

Linee strategiche per il triennio 1996 - 1998

Le linee di orientamento strategico in materia di tecnologia dell'informazione che l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione emana ogni anno per indirizzare le Amministrazioni nella predisposizione del proprio piano giungono quest'anno alla loro seconda stesura. Esse si ispirano a quelle emanate lo scorso anno, integrandole a seguito della esperienza maturata e della evoluzione della tecnologia e del mercato.

Si ricordano nel seguito le principali assunzioni delle linee strategiche dello scorso anno. Le linee di orientamento strategico in materia di tecnologia dell'informazione non possono che 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.

Ai fini della promozione ed attuazione dei processi di riordino della P.A. sono stati emanati negli scorsi anni diversi significativi provvedimenti, tra cui, in particolare, la legge n. 241/90 sul riordinamento del procedimento amministrativo, il decreto legislativo n. 29/93, così come modificato dai decreti legislativi n. 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, ed infine la legge n. 724/94 in tema di misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

Nell'ambito di tale quadro, un primo orientamento fondamentale è che occorre il ridisegno tecnologico dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione, e che esso sia ispirato a criteri di massima flessibilità e adattabilità ai mutamenti tecnologici, 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 ha indicato 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.
- ridurre il disagio degli utenti potenziando l'integrazione delle informazioni e l'interoperabilità delle applicazioni e delle tecnologie, al fine di ridurre le incoerenze e le ridondanze, 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 a tutte le unità organizzative;
- favorire l'innovazione, al fine anche di potenziare l'offerta di nuovi servizi o di servizi diversificati per nuovi segmenti di utenza;
- perseguire la economicità del processo di sviluppo e di gestione delle applicazioni, attraverso la loro portabilità ed il loro riuso.
- potenziare la capacità di governo del paese.

Le novità rispetto alle linee strategiche in precedenza sintetizzate nascono dai seguenti aspetti, che hanno caratterizzato il rapporto tra Autorità e amministrazioni nel 1994:

- l'esperienza accumulata nelle attività di piano, che ha permesso di sperimentare concretamente presso le amministrazioni la fattibilità di una strategia coordinata di sviluppo.
- l'azione conoscitiva condotta sulle amministrazioni, che ha portato ad una migliore percezione dello stato dei loro sistemi informativi.
- l'emissione dei pareri, che ha portato ad una puntuale verifica della qualità dei progetti in atto e del rapporto con i fornitori.
- le esperienze svolte con le amministrazioni nella predisposizione di specifici progetti o nella attuazione delle circolari, ed in particolare quella sul monitoraggio dei progetti.

Accanto a tali aspetti, è necessario tenere in conto l'evoluzione del quadro economico del paese, caratterizzato da fattori di criticità che, per il momento, non permettono di prevedere un mutamento della situazione congiunturale complessiva. È proprio il quadro economico, unitamente alla dinamica con cui si sviluppa il processo di trasformazione organizzativa delle amministrazioni di responsabilità del Dipartimento della Funzione Pubblica, che porta ad approfondire in queste linee strategiche le considerazioni riguardanti l'economicità e l'efficienza dei processi di cui le amministrazioni sono responsabili, lasciando sostanzialmente immutate, rispetto allo scorso anno, le considerazioni relative alla efficacia dei processi. Peraltro, sembra opportuno svolgere anche alcune considerazioni sulla copertura del sistema informativo, la politica di acquisizione dei servizi, l'evoluzione del progetto rete, il raggiungimento degli obiettivi di interoperabilità.

Riguardo alla economicità, occorre osservare che la maggiore efficacia, il recupero di autonomia del personale, la possibilità di esplorare nuove forme di lavoro in applicazioni e sistemi decentrati sono fattori di miglioramento di cui è fondamentale tenere conto, ma cercando di posizionare il carico di lavoro nel punto più efficace della catena del valore, e accompagnando il processo di automazione ad un corrispondente processo di reingegnerizzazione organizzativa che non aggiunga ma sostituisca costi e risorse.

Passando alla problematica relativa alla ripartizione degli investimenti in esercizio e nuovi sviluppi, è necessario ridurre in maniera decisamente più sensibile di quanto avvenuto nel precedente anno i costi di esercizio e manutenzione, prevedendone una più razionale ed economica gestione. Nella situazione attuale i costi di gestione coprono una percentuale molto vasta del totale della spesa, riducendo notevolmente le opportunità di finanziamento per nuovi sviluppi.

A ciò bisogna aggiungere i costi occulti, legati alla adozione di architetture o soluzioni proprietarie. Tenuto conto dell'inevitabile esistenza di un tetto per la spesa totale, solo contraendo la spesa per esercizio sarà possibile liberare risorse per nuovi sviluppi.

A tal fine, nelle considerazioni che seguono si forniscono indicazioni su specifiche tipologie di forniture e servizi.

In particolare, la riduzione continua dei prezzi di vendita dell'hardware deve portare a una riduzione della spesa per la manutenzione che, adottando le opportune strategie, può arrivare a valori molto consistenti. Le amministrazioni devono rivedere le loro politiche di manutenzione adottando una visione strategica basata su una gestione di portafoglio delle apparecchiature da mantenere che devono essere ripartite in gruppi omogenei, sulla base della probabilità di rottura e della criticità che rivestono nel processo lavorativo, per ciascuno dei quali deve essere adottata la forma più adatta di manutenzione (continuativa, a gettone, automanutenzione, ecc.).

Risulta opportuno stimolare nel settore della manutenzione forme di competizione, valutando l'opportunità tecnico economica di rivolgersi a società di manutenzione diverse dal fornitore.

Ulteriori risparmi possono derivare da una più attenta gestione del parco esistente, procedendo alla sostituzione di apparecchiature obsolete quando i costi di manutenzione siano talmente elevati da superare ampiamente il punto di equilibrio tra mantenimento dell'esistente e rinnovo. È questo il caso frequente di elaboratori personali della prima o seconda generazione il cui canone di manutenzione rimane invariato negli anni (o addirittura cresce con il tasso di inflazione) arrivando a valori prossimi al prezzo di un modello della ultima generazione. Per queste valutazioni le amministrazioni devono fare riferimento al costo complessivo calcolato sul ciclo di vita del prodotto comprensivo di prezzo di acquisto e canoni di manutenzione.

Occorre evitare contratti di manutenzione superiori a due anni in quanto lo sconto addizionale che viene offerto molto spesso non compensa i risparmi che possono derivare all'utente dalla continua riduzione dei prezzi. L'obiettivo realistico che le amministrazioni si possono porre è quello di una riduzione media annua del 10%.

Riguardo alla manutenzione software, i contratti sono basati generalmente sulla valutazione della consistenza delle procedure da sottoporre a manutenzione e della produttività media. Le amministrazioni dovrebbero verificare il parco delle applicazioni per rimuovere gli oneri di manutenzione delle procedure non utilizzate, procedendo ad una valutazione delle dimensioni del parco applicativo in termini di moderne metriche anche attraverso l'uso di strumenti software.

Confrontando gli attuali livelli di produttività delle società che effettuano manutenzione software nella Pubblica Amministrazione con quelli di mercato, si valuta che sono possibili in alcune circostanze riduzioni di costi dell'ordine del 50% nell'arco dei prossimi tre anni, senza perdite in termini di qualità. Le amministrazioni devono quindi porsi come obiettivo una adeguata riduzione dei costi.

Riguardo alla gestione dei centri di elaborazione dati, la tendenza del mercato è quella di una riduzione annua del 30% del costo del contratto a parità di carico di lavoro. I contratti attualmente stipulati dalla Pubblica Amministrazione sono in prevalenza a trattativa privata con canoni costanti negli anni nel caso di contratti poliennali. Per tutti i casi di rinnovo è possibile prevedere un rilevante recupero di efficienza. L'analisi del mercato permette di affermare che nel caso di rinnovo del contratto il ricorso a gara può comportare risparmi anche del 50% rispetto all'importo precedente.

Per le nuove acquisizioni, è prevista anche nel prossimo triennio la riduzione dei prezzi dell'hardware; si prevede che il rapporto prezzo prestazioni continuerà a migliorare a tassi del 30% all'anno. L'esperienza maturata porta a suggerire di limitare il più possibile le soluzioni proprietarie, ed ottenendo in ogni caso sconti che permettano di avvicinare il rapporto prezzo prestazioni delle soluzioni aperte.

Giova qui ricordare l'ancora frequente ricorso delle amministrazioni a soluzioni proprietarie e non aderenti a norme, che possono introdurre costi nascosti e mancati benefici, verso la stessa amministrazione e verso le amministrazioni con cui essa instaura flussi informativi; è sempre opportuno ribadire che ogni progetto di intervento sul sistema deve sempre essere preceduto da uno studio che confronti il costo di mantenimento della soluzione proprietaria con il costo di soluzioni aperte, analizzando nel contempo la fattibilità del piano di migrazione.

Per le attività di sviluppo software, le amministrazioni devono attrezzarsi per utilizzare metriche moderne per la stima delle dimensioni delle applicazioni e per la misura della produttività, che deve essere allineata ai valori consentiti dagli ambienti di sviluppo più evoluti. Le amministrazioni devono ottenere dai fornitori la adozione di moderne metodologie e strumenti di analisi e sviluppo e di verifica di qualità, che forniscano garanzie sulla economicità di successivi interventi. L'utilizzo di strumenti di aiuto e di adeguate metodologie può ridurre di oltre il 30% i costi di sviluppo e manutenzione. Anche in questo caso il ricorso a forme di acquisizione competitive può favorire condizioni economiche più vantaggiose. Nel caso di contratti poliennali è opportuno prevedere incrementi annui della produttività.

Riguardo alla efficienza, i primi risultati della indagine conoscitiva effettuata presso i ministeri e in corso di estensione agli enti pubblici non economici dimostrano che le amministrazioni devono anzitutto puntare ad utilizzare meglio l'esistente, in termini di applicazioni e tecnologie. Per fare un solo esempio, che è evidentemente limitato e parziale, in molte amministrazioni gli uffici di gran lunga più dotati di personale sono gli uffici protocollo e copia. L'uso di strumenti informatici può ridurre l'inefficiente uso delle risorse solo se parallelamente viene sviluppato ed attuato un concreto progetto di razionalizzazione organizzativa delle amministrazioni, riducendo il personale addetto ovvero ottenendo un incremento di produttività. In questo senso, si deve passare a forme di lavoro in cui il singolo operatore della amministrazione sia reso autonomo nella propria attività, ma allo stesso tempo si senta responsabilizzato e risponda delle eventuali mancanze.

Altro problema di evidente attualità è il ridotto grado di copertura nella informatizzazione dei processi delle amministrazioni. Anche in questo caso, i primi risultati della indagine conoscitiva permettono di affermare che tale indicatore è estremamente insoddisfacente rispetto a quello di altri paesi. La logica di concentrare i finanziamenti su pochi processi ed in poche amministrazioni, coniugata con la richiamata scarsa efficienza dell'investimento, porta ad un sistema volto prevalentemente all'autoconservazione. Le amministrazioni sono invitate ad approfondire quali siano, nell'ambito delle nuove realizzazioni, le linee di intervento prioritarie, potenziando, anche con il contributo di risorse esterne, la propria capacità progettuale, di guida e di controllo ed effettuando una precisa analisi dei costi e dei benefici.

È qui opportuno ricordare le problematiche legate alla esternalizzazione di funzioni del sistema informativo, che sono per molte amministrazioni di grande attualità. Le motivazioni fondamentali per scegliere l'affidamento all'esterno di funzioni del sistema informativo aziendale sono usualmente benefici economici e finanziari, un miglioramento della qualità del servizio, la possibilità per l'amministrazione di focalizzarsi sulle attività centrali rispetto alla missione. Riguardo in particolare ai benefici economici, molti contratti si basano, per la

determinazione della convenienza economica, sui costi interni della organizzazione, ai quali è opportuno applicare una riduzione del 20-40%, a seconda della dimensione dell'intervento e dell'attuale livello di efficienza. L'esperienza del precedente anno permette di arrivare alla conclusione che raramente questi obiettivi sono stati finora raggiunti nella pubblica amministrazione. E ciò probabilmente perché il processo di esternalizzazione è estremamente complesso da pianificare e gestire.

Le amministrazioni dovrebbero prendere la decisione di affidamento all'esterno solo dopo aver acquisito una completa e approfondita comprensione dello stato corrente dei servizi, del loro livello di qualità, della composizione dei costi, eventualmente confrontando la propria situazione con quella di organizzazioni simili. Nel far questo possono essere aiutate da aziende specializzate in attività di auditing e valutazione. L'Autorità, da parte sua, fornirà un supporto di orientamento metodologico.

Il passo successivo è la scelta del fornitore o dei fornitori, che, a seconda delle scenario di esternalizzazione individuato nella fase precedente, può spesso essere affidato tramite gara. È anche obiettivo di questo passo la stipula del contratto; i contratti di esternalizzazione sono particolarmente complessi e richiedono competenze specifiche, che l'amministrazione può dover individuare nel mercato professionale. Si sottolinea che investire in questa fase può portare a grandi benefici nelle fasi successive di esercizio del contratto. Il contratto deve definire con precisione le prestazioni richieste, le modalità della loro misura, le penalità, i costi e i termini di pagamento, le procedure di modifica relative a servizi aggiuntivi. È necessario prevedere una adeguata flessibilità del contratto con condivisione del rischio per tener conto di possibili mutamenti del servizio conseguenti a modifiche organizzative ovvero alla evoluzione tecnologica. È opportuno introdurre incentivi a individuare miglioramenti di produttività che portino a benefici condivisi.

Come posizione generale relativamente al rapporto con i fornitori, si consiglia le amministrazioni di affidarsi a fornitori che possano realmente porsi in un rapporto di partnership nel processo di razionalizzazione e rinnovamento tecnologico. Le Amministrazioni sono invitate ad utilizzare diffusamente gli strumenti messi a disposizione dal mercato, quali le certificazioni di qualità dei fornitori e la selezione tramite gara.

Il progetto "Rete per la Pubblica Amministrazione" si sta sviluppando secondo le linee previste. In particolare, È in corso di preparazione un documento di sintesi che sarà inviato al Governo per alcune sue decisioni in merito.

Lo scopo fondamentale del progetto È la integrazione dei sistemi informativi della Pubblica Amministrazione. L'integrazione pone un duplice ordine di problemi: da un lato essa prospetta necessità solutive sia a livello nazionale che a livello dell'Unione Europea, anche perché non È possibile oggi sviluppare progetti di rilievo senza tenere nella massima considerazione una politica comunitaria nel settore delle tecnologie dell'informazione; dall'altro, solleva problematiche in relazione al collegamento "fisico" e a quello "logico" dei sistemi.

La soluzione del primo, quello "fisico", dà luogo, in successione, al servizio di trasmissione dati, alla rete ed alle apparecchiature sparse sul territorio. Si comprende perciò perché la visione del progetto in termini puramente tecnici, cioè a dire in termini di fili e apparecchiature distribuite su tutto il territorio nazionale, È riduttiva: una visione più corretta vede invece la componente fisica in un quadro più ampio che prescinde dai soli aspetti tecnologici e raccoglie in sé il senso di una Pubblica Amministrazione unitaria.

Il filone "logico" invece, prelude alle esigenze di interoperabilità tra sistemi e, conseguentemente, all'uso generalizzato delle norme.

L'intera strategia richiederà di selezionare in tempi ristretti un profilo di regole tecniche da privilegiare nella realizzazione dei nuovi impianti in modo da consentire una facile integrazione in una struttura aperta in tempi brevi.

Riguardo alla interoperabilità, vista come obiettivo da raggiungere sia per i livelli tecnologici che applicativi, i grandi progetti sviluppati in altri paesi, con i loro successi e fallimenti, dimostrano che la individuazione del corretto profilo di interoperabilità è operazione di estrema difficoltà e di notevoli rischi.

Non vi è ancora esperienza matura sul grande tema della integrazione dei sistemi ereditati dal passato, i cosiddetti "legacy systems", tra di loro e con le nuove applicazioni; tali sistemi sono tipicamente rigidi, di grandi dimensioni, attrattori di risorse, ma spesso centrali rispetto alla missione della amministrazione.

L'obiettivo finale è quello della completa interoperabilità dei sistemi, intesa come possibilità per tutti gli agenti del sistema informativo di scambiare messaggi e servizi con una completa trasparenza sulle modalità realizzative e su una base di una mutua comprensione del loro significato. L'indicazione che è possibile dare consiste nel privilegiare prioritariamente il raggiungimento della interoperabilità negli strati bassi del sistema. È intenzione di questa Autorità individuare il più opportuno livello di interoperabilità di specifici sottosistemi del sistema informatico pubblico, definendo insieme alle Amministrazioni coinvolte gli interventi progettuali che permettano di modificare le architetture per il raggiungimento di tali livelli. Infine si ricorda alle amministrazioni le indicazioni relative alla decisione europea n. 87/95 relativa alle norme e direttive europee n. 88/295 e n. 92/50 riguardanti procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e servizi; in particolare si ricorda che nella definizione delle specifiche tecniche la possibilità di deroga al rispetto delle norme tecniche definite a livello internazionale, è sottoposta a precise condizioni, tra cui il carattere di innovatività del progetto ovvero la scelta di soluzioni che pur non collocandosi tra le norme tecniche internazionali, siano ampiamente diffuse e garantiscano obiettivi di economicità ed efficacia sia nel breve termine che nel medio periodo; tale scelta va accompagnata da un documento che definisca il processo di migrazione verso norme europee o specificazioni tecniche comuni.