

Linee strategiche per il triennio 1995 - 1997

Il processo di rinnovamento in atto nella Pubblica Amministrazione

Le linee di orientamento strategico in materia di tecnologia dell'informazione devono essere coordinate ed integrate con le scelte più generali in tema di riorganizzazione delle diverse componenti del sistema della Pubblica Amministrazione, in termini di qualità dei servizi, di riforma dei procedimenti, di strutture di controllo, di gestione del personale, di diritti e poteri dei cittadini.

In particolare, la legge n. 241/90 sul riordinamento del procedimento amministrativo, il d.l. n. 29/93, così come modificato dai d.l. 470/93 e 546/93 sulla razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche, la legge n. 537/93 relativa al riordino funzionale delle amministrazioni dello Stato e alla introduzione di procedure di controllo di gestione, e il d.l. n. 39/93 istitutivo della Autorità, hanno posto le premesse per avviare, nella Pubblica Amministrazione italiana, un processo di rinnovamento che non ha uguali, per rapidità e profondità, nella storia della Repubblica.

Questo rinnovamento va a toccare elementi cruciali del sistema organizzativo della PA, alcuni dei quali hanno riflessi significativi sull'utilizzo delle tecnologie dell'informazione. Tra questi ricordiamo:

- il riorientamento della struttura organizzativa della PA dalla produzione di servizi interni alla produzione di servizi ai cittadini;
- l'intervento sui processi di servizio, sia interni sia esterni, con l'obiettivo di migliorarne qualità, efficienza e trasparenza;
- l'intervento sui meccanismi di controllo interno, con l'obiettivo di migliorare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche;
- l'intervento sui meccanismi di controllo esterno, mediante, ad esempio, l'approvazione della "Carta dei servizi" per i cittadini;
- l'intervento sul personale della PA, in termini di nuovi modelli di gestione e di deontologia professionale;
- l'intervento sui linguaggi di comunicazione all'interno e all'esterno dell'amministrazione.

Il processo di rinnovamento non si è limitato al momento legislativo, ma ha anche avviato concrete esperienze di innovazione mediante l'avvio di progetti pilota, alcuni dei quali, come ad esempio nel caso delle anagrafi unificate, dei servizi di accesso polifunzionale, degli uffici per le relazioni con il pubblico hanno implicazioni rilevanti per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione.

Obiettivi generali del piano

Il quadro legislativo, precedentemente richiamato, inquadra la PA come un sistema che produce servizi per la collettività attraverso una razionale allocazione di risorse, che deve essere guidata dalla costante ricerca della massimizzazione della efficacia della sua azione. In questo ambito generale, la pianificazione e la progettazione dei sistemi informativi vanno inquadrate in un complessivo intervento progettuale che ha come oggetto principale il processo di servizio. Lo specifico angolo visuale secondo cui l'Autorità osserva e pianifica l'evoluzione dei processi di servizio è quello relativo alle informazioni scambiate ed elaborate, ai processi che operano sulla informazione, con particolare enfasi su quelli automatizzati, alle tecnologie disponibili, e alle loro interrelazioni con gli utenti e l'organizzazione.

Nell'ambito di tale quadro, un primo orientamento fondamentale è che il ridisegno tecnologico dei sistemi informativi della PA sia ispirato a criteri di massima flessibilità e adattabilità ai mutamenti sociali e organizzativi; la tecnologia informatica, cioè, va vista non come un vincolo ma come una opportunità di cambiamento.

Partendo da questo orientamento, l'Autorità indica i seguenti obiettivi strategici prioritari perseguibili con le tecnologie della informazione:

- favorire la piena trasparenza, accessibilità ed utilizzabilità del patrimonio informativo pubblico e la comunicazione delle informazioni agli e tra gli utenti interni ed esterni, nel rispetto dei necessari livelli di riservatezza;
- potenziare l'integrazione delle informazioni e l'interoperabilità delle applicazioni e delle tecnologie, al fine di ridurre le incoerenze e le ridondanze (in particolare, nei trasferimenti di informazioni tra il sistema informatico e l'ambiente esterno), aumentare la potenzialità informativa ed il livello di cooperazione tra i processi e gli utenti del sistema;
- ampliare il grado di diffusione dell'uso dei sistemi informativi nelle amministrazioni, estendendolo anche a quelle branche che ancora privilegiano le modalità tradizionali;
- favorire l'innovazione, potenziando l'offerta di servizi diversificati e innovativi per nuovi segmenti di utenza oltre che per utenti tradizionali;
- perseguire la economicità del processo di sviluppo e di gestione delle applicazioni, attraverso la loro portabilità ed il loro riuso;
- potenziare e riorientare la capacità di governo della innovazione tecnologica nella PA, con particolare riferimento alle attività di pianificazione, di definizione delle specifiche applicative e tecnologiche, di controllo di gestione dei sistemi e di monitoraggio degli investimenti e della qualità dei servizi.

Le opzioni tecnologiche

La tecnologia informatica, nella sua rapida evoluzione si presenta come importante elemento catalizzatore dei precedenti obiettivi. Poiché però le tecnologie non sono neutrali rispetto alla organizzazione, occorre garantire che l'utilizzo delle tecnologie sia coerente e idoneo a conseguire le precedenti finalità generali e che le soluzioni applicative non debbano dipendere dal contesto tecnologico e non siano ad esso vincolate irreversibilmente, ma da obiettivi di funzionalità dei servizi.

Tecnologie per i servizi

Anzitutto, è necessario determinare una discontinuità qualitativa nelle scelte di investimento che, senza negare la necessità di razionalizzare e migliorare gli investimenti effettuati nei grandi sistemi centrali, volti prevalentemente alla automazione dei processi di autoamministrazione, concentri la propria attenzione sul sostegno esplicito ai processi innovativi in corso, favorendo l'uso della informazione come supporto conoscitivo e decisionale, rispetto ad un ruolo puramente amministrativo.

L'attenzione deve essere costantemente rivolta al fruitore finale della informazione (cittadini, decisori pubblici, organizzazioni, ambiente, stati esteri), alla qualità del servizio ad esso fornito, alle risorse materiali ed immateriali che la informazione fa fluire. L'analisi della qualità e della importanza del servizio deve essere al centro della decisione nella scelta delle priorità di intervento.

La tecnologia informatica può fornire un valido contributo alla organizzazione del lavoro nelle amministrazioni, fornendo strumenti per una diffusa utilizzazione di modelli di lavoro cooperativo, che superino la attuale organizzazione burocratica del lavoro e favoriscano la interazione e lo scambio tra gli attori dei processi di servizio.

La rete

Una ulteriore linea di azione riguarda la predisposizione di una rete informatica unitaria realizzata nel rispetto degli standard internazionali e adeguata alle esigenze della P.A.

La rete realizza la infrastruttura di base per potenziare i flussi informativi tra i diversi attori dei processi di servizio. Tra essi, andranno prioritariamente potenziati i flussi orizzontali tra le amministrazioni riguardanti in particolare i dati anagrafici, fiscali, le informazioni sulle norme, sul lavoro, sulla giustizia, sulla formazione, sui fenomeni economici, sul territorio, ed i flussi verticali tra amministrazioni centrali ed il sistema delle autonomie locali, in modo da catturare le informazioni dove si generano e far arrivare le informazioni dove servono.

La rete, attraverso un piano di migrazione che garantisca in ogni momento il mantenimento del livello di funzionalità, dovrà progressivamente superare le logiche e le architetture proprietarie, consentendo alle amministrazioni di uscire da una situazione di eterogeneità, di frammentarietà e di isolamento che rende complesso qualsiasi scambio di informazioni, e garantendo altresì la indipendenza dei protocolli di comunicazione dalle soluzioni tecnologiche.

Per queste ragioni la rete può quindi consentire di innalzare il livello qualitativo dei servizi mediante la sua flessibilità logistica e la possibilità di contatti remoti con l'utenza, che può venire in molti casi svincolata dalla necessità di essere fisicamente presente nei suoi rapporti con le amministrazioni.

Le architetture decentrate

Le esigenze organizzative inerenti alla domanda di flessibilità, al decentramento delle funzioni, dei servizi e delle responsabilità possono essere soddisfatte dalla diffusione della elaborazione distribuita. I paradigmi cui ispirarsi sono ragionevolmente quelli delle architetture cliente/servente e dei sistemi aperti, che possono offrire una opzione tecnologica fondamentale per gli obiettivi di economicità, allineamento tecnologico, miglioramento organizzativo. Attraverso la valutazione congiunta degli aspetti relativi alla funzionalità, economicità, accessibilità, autonomia, criticità organizzativa, sicurezza, andranno privilegiate, ogni volta che sia possibile soluzioni basate sul decentramento della PA, dei processi e delle basi informative, favorendo l'attività di riallocazione delle applicazioni e delle informazioni al variare delle esigenze.

Architetture di questo tipo sono particolarmente coerenti con il processo di decentramento di funzioni verso la pubblica amministrazione locale.

La progettazione e controllo della produzione di servizi informatici

Una particolare importanza riveste la attivazione di sistemi di autodiagnosi, rendicontazione e controllo di gestione che consentano un monitoraggio della spesa informatica e forniscano elementi decisionali per la correzione delle scelte di investimento.

Nella pianificazione e progettazione delle nuove applicazioni si dovrà provvedere alla graduale adozione degli standard internazionali ed europei, ed in particolare di quelli per lo scambio di messaggi, all'uso sistematico di quadri metodologici ormai consolidati che permettano di costruire descrizioni uniformi del patrimonio informativo e applicativo, e all'utilizzazione diffusa di strumenti di progettazione assistita e dizionari di documentazione di progetto.

Infine, l'affidamento all'esterno della realizzazione di applicazioni informatiche, potrà essere perseguito solo quando sussistano motivazioni di natura tecnico economica, purché venga garantito il governo ed il controllo della amministrazione sulle informazioni e sui processi gestiti, e dovrà essere visto come una contemporanea occasione di crescita professionale della amministrazione.

L'usabilità del patrimonio informativo

Un vasto insieme di processi di servizio nella PA si basano sull'accesso, elaborazione e produzione di documenti; sarà pertanto incentivata l'utilizzazione di tecnologie che integrano rappresentazioni strutturate con testi in formato libero. In questo quadro, aree applicative quali la ricerca di informazioni non strutturate e il trattamento di informazioni aggregate ed immagini, che la tecnologia precedente forzava in ambiti verticali, possono essere diffusamente utilizzate sia nei servizi amministrativo/gestionali che in quelli di supporto decisionale, con grande beneficio per la qualità complessiva dei servizi erogati. Accanto a queste, un ulteriore consistente mole di informazioni è rappresentata nei processi relativi al territorio mediante mappe, carte, immagini: per esse andranno potenziati gli strumenti di acquisizione, scambio, elaborazione e interrogazione.

Sul fronte della usabilità e accessibilità del patrimonio informativo da parte dell'utente finale, saranno privilegiate le applicazioni "federate", che cioè permettono di coniugare l'autonomia di gestione con la integrazione di accesso, e le interfacce di facile utilizzo, che permettono di aumentare la potenzialità informativa del sistema favorendo l'accesso diretto al patrimonio delle informazioni all'utente finale senza l'intermediazione dello specialista.

La formazione

L'adozione delle linee strategiche e delle soluzioni tecnologiche sopra indicate deve essere accompagnata da un parallelo sviluppo delle competenze: nei quadri decisionali della PA con la acquisizione di una matura capacità manageriale e sensibilità alla evoluzione delle tecnologie e dei modelli di utilizzo, negli specialisti con una adeguata competenza sulle tecniche di progetto e sugli ambienti di sviluppo, e negli addetti con una qualificata capacità di utilizzo dei sistemi.

Si rende pertanto necessario investire prioritariamente nel campo della formazione, utilizzando diffusamente le competenze esistenti e le tecnologie disponibili. Le aree di formazione prioritarie sono per i dirigenti la pianificazione, il controllo di gestione, il monitoraggio, per gli specialisti la progettazione delle specifiche e il controllo di qualità, per gli utenti finali l'informatica individuale, l'organizzazione operativa del lavoro.

Il trasferimento dalla ricerca applicata

Accanto alle tecnologie consolidate, l'Autorità intende promuovere l'accelerazione del trasferimento verso la PA delle innovazioni informatiche prodotte dal mondo della ricerca applicata, favorendo la sperimentazione e l'adozione di prodotti di eccellenza che siano di effettivo arricchimento della qualità dei processi di servizio esistenti o innovativi. Al fine di favorire l'uso delle informazioni come supporto conoscitivo ed un ruolo attivo degli utenti nella loro elaborazione, andranno sperimentati su più vasta scala sistemi basati sull'uso di tecniche modellistiche, sulla interazione con interfacce utente avanzate e sulla automazione di processi logico deduttivi.

Il piano triennale

Le amministrazioni sono tenute a elaborare le proposte di piano per il triennio 1995-97 nel rispetto delle pre-citate linee strategiche, che devono esplicitamente essere utilizzate per individuare:

1. gli obiettivi generali del piano della Amministrazione
2. i progetti che permettono il perseguimento di tali obiettivi
3. le architetture organizzative, funzionali, informative, tecnologiche risultato della attuazione dei progetti
4. gli interventi sullo sviluppo delle risorse umane e professionali
5. le fasi attraverso cui attuare i progetti, ed i risultati intermedi e finali
6. le risorse ed i costi previsti per ciascuna fase
7. i benefici, espressi in termini del miglioramento della qualità del servizio e di riduzione dei costi connessi alla sua erogazione.

La pianificazione di un sistema informativo così articolato come quello della Pubblica Amministrazione centrale è un processo di grande complessità. L'Autorità per l'informatica intende porsi in funzione di servizio verso le Amministrazioni, sviluppando un vasto processo di apprendimento e di crescita comune, che confronti le esperienze ed affini nel tempo metodi usabili ed efficaci per la definizione delle strategie.

Una volta definito il piano triennale, l'individuazione di tutte le ulteriori iniziative tese a rafforzare le attività delle Amministrazioni e a favorire le sinergie tra i diversi progetti saranno individuate dalla Autorità in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica in modo da garantire la necessaria unitarietà di intenti e di metodi al processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.