 2012 vuole intervenire sui servizi più critici ed allargare l'accessibilità on line della pubblica amministrazione puntando su progetti di particolare rilievo quale, per esempio, reti amiche, senza trascurare l'obiettivo del superamento del digital divide. È necessario investire in innovazione tecnologica in maniera più incisiva rispetto al passato anche per superare il gap attualmente esistente rispetto ai maggiori Paesi europei.



Elaborazione MPAl su dati Commissione europea e Eurostat, EITO

Il governo punta al rinnovamento dell'amministrazione pubblica al fine di renderla capace di fornire servizi in maniera più veloce e più efficiente. La PA deve contribuire a contrastare la recessione e a rilanciare lo sviluppo. La PA, deve divenire una delle leve dello sviluppo e del progresso del Paese.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO SECONDO

IL FUNZIONAMENTO DEL CNIPA

1. LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE

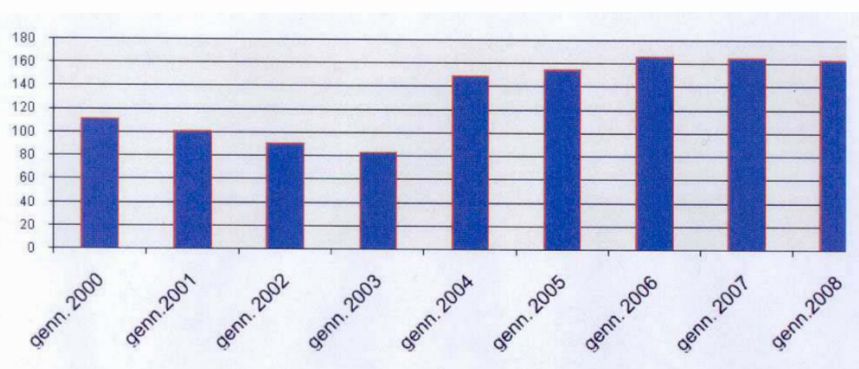
Il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella pubblica amministrazione), come disposto all'art. 176 del d.lgs. n. 196 del 30 giugno 2003, è un organismo tecnico che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche governative formulate dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio.

Il CNIPA è subentrato all'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), istituita con il d.lgs. n. 39/1993 e a decorrere dal 1 gennaio 2004 con d.lgs. n. 343/2003, art. 5, comma 2, assorbe le funzioni del Centro Tecnico per la RUPA istituito nel 1997 con la legge 15 maggio 1997, n. 127. Al nuovo organismo, per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, si assegna un contingente di personale pari a 190 unità, di molto inferiore rispetto a quello posseduto dai due soppressi organismi (AIPA n. 150 e Centro Tecnico, n. 50 + 30 comandati). Siffatta scelta del legislatore è apparsa da subito discutibile, tenuto conto della contestuale assegnazione al CNIPA di notevoli funzioni anche aggiuntive rispetto a quelle possedute dai precedenti organismi.

Nel mese di gennaio 2008 il personale in servizio presso il CNIPA è pari a 164 unità.

L'instabilità che ha caratterizzato il CNIPA, quantomeno fino all'anno 2004, l'accorpamento del Centro tecnico per la RUPA e il perdurare del periodo transitorio, hanno reso difficoltoso l'adozione di idonee strategie che favorissero lo sviluppo del personale. Le norme attualmente disciplinanti la provvista di personale sono quelle transitorie previste dall'art. 6 del d.lgs. n. 39/1993 secondo cui il CNIPA, nella fase di prima attuazione del citato decreto, per lo svolgimento dei propri compiti si avvale di personale dipendente da amministrazioni o enti pubblici, da società od organismi a prevalente partecipazione pubblica, in posizione di comando, distacco o fuori ruolo, nonché di personale con contratti a tempo determinato disciplinati dalle norme di diritto privato.

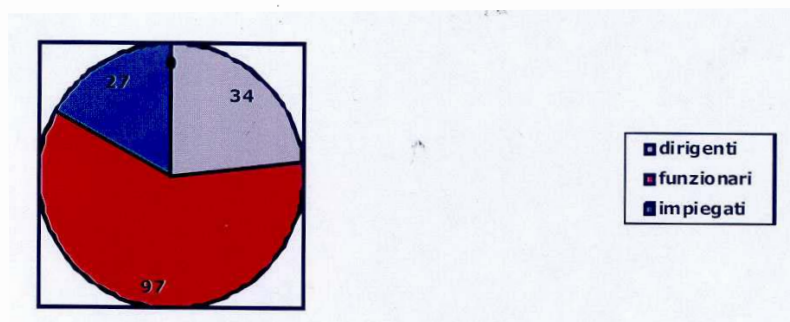
Il Presidente del CNIPA, con apposite note n. 2222 del 7 marzo 2008 e n. 9652 dell'11 dicembre 2008, ha fornito ai Ministeri competenti il proprio contributo alla formulazione dell'atto di indirizzo per la stipula del CCNL del CNIPA, quadriennio normativo 2006-2009, biennio economico 2006-2007.



1.1. Il personale in servizio

Alla data del 31 dicembre 2008, prestano servizio presso il CNIPA 158 unità ovvero un numero inferiore di sei unità rispetto al personale in servizio nel mese di gennaio 2008.

Il personale è così ripartito: 34 dirigenti, 97 funzionari, 25 collaboratori di amministrazione e 2 operativi.



Come accennato, rispetto alle esigenze istituzionali si registra un notevole sottodimensionamento, in particolare, del numero dei funzionari, cui si sopperisce mediante l'utilizzo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa che sono resi possibili dall'applicazione di norme speciali concernenti la realizzazione di progetti di innovazione tecnologica, cui il CNIPA può ricorrere.

I dipendenti che prestano servizio in posizione di comando sono pari a 80 unità - costituiti per la quasi totalità da personale di livello non dirigenziale (4 dirigenti, 50 funzionari, 25 collaboratori, 1 operativo); i 50 funzionari sono destinati per circa la metà ad attività di carattere tecnico, mentre l'altra metà si occupa di attività volte ad assicurare il funzionamento della struttura; diversamente, tra i collaboratori - costituiti esclusivamente da personale in posizione di comando - circa il 30% di personale è in possesso di competenze tecniche, mentre il rimanente svolge attività amministrative. Oltre agli 80 dipendenti in posizione di comando, il restante personale è ripartito tra 25 unità con incarico di livello dirigenziale a tempo determinato e 53 unità con contratto a tempo indeterminato (5 dirigenti, 47 funzionari e 1 operativo). Tale ultima categoria di personale è esclusivamente costituita da dipendenti provenienti dal soppresso Centro Tecnico per la Rupa (33 unità), confluito nel CNIPA a decorrere dal 1 gennaio 2004, nonché da personale stabilizzato nel corso dell'anno 2007 ai sensi dell'art. 1, comma 521, della legge finanziaria n. 266/2006. Detta norma ha, infatti, permesso al CNIPA di assumere con contratto di lavoro a tempo indeterminato 19 funzionari ed 1 operativo in possesso fino a quel momento di un contratto a tempo determinato. I 47 funzionari con contratto a tempo indeterminato sono destinati per circa il 70% ad attività tecniche, mentre i rimanenti si occupano di attività volte ad assicurare il funzionamento del Centro. Il personale dirigente è destinato ad attività tecniche nella misura di circa il 75%.