R.M. Di Giorgi, "Lo Stato essenziale. Semplicità, cultura e democrazia al tempo della Rete"
Collana ITTIG-CNR, Serie "Studi e documenti", n. 6, Napoli, ESI, 2006, pp. 69-79

CAPITOLO TERZO
L'Italia verso l'innovazione

1. SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN ITALIA

Il dibattito internazionale che si è sviluppato in questi anni e di cui si è dato conto nel capitolo precedente ha visto l'Italia svolgere un ruolo di primo piano, sia nell'elaborare i documenti approvati dall'Unione europea, sia attraverso la promozione nel proprio territorio di progetti volti a favorire l'innovazione e lo sviluppo della società dell'informazione, a partire dalle amministrazioni pubbliche.

Il 5 febbraio 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri emanò un decreto in cui si affermava che il governo italiano riteneva la promozione della società dell'informazione un obiettivo primario per lo sviluppo del paese. Per dare seguito a questa affermazione furono istituiti tre organismi, con il compito di conferire unitarietà e coerenza al programma di governo. Il primo era il Comitato dei ministri, con il compito di dare impulso alle attività di governo per lo sviluppo della società dell'informazione e di assicurare il coordinamento delle azioni delle diverse amministrazioni. Il secondo era un gruppo di studio e di lavoro interministeriale, composto dai rappresentanti di ciascuna delle amministrazioni competenti, che offriva al Comitato dei ministri il necessario supporto tecnico e coordinava i contributi dei ministeri alla stesura del «Rapporto sulla società dell'informazione», della legge finanziaria e dei documenti italiani da presentare alle organizzazioni internazionali.

Fu istituito infine un terzo organismo, il Forum per la società dell'informazione, collocato all'interno del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio e concepito come una sede di lavoro aperta ai soggetti pubblici, alle istituzioni (anche territoriali), alle imprese, ai sindacati, alle università e agli enti di ricerca, alle associazioni e ai cittadini.

Durante la sua attività il Forum ha inteso valorizzare il lavoro dei singoli ministeri e ha contribuito alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche nel settore dell'ICT attraverso la promozione di alcune attività: coordinamento della redazione del «Rapporto sullo sviluppo della

società dell'informazione» in Italia; partecipazione alla definizione di documenti di programmazione economica e finanziaria; realizzazione di specifiche iniziative dirette a diffondere la conoscenza e l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; monitoraggio dell'attività di settore; organizzazione di incontri con soggetti pubblici e privati (rappresentanze sindacali, associazioni di categoria, imprese, enti di ricerca, Università, singoli cittadini); patrocinio di iniziative riguardanti la sensibilizzazione e la diffusione della cultura digitale, con l'obiettivo di favorire l'accesso alle nuove professioni; promozione di studi di fattibilità finalizzati a migliorare la qualità complessiva di interventi da progettare e realizzare nel campo dell'ICT; partecipazione alle iniziative dell'Unione europea e delle organizzazioni internazionali in materia di società dell'informazione

Tale attenzione si è concretizzata, in particolar modo, in occasione della promulgazione della legge 23 dicembre n. 488/1999, ovvero la legge finanziaria 2000, che ha destinato notevoli risorse a progetti innovativi volti all'introduzione delle tecnologie informatiche nei vari settori della società italiana, a partire dallo sviluppo delle reti telematiche, dal commercio elettronico, dalla promozione dell'informatica nelle scuole e nelle agenzie formative, alla donazione di strumenti informatici ai lavoratori dipendenti, alle scuole e agli istituti penitenziari, fino allo sviluppo della ricerca scientifica nel settore ICT.

A consolidare questo processo ha contribuito l'adozione del piano d'azione per la società dell'informazione, varato dal governo il 16 giugno 2000 (v. cap. IV, par. 1 e Appendice, All. 3), che propone di muoversi secondo quattro aree principali: innanzitutto la valorizzazione del capitale umano, con il relativo impulso alla formazione, all'istruzione e alla ricerca; in secondo luogo l'adozione del Piano *e-government*, il primo piano organico di innovazione della P. A. (23 giugno 2000); in terzo luogo lo sviluppo dell'*e-commerce*, con l'individuazione delle strategie di coordinamento con gli altri paesi e l'impulso alla stesura di regole e procedure comuni; infine, ma non per importanza, la realizzazione di un'adeguata rete infrastrutturale con la definizione della normativa che regola la concorrenza e l'accesso alla rete.

Nelle pagine che seguono si descriveranno gli interventi che hanno avuto luogo in questi anni e si tenterà di individuare il filo conduttore del

cammino intrapreso dal nostro paese sulla via dell'innovazione, indicando gli strumenti e le norme che hanno reso possibile questo percorso e l'evolversi della domanda da parte dei soggetti sociali.

2. ORGANI DI INDIRIZZO E DI CONTROLLO

Gli organismi che sono stati predisposti dal governo italiano nello scorso quindicennio, con il compito di favorire il processo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, hanno avuto difficoltà ad affermare il proprio ruolo, in quanto si sono dovuti confrontare con una cultura amministrativa fortemente arretrata, del tutto restia al cambiamento (v. cap. I, par. 3).

L'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA), istituita dal d.lg. 12 febbraio 1993, n. 39, oggi sostituita nelle sue funzioni dal CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione)[1], nuovo organismo che fa capo alla Presidenza del Consiglio, ha avuto negli anni il compito di effettuare un'attività di indirizzo e controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche nei settori dell'informatica e della telematica, al fine di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi prestati, aumentare la trasparenza dell'azione amministrativa e contenerne i costi.

Nel decreto istitutivo si legge, tra i compiti dell'Autorità, quello di dettare norme tecniche e criteri per la pianificazione, la progettazione, la realizzazione, la gestione e il mantenimento dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento agli aspetti delle interconnessioni di rete, della qualità, dell'organizzazione e della sicurezza dei sistemi informativi.

---

[1] Il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato istituito con le norme contenute nell'articolo 176 del Decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 «Codice in materia di protezione dei dati personali», pubblicato sul Supplemento ordinario n. 123 della G.U. n. 174 del 29 luglio 2003. Tali norme modificano solamente il comma 1 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 39/1993 - con il quale era stata istituita l'AIPA - trasformando così la stessa Autorità in Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Il Centro nazionale oltre che con le amministrazioni centrali, opera anche con quelle locali. Nei confronti delle due realtà il CNIPA agisce con criteri, processi e strumenti differenziati.

L'Autorità tuttavia, oltre a svolgere il suo compito istituzionale, che era quello di esprimere pareri consultivi obbligatori su contratti di informatica di importo rilevante, ha dedicato grande attenzione agli aspetti connessi all'assetto organizzativo delle pubbliche amministrazioni e all'adeguamento dei processi.

Tale funzione si è espletata in particolare attraverso la predisposizione e la sperimentazione di numerosi progetti intersettoriali volti a migliorare l'efficienza delle amministrazioni.

Purtroppo la cultura burocratica conservatrice, nonostante tutto ancora dominante nel nostro paese, non ha consentito di compiere in tempi brevi quel necessario salto di qualità che i progetti dell'Autorità avrebbero potuto produrre, ritardando il processo di innovazione che, ciononostante, è comunque ormai inevitabilmente in corso.

Fino a quando ha potuto operare, l'Autorità ha svolto un importante ruolo di coordinamento delle attività concernenti i sistemi informativi pubblici, attraverso l'emanazione di circolari, deliberazioni, pareri e, soprattutto, attraverso la redazione di un piano triennale in cui venivano esposte le linee strategiche per migliorare i servizi, rendere più trasparente l'azione amministrativa, potenziare i supporti conoscitivi per i decisori pubblici e contenere i costi.

Tale piano veniva redatto sulla base delle proposte - inviate dalle varie amministrazioni - ritenute compatibili con le linee strategiche elaborate dall'Autorità ed era aggiornato ogni anno. I finanziamenti proposti nel piano venivano resi disponibili nell'ambito della manovra finanziaria predisposta dal governo e approvata dal Parlamento entro la fine di ogni anno.

L'attività dell'Autorità ha in qualche modo influito positivamente in quel percorso così difficile da attuare che è quello del cambiamento della mentalità imperante nella P. A., circoscritta e improntata all'autosufficienza, verso una visione orientata allo scambio di esperienze e alla cooperazione istituzionale. A questo scopo sono state promosse le sperimentazioni di sistemi informativi condivisi e federati, orientando verso la cooperazione i processi di ristrutturazione e accorpamento in atto presso le amministrazioni centrali e rendendo operativo, con azioni di supporto economico e progettuale, il relativo decentramento delle funzioni.

In questa prospettiva sono stati promossi alcuni progetti intersettoriali, direttamente funzionali alla concretizzazione del disegno di rete delle

amministrazioni e, per facilitarne il percorso, l'Autorità ha esercitato una ricca attività normativa, finalizzata a dirigere e regolamentare le iniziative delle varie istituzioni ed enti coinvolti, così da evitare interventi disomogenei e non coordinati.

A partire dal 1993 le direttive dell'Autorità sono state elemento trainante per la trasformazione della P. A. Si ricorda, a questo proposito, nel 1993, la Direttiva sullo scambio di informazioni in rete e la relativa offerta di servizi, in cui si indicava l'architettura della rete logica e organizzativa delle amministrazioni pubbliche, la rete tecnologica di supporto per lo scambio di informazioni e servizi e si affrontava il tema dell'accessibilità alla rete pubblica da parte dei privati. Sempre nella stessa direttiva veniva introdotta la questione dell'indipendenza funzionale e gestionale di ciascuna amministrazione, per garantire il decentramento funzionale e organizzativo.

Nel 1996 si dettarono le regole per l'accessibilità, l'utilizzabilità e la trasparenza del patrimonio informativo e nel 1998 si definirono i parametri per la cooperazione operativa fra amministrazioni e per l'uso della posta elettronica, e vennero fornite le prime indicazioni per l'impiego della rete Internet nello scambio di informazioni.

Alcune delle principali direttive, a partire dal 1996 fino al 2001, hanno affrontato le questioni dell'interoperabilità e della cooperazione fra amministrazioni, indicando le modalità per gestire in modo integrato i servizi orientati al cittadino e la gestione del flusso dei documenti e dei processi di servizio, attraverso l'utilizzo delle tecnologie di *workflow* (il mandato informatico e il protocollo informatico).

In ciascuna delle direttive dell'Autorità si raccomandava l'impegno per la promozione della cultura della «verifica dei risultati», attraverso indicatori di efficienza ed efficacia, per correlare tempi, costi e risultati e si raccomandava alle amministrazioni di curare gli aspetti relativi al disegno architetturale dei sistemi, che non avrebbe dovuto vincolare le amministrazioni nelle scelte sulla configurazione di hardware e di ambienti di sviluppo, così da garantire i principi di autonomia amministrativa e gestionale.

Questa regolamentazione ha interessato, verso la fine degli anni '90, anche la gestione di banche dati con sistemi innovativi (1997-1998), l'estensione dello scambio di informazioni anche agli enti locali, in particolare tramite sistemi informativi territoriali e anagrafici (1997), il decentramento tecnologico e amministrativo per migliorare la qualità dei servizi (1999, 2000).

Sempre in quegli anni si acquisì la consapevolezza che sarebbe stato deleterio per le amministrazioni continuare ad affidarsi ai fornitori per il disegno generale dell'architettura di sistema, dando avvio a quella inversione di tendenza che ancora oggi produce risultati positivi per i soggetti pubblici che, seguendo queste indicazioni, più difficilmente sono vittima di fenomeni di *legacy* e obsolescenza (1994, 1996, 1997, 2000).

L'altra questione, su cui l'Autorità raccomandava massima vigilanza, era quella di tenere sotto controllo, tramite criteri oggettivi, i costi di investimento e di gestione, per garantire un appropriato rapporto con il mercato (1995, 1996, 2000).

Impegno prioritario dell'Autorità quello di promuovere l'uso di standard europei e di raccomandare alle amministrazioni di ricorrere a prodotti di largo mercato, evitando personalizzazioni complesse, costose da mantenere e difficilmente modificabili (1994, 2000, 2001).

Il tema della sicurezza e dell'integrità dei dati fu affrontato in particolare negli anni 1997-'98.

Questa intensa attività di regolamentazione ha consentito di ottenere una generale riqualificazione della spesa pubblica per l'informatica, un incremento delle postazioni di lavoro e un aumento degli investimenti in apparecchiature di rete, cablaggi e prestazioni professionali per lo sviluppo delle reti *intranet* e della posta elettronica.

Grazie a tale imponente opera di armonizzazione le tecnologie informatiche impiegate nella P.A. italiana hanno oggi caratteristiche comuni, nella maggior parte dei casi sono state adottate soluzioni standard aperte al mercato, carte a *microchip* per accedere ai servizi e architetture per la cooperazione applicativa. Sono stati adottati inoltre modelli consolidati per la sicurezza e definite le linee guida per la realizzazione dei sistemi informativi delle amministrazioni. Si è diffuso anche l'impiego di linguaggi di marcatura avanzati per il documento elettronico, in grado di definire il significato delle varie parti del documento (linguaggio XML) e di generare una più efficace ricerca nelle banche dati pubbliche. Sono infine state dettate regole per l'accessibilità ai sistemi da parte dei disabili, con particolare riferimento alla predisposizione dei siti *web* delle amministrazioni.

La quantità di direttive e norme riguardanti tutte le questioni connesse allo sviluppo dell'informatica pubblica e l'incremento degli investimenti nel settore farebbe presumere di essere quasi all'avanguardia nel percorso

dell'innovazione, ed effettivamente si è registrata un'ampia condivisione degli obiettivi fra gli attori coinvolti, tuttavia esistono ancora elementi di forte criticità, in quanto tra i dirigenti e i funzionari pubblici non si è ancora totalmente acquisita la consapevolezza che il sistema informativo non deve essere visto solo come un insieme di tecnologie utili per l'efficienza, bensì come lo strumento centrale per l'innovazione organizzativa.

Non si può negare, comunque, che le amministrazioni, pur con le difficoltà dovute ai ritardi, di natura soprattutto culturale, di cui abbiamo dato conto, hanno comunque compiuto un imponente sforzo e può giovare, a questo proposito, tracciare un rapido *excursus* sulle più significative realizzazioni degli anni '90, quali l'Istruzione, il cui sistema informativo collega la quasi totalità degli istituti scolastici in tutto il paese, attraverso il sistema informativo del Ministero della pubblica istruzione, o gli Esteri, che ha visto sviluppare la rete diplomatico-consolare, attualmente in grado di collegare quasi tutte le rappresentanze all'estero e di garantire un efficace servizio di *intranet*, o ancora i Beni culturali con il loro sistema bibliotecario nazionale che attualmente collega oltre un migliaio di biblioteche in tutta Italia.

Anche il sistema realizzato per le Finanze è interessante, in quanto consente di effettuare il versamento unificato delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali, oltre alla gestione delle procedure per il fisco telematico. Nelle amministrazioni del Lavoro, dei Trasporti e dell'Agricoltura e foreste sono stati realizzati sistemi informativi che collegano tutte le sedi periferiche e, in qualche caso, forniscono servizi direttamente ai cittadini (patenti, carte di circolazione, revisioni, ecc.).

Presso l'amministrazione dell'Economia è stato sviluppato un sistema per veicolare su una rete nazionale il complesso di informazioni a supporto delle imprese, volto a favorire l'internazionalizzazione dei loro mercati (SINCE - Sistema Informativo Nazionale per il Commercio Estero). Per suo tramite, le aziende avevano la possibilità di valutare le opportunità del mercato estero, attraverso l'analisi della situazione strutturale e congiunturale dei flussi commerciali e della concorrenza, e dei parametri relativi al funzionamento competitivo del prodotto. Il sistema, molto innovativo per il periodo in cui si è sviluppato, era arricchito da alcune basi di dati che presentavano la normativa fiscale, doganale e tecnica dei vari paesi e le occasioni di finanziamento da parte degli organi-

smi internazionali, e inoltre offriva un servizio di supporto per la partecipazione a gare internazionali.

Attraverso il sistema messo a punto presso l'amministrazione della Previdenza si è potenziato il servizio all'utente-cittadino, consentendo lo scambio di dati con altre amministrazioni e l'accesso alle banche dati INPS (per estrarre informazioni sulle situazioni contributive, sullo stato delle domande di pensione, ecc.) a tutti quei soggetti che fungono da intermediari dei servizi pubblici, quali i consulenti del lavoro, i commercialisti, i centri di assistenza fiscale, le associazioni di categoria. Infine, per l'amministrazione della Giustizia si è assistito al progressivo sviluppo del processo di informatizzazione delle sedi di procura presso i tribunali e si è conclusa l'informatizzazione degli uffici del giudice di pace.

3. MINISTERI, REGIONI ED ENTI LOCALI VERSO L'INTEGRAZIONE

I progetti delle amministrazioni e le strategie di sviluppo indicate si sono basate su una precisa filosofia, che è stata quella di mettere a disposizione di qualsiasi soggetto sociale un'infrastruttura con regole e caratteristiche comuni, in grado di veicolare informazioni e servizi.

È questa la prospettiva entro cui inquadrare il progetto di sviluppo di Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), avviatosi nel 1995, secondo un modello di tipo cooperativo che rendesse possibile l'interoperabilità fra amministrazioni, condizione necessaria questa, per la realizzazione di servizi efficaci per i cittadini e le imprese.

L'architettura mirava a garantire che qualsiasi soggetto, operante su un sistema a essa connesso, potesse accedere, se autorizzato, ai dati e alle applicazioni residenti su un qualsiasi altro sito del sistema. Ciò in modo indipendente dalle reti attraversate e dalle tecnologie in esse impiegate, ma sempre con la garanzia di adeguate misure di sicurezza.

La struttura prevista era quella di un *network* di reti, configurate come reti private, che utilizzano servizi di un'infrastruttura comune. La rete doveva quindi fondarsi su un insieme di domini, a loro volta costituiti dalle risorse hardware, software e di comunicazione di ciascuna amministrazione. A tali domini si aggiungeva quello della Rete unitaria, che consentiva l'interconnessione dei diversi domini delle altre amministrazioni.

Ciascuno dei soggetti collegati avrebbe dovuto continuare a gestire autonomamente i propri dati e le proprie applicazioni, ma avrebbe potuto interagire e cooperare con le altre amministrazioni attraverso il dominio della Rete unitaria. Tutta l'attività di controllo, gestione e sicurezza dei servizi della Rete unitaria sarebbe stata svolta dal Centro di gestione del trasporto e dal Centro di gestione per l'interoperabilità.

All'avvio del progetto si riscontrarono due ordini di problemi: il primo finanziario, legato alla mancanza di risorse, il secondo di ordine normativo, in quanto le leggi in vigore non consentivano di procedere nella direzione desiderata. Quest'ultimo ostacolo fu in parte superato nel 1998, quando il quadro normativo ha cominciato a modificarsi in modo ancora più netto rispetto agli anni precedenti, attraverso un'imponente attività legislativa che ha dato ulteriore impulso al processo di decentramento e di semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini.

Nello stesso periodo sono state dettate nuove regole per la formulazione del Bilancio dello Stato e per il controllo di gestione e sono state introdotte nuove prescrizioni concernenti la firma e il documento digitale, il protocollo informatico, la carta d'identità elettronica, le *card* per l'erogazione dei servizi e il telelavoro. Inoltre è stato affrontato in modo sistematico l'incremento degli stanziamenti in materia di innovazione, attraverso l'accantonamento di risorse di bilancio finalizzate allo sviluppo dei servizi sulla Rete unitaria.

A partire dal 1999 si sono pertanto avviate le prime sperimentazioni di servizi per l'interoperabilità, in particolare per quegli uffici che svolgevano funzioni di collegamento tra le amministrazioni e il mondo esterno, o di coordinamento all'interno dell'amministrazione stessa. D'altra parte già nel 1998, per rispondere a esigenze già diffuse nei settori più sensibili delle pubbliche amministrazioni centrali, si era avviato il progetto *G-Net*, una rete fra gli uffici di gabinetto, gli uffici stampa, gli uffici legislativi delle amministrazioni centrali e gli uffici dei responsabili dei sistemi informativi delle amministrazioni centrali. Tali uffici potevano così comunicare tra loro, accedere a banche dati presenti sulla rete, quali quelle di Camera, Senato, Poligrafico dello Stato, Corte di Cassazione, Infocamere, Sole-24 ore.

Il progetto di Rete unitaria prevedeva che i cittadini potessero accedervi in virtù di una identificazione, assicurata dalla carta d'identità

elettronica; le regioni e gli altri enti locali avrebbero potuto richiedere il collegamento in rete singolarmente o tramite soggetti aggreganti, disponendo così dei servizi per l'interoperabilità e la cooperazione propri della Rete stessa.

La Rete unitaria era una realtà che prevedeva il collegamento di circa 5.500 sedi sparse sul territorio nazionale, pari a quasi il 90% delle sedi delle amministrazioni centrali. I servizi offerti dalla Rete unitaria erano molteplici e si possono raggruppare in tre grandi insiemi.

Innanzitutto quelli trasmissivi di trasporto (rete privata IP; circuiti privati di reti private virtuali; circuiti trasmissivi di tipo CDN) che consentono alle singole amministrazioni di realizzare le reti geografiche per la connessione dei propri siti e di collegarsi con altre amministrazioni per l'interoperabilità e la cooperazione applicativa.

In secondo luogo, i servizi specifici per l'interoperabilità (posta elettronica, trasferimento *file*, terminali virtuali, accesso a *news* e al *web*) che permettono di scambiare informazioni in modo sicuro.

Infine i servizi per la cooperazione applicativa, che comprende i servizi generalizzati di natura infrastrutturale necessari a consentire il reciproco scambio di dati strutturati e l'accesso ai differenti servizi applicativi delle varie amministrazioni.

Quello della Rete unitaria è stato uno dei progetti più importanti e impegnativi avviati nel nostro paese e rappresenta uno dei fattori di maggiore innovazione nel percorso verso la riorganizzazione delle amministrazioni, in quanto è in grado di fornire servizi e di regolare con equità e senza oneri aggiuntivi una società complessa e terziarizzata.

Questo *iter* tuttavia non può considerarsi concluso, tutt'altro, si tratta solo dell'inizio di un cammino, dell'affermarsi delle condizioni necessarie per avviarsi sulla via del cambiamento. È evidente infatti che soltanto lo sviluppo delle applicazioni consentirà di sfruttare appieno le opportunità offerte dalla moderna tecnologia delle reti.

A livello culturale è comunque ormai tramontata la concezione di una P.A. unica e indistinta e viene affermandosi quella prospettiva che vede la cooperazione di vari soggetti. Tuttavia, perché si possa procedere in questa direzione sono necessarie tre condizioni, peraltro già ben individuate nei programmi dell'Autorità e sviluppati successivamente dal Centro Tecnico per la gestione della Rete unitaria e quindi dal CNIPA.

Innanzitutto la definizione in modo certo dei requisiti tecnologici per la realizzazione della rete fisica, azione questa che produce di fatto un sostanzioso incremento del numero delle postazioni di lavoro collegate in rete (due ogni tre posti di lavoro informatizzabili). In secondo luogo il rafforzamento della capacità del personale pubblico di utilizzare le risorse disponibili attraverso la possibilità di usufruire di corsi di formazione. Infine la riorganizzazione degli uffici e, conseguentemente, dei servizi.

Rispetto a quest'ultimo aspetto giova proporre qui qualche considerazione. Sappiamo che la logica del decentramento delle funzioni di governo comporterà urgentemente il disegno di nuovi modelli organizzativi, con i connessi rischi di inadeguatezza e ritardi da parte del nostro apparato burocratico. Tuttavia in questa occasione potrebbe darsi la condizione di un relativo vantaggio per la P.A., proprio grazie alla Rete unitaria che, se vogliamo, precorre nella sua impostazione la nuova architettura che si renderà necessaria per rispondere alle esigenze emergenti connesse alla cooperazione, infatti, mentre porta in prossimità degli utenti la gestione dei servizi, mantiene al centro il potere d'indirizzo e di controllo, e al tempo stesso consente di attuare il monitoraggio sulla qualità dei servizi per tutto il territorio nazionale (requisito essenziale per garantire l'equilibrio tra le aree geografiche).