

## Linee strategiche per il triennio 1997-1999

**I**l Piano triennale 1997-99 vuole essere un ulteriore passo nel processo di innovazione tecnologica della Pubblica Amministrazione al fine di elevarne il livello di operatività complessivo, attraverso la stretta cooperazione applicativa e interconnessione telematica tra i sistemi informativi delle varie Amministrazioni.

L'evoluzione della capacità di servizio dell'area pubblica sarà fortemente caratterizzata dagli strumenti e dai servizi producibili attraverso il complesso scenario tecnologico-organizzativo costituito dalla Rete Unitaria della PA.

Le Amministrazioni potranno avvalersi delle infrastrutture della Rete Unitaria tanto più proficuamente quanto più sapranno reingegnerizzare i processi di lavoro in una più ampia dimensione che faccia cooperare tutte le unità organizzative coinvolte nella produzione ed erogazione di un servizio all'interno e all'esterno di una singola Amministrazione.

Per affrontare le problematiche di progettazione e realizzazione dei sistemi informativi è opportuno fare riferimento ai tre livelli di servizio offerti dalla Rete Unitaria:

- servizi di connettività e trasporto, che riguardano i supporti fisici e gli apparati necessari al trasferimento delle informazioni, come le linee di trasmissione ed i nodi d'istadamento, con gli associati protocolli e modalità di trasferimento;
- servizi di interoperabilità, che riguardano gli apparati, le regole e le procedure che rendono possibili a due o più sistemi, anche eterogenee, lo scambio di informazioni e che forniscono un insieme comune di servizi connaturati ad una logica di rete, come la posta elettronica, il terminale virtuale e il trasferimento file;
- servizi applicativi, che riguardano gli specifici meccanismi di cooperazione tra i sistemi informativi e le applicazioni delle diverse Amministrazioni.

È importante che le amministrazioni programmino le loro attività prevedendo il graduale utilizzo dei tre livelli di servizio previsti.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nella direttiva del 5-9-1995, ha ribadito la valenza strategica del progetto intersettoriale della Rete Unitaria, attivato nell'ambito del Piano 1995-97, per l'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche. Il Piano Triennale 1997-99 recepisce le indicazioni programmatiche scaturite da tale direttiva e dalle conclusioni dello studio di fattibilità.

Con riferimento a quanto esplicitamente indicato nella direttiva, le Amministrazioni, sono tenute a modificare i propri piani, coerentemente con la tempistica di attuazione della Rete Unitaria, programmando:

- l'adeguamento entro il 1996 delle reti locali e dei sistemi di fonia delle sedi delle amministrazioni centrali situate nell'area di Roma, in modo da consentire, a partire dal 1997, la realizzazione dei collegamenti per la rete metropolitana;
- l'interconnessione delle reti geografiche, delle reti locali e delle centrali telefoniche con la rete metropolitana di Roma nel biennio 1997-98;
- la migrazione delle reti esistenti nella Rete unitaria nel biennio 1998-99.

I piani presentati dalle Amministrazioni per il triennio 1997-99 dovranno, quindi, basarsi sul nuovo scenario tecnologico offerto dalla Rete Unitaria ed in particolare essi dovranno contenere:

- il piano di migrazione e utilizzo di servizi di interoperabilità, nel quale ciascuna Amministrazione deve prevedere l'adeguamento del proprio sistema informatico in modo da poter utilizzare quanto prima i servizi di connettività, trasporto ed interoperabilità della Rete Unitaria (posta elettronica, trasferimento file, terminale virtuale);
- il piano di sviluppo , nel quale si deve prevedere di:

- modificare i progetti della singola amministrazione, già previsti ma ancora da avviare, in modo da prevederne l'evoluzione verso l'utilizzo ottimale dei servizi offerti dalla Rete Unitaria;
- elevare dall'attuale livello medio del 15 per cento ad un livello del 30-40 per cento il grado di copertura dei processi informatizzati, relativamente alla rilevazione effettuata dall'AIPA con le Amministrazioni, con l'ulteriore obiettivo di procedere al completamento dell'automazione dei processi che le Amministrazioni considerano ad alta centralità verso la propria missione, utilizzando la metodologia predisposta dall'AIPA;
- il piano di partecipazione a progetti intersettoriali nell'ambito delle aree di intervento considerate strategiche per la Rete Unitaria, per l'analisi e la realizzazione di applicazioni cooperative, compresa la possibile attivazione di progetti pilota per la gestione dei flussi di lavoro in processi inter-amministrazione.

Il recupero dell'efficienza gestionale dei sistemi informatici, gestione che tuttora assorbe la parte preponderante della spesa informatica della PA, è stato uno dei principali obiettivi del Piano 1996-98, focalizzando l'attenzione sulla necessità di aumentare i livelli di produttività e ridurre i costi di gestione per liberare risorse finanziarie da destinare alle nuove iniziative. Tale indicazione di carattere generale permane come indicazione strategica per il triennio 1997-99 ed è ulteriormente rafforzata, sia perché la Rete Unitaria consentirà sensibili economie di gestione nell'area delle telecomunicazioni e un generale recupero di efficienza nello svolgimento dei processi lavorativi, sia perché parte degli investimenti necessari alla sua realizzazione potranno essere resi disponibili proprio dal conseguimento degli obiettivi strategici indicati nel precedente piano 1996-98.

### **Interoperabilità e cooperazione fra i Sistemi Informativi**

Attualmente è disponibile presso i sistemi informatici della PA un patrimonio di circa 10.000 archivi e 100.000 funzioni applicative, riguardanti le grandi aree del territorio, della salute, della popolazione, della cultura, della sicurezza, della giustizia, della produzione, del lavoro; tale patrimonio è acceduto in modo rigido e verticale da singole amministrazioni senza riuscire a dispiegare tutto il potenziale di utilizzabilità che i servizi di interoperabilità e di cooperazione della Rete rendono possibile.

Una prima area strategica di intervento riguarda l'utilizzo dei servizi di interoperabilità, direttamente coinvolti nello sviluppo delle infrastrutture della Rete. La sovrapposizione degli strati applicativi della Rete costituisce infatti l'infrastruttura che favorisce la naturale disponibilità di servizi trasversali di larga operatività, quali i sistemi di posta elettronica, trasferimento file e terminale virtuale. Le Amministrazioni dovranno quindi porre particolare enfasi verso lo sviluppo e l'utilizzo di tali servizi, ed in particolare la posta elettronica.

Il modello di cooperazione proposto nello studio di fattibilità della Rete Unitaria, specifica una architettura applicativa e non vincola le Amministrazioni a scelte riguardanti la configurazione fisica degli elaboratori e degli ambienti di sviluppo mediante i quali realizzare le applicazioni, rispettando in tal modo i principi di autonomia amministrativa e gestionale delle stesse.

Mentre l'interoperabilità può essere raggiunta in modo diretto attraverso i servizi di base messi a disposizione dalla Rete, la cooperazione è un obiettivo più impegnativo che implica una interrelazione stretta tra sistemi informatici eterogenei di molteplici Amministrazioni ed è resa possibile solo attraverso la mediazione di apposite procedure applicative e servizi di middleware.

È di importanza strategica che nel triennio 1997-99 i sistemi informativi che costituiscono delle naturali aree di intervento per la cooperazione, sia per la loro rilevanza ai fini istituzionali della PA che per la loro capillare diffusione, siano oggetto di interventi prioritari di reingegnerizzazione e di sviluppo, anche attraverso l'avvio o il proseguimento di progetti intersettoriali.

Alcune aree applicative, come ad esempio i sistemi informativi territoriali e i sistemi delle anagrafi, sono ad alta centralità rispetto alla missione di numerose Amministrazioni sono propedeutici ad una vasta gamma di servizi. Tali sistemi sono caratterizzati da problematiche di scambio di informazioni oltre che tra le diverse amministrazioni centrali anche tra Pubblica Amministrazione Centrale e Locale, si pensi ad esempio al progetto Catasto-Comuni. È per questo opportuno prevedere una loro capillare diffusione anche a livello periferico locale.

Le aree applicative a diretto supporto dei servizi ai cittadini e alle imprese, come ad esempio i sistemi di pagamento e riscossione e i sistemi di accesso e diffusione delle informazioni e documentazione, devono essere oggetto di un continuo monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati, prevedendo nuove modalità di erogazione diretta là ove possibile e conveniente, non solo per l'amministrazione, ma anche rispetto ai costi indiretti per i cittadini. E' opportuno prevedere l'analisi e l'utilizzo, in via sperimentale, di procedure di work-flow per un campione significativo di tali applicazioni.

Un'altra importante area applicativa riguarda i sistemi di gestione delle risorse interne della PA, come i sistemi di gestione del personale, dei beni immobili, il controllo di gestione. Proprio in questa area le amministrazioni dovranno compiere un sostanziale sforzo di razionalizzazione per consentire una più adeguata gestione delle risorse e conseguire importanti risparmi da indirizzare prioritariamente allo sviluppo delle aree di servizio ai cittadini e alle imprese.

### **Reingegnerizzazione dei processi di lavoro**

Nell'ambito del Piano triennale 1996-98 sono stati previsti due progetti intersettoriali riguardanti la definizione dei metodi e delle tecniche per la reingegnerizzazione dei processi di lavoro e la revisione e snellimento delle procedure amministrative, di supporto agli organi legislativi.

Tali progetti sono strettamente correlati dalla necessità di evitare che i processi di innovazione tecnologica, innescati dalla realizzazione delle Rete Unitaria, anche se correttamente progettati e gestiti, vadano ad innovare procedure organizzative inefficienti, producendo paradossalmente un aumento dei costi di gestione dei processi stessi.

Le amministrazioni dovranno attivare, possibilmente già dal '96, una fase preliminare di analisi dei processi di lavoro delineandone:

- le relazioni di servizio con i cittadini e le altre amministrazioni (a chi è diretto il servizio);
- le dipendenze funzionali tra processi di servizio e unità organizzative, identificando le competenze operative, gestionali e di controllo (da chi e come è svolto il servizio).

Obiettivo dell'indagine è ottenere la mappa dei processi da reingegnerizzare e quelli da informatizzare nella nuova ottica di rete, avendo come obiettivo il generale miglioramento della qualità dei servizi resi dalla PA attraverso l'utilizzo della IT, da utilizzare come base per i piani di sviluppo per il triennio 1997-99.

La reingegnerizzazione dei processi di lavoro, le modifiche al quadro normativo, il mutato scenario tecnologico e contrattuale messo a disposizione dalla Rete Unitaria, nonché il forte cambiamento tecnologico in atto ed il favorevole andamento dei prezzi di mercato, offrono l'occasione a ciascuna Amministrazione per rivalutare le scelte di una corretta politica sul grado di decentramento dei sistemi informativi.

### **Le risorse professionali**

Non solamente la Rete Unitaria, in quanto strumento di interoperabilità e cooperazione, costituisce un fattore di grande innovazione sotto il profilo tecnologico, ma l'uso stesso della Rete induce un mutamento nei metodi di lavoro che rappresenta una importante componente di innovazione di processo.

Innanzitutto la cooperazione abbatte le barriere tra gestori dei dati e delle informazioni e gli utenti, responsabilizzando questi ultimi e abbreviando la durata del processo produttivo, che tende ad arricchirsi del contributo cooperativo di tutti. Sotto questo profilo la Rete costituisce uno strumento di arricchimento culturale e professionale per le risorse umane che sono in grado di sfruttarne tutte le enormi potenzialità e, di contro, comporta il rischio di emarginare coloro che non la utilizzano.

Le amministrazioni dovranno curare in modo particolare le conseguenze sull'organizzazione dei metodi di lavoro che la logica cooperativa inevitabilmente comporta.

La rilevazione periodica effettuata dall'AIPA per la valutazione dello stato di automazione, oltre a misurare con sistematicità il livello e la qualità dei servizi erogati dalla PA, dovrà determinare l'effetto che l'investimento in informatica ha sui carichi di lavoro e, più in generale, sull'utilizzo delle risorse umane.

Il sistematico monitoraggio sull'andamento dei carichi di lavoro deve consentire la determinazione di politiche per il personale destinate ad ottimizzarne il livello di professionalità e di utilizzo.

Il monitoraggio sull'utilizzo delle risorse umane non può essere disgiunto da efficaci politiche di riqualificazione del personale stesso, dato che solo attraverso un continuo processo di aggiornamento tali risorse potranno contribuire all'efficacia della innovazione tecnologica e organizzativa. La razionalizzazione nell'utilizzo del personale non può comunque avvenire in modo compiuto se accanto all'innovazione tecnologica non si sviluppa un parallelo progetto di ridisegno organizzativo.

È altresì indispensabile che le amministrazioni, nel procedere all'innovazione organizzativa, delineino adeguati piani di acquisizione di quelle specifiche professionalità che sono indispensabili al funzionamento di moderne organizzazioni di servizio e di cui si sente la particolare mancanza proprio nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Il sistematico inserimento di nuove professionalità deve essere considerato come uno tra i più potenti strumenti a favore dell'innovazione dei processi e dei servizi. Si ritiene ragionevole porsi come obiettivo nell'ambito del triennio almeno il raddoppio del numero di risorse umane con qualifiche tecniche e gestionali.

Tra le professionalità più critiche, per la loro assenza, vi sono quelle che dovrebbero fornire un diretto e specifico supporto alle attività di pianificazione. Tali risorse dovrebbero maturare una visione complessiva e strutturata dei processi di servizio, in modo da poter contribuire alle più qualificate funzioni gestionali della PA attraverso la pianificazione, il controllo di gestione, il monitoraggio dei progetti in corso di realizzazione, le analisi sul livello di qualità dei servizi resi. Tali figure devono essere acquisite, individuate e consolidate all'interno della PA.

In tale ambito, la recente decisione di procedere a concorsi unici per gli specialisti di informatica offre alle amministrazioni una importante opportunità, così come dovrebbe essere colta con tempestività ogni positiva innovazione del quadro normativo che presiede al rapporto d'impiego degli informatici pubblici.

### **La sicurezza**

La realizzazione della Rete Unitaria pone in primo piano i problemi connessi alla sicurezza dei sistemi informativi.

Il passaggio da uno scenario in cui i sistemi informativi delle singole amministrazioni sono isolati ad uno in cui sistemi informativi eterogenei, non solo per ambiente operativo ma anche per politiche di sicurezza adottate, sono interconnessi tra loro, pone specifici problemi la cui soluzione è vitale per la funzionalità stessa della Rete Unitaria.

La Rete, infatti, non deve costituire elemento di discontinuità per la sicurezza, ma deve attivamente contribuire a garantirla.

Il tema della sicurezza è stato affrontato nell'ambito dello studio di fattibilità della Rete per tutti i livelli di trasporto, interoperabilità e cooperazione e, sulla base delle conclusioni di tale studio, l'Autorità emanerà apposite linee guida.

### **Conclusioni**

L'obiettivo di elevare nel triennio 1997-99, in modo significativo, il grado di copertura dei processi informatizzati all'interno delle singole Amministrazioni e la realizzazione di sistemi cooperativi inter-amministrazione, comporterà l'investimento di ingenti risorse, umane ed economiche. Le Amministrazioni dovranno predisporre l'attuazione del conseguente programma di investimenti facendo ricorso a politiche di fornitura indirizzate a favorire la massima concorrenzialità tra le imprese senza che questa vada a scapito della qualità che, anzi, deve essere valorizzata come fattore selettivo. I vantaggi che potranno derivare da politiche di acquisizione contrattualmente ben gestite possono ragionevolmente condurre ad un sensibile abbattimento dei costi per postazione di lavoro, considerando anche le economie di scala legate all'ammontare complessivo degli investimenti. Riferendosi a settori di servizio paragonabili alle pubbliche amministrazioni, si ritiene ragionevole poter conseguire un costo medio per postazione di lavoro di circa 20 - 22 milioni, considerando in questa cifra l'insieme di tutti i costi che concorrono all'investimento.

Per poter governare l'intero processo di ammodernamento è fondamentale che le amministrazioni potenzino la capacità progettuale interna e ricorrono in modo sistematico all'attuazione di studi di fattibilità, i quali costituiscono un elemento strategico per la corretta

valutazione di costi e delle opportunità di investimento e per una efficace impostazione programmatica. Di contro, la frammentazione, l'episodicità, la mancata valenza strategica di molte delle iniziative in essere, derivano dalla carenza di professionalità in questo campo.

Negli studi di fattibilità si dovrà valutare anche l'impatto organizzativo ed eventuali necessità di modifiche del quadro normativo. Si richiama l'attenzione sulla necessità di valutare le necessità di risorse umane interne alle amministrazioni finalizzate al governo delle successive fasi di realizzazione e di gestione delle applicazioni, precisando il livello di qualificazione e di competenza richieste, in modo da prevederne l'eventuale acquisizione, qualificazione o riqualificazione, congiuntamente alle indicazioni in materia della Funzione Pubblica.

Nell'ambito del triennio ogni amministrazione potrà procedere all'adeguamento delle applicazioni esistenti e all'individuazione di nuove applicazioni nell'ottica di un progressivo utilizzo dei servizi di rete, secondo le seguenti fasi:

1. 1997: Individuazione dei servizi di rete necessari al soddisfacimento dei processi interni ad ogni amministrazione. Ciascuna amministrazione dovrà inoltre definire l'insieme dei servizi (informazioni e applicazioni) che intende esportare, precisando il livello di sicurezza richiesto, e l'insieme dei servizi (informazioni e applicazioni) che intende importare dalle altre amministrazioni. Ciò si esplica inizialmente come semplice attivazione dei servizi generalizzati di rete (posta elettronica inter amministrazione, terminale virtuale, ecc. ) e, ad un livello più evoluto, mediante il modello cooperativo, attraverso l'individuazione e la progettazione di "porte applicative" e "porte delegate" specifiche per realizzare collegamenti organici inter-amministrazioni. Progressiva interconnessione delle reti geografiche, delle reti locali e delle centrali telefoniche con la rete metropolitana di Roma.
2. 1998-99: Incapsulamento dei servizi esportabili in formato richiamabile dalle applicazioni di altre amministrazioni, con sviluppo ed attivazione graduale delle porte applicative e delegate in precedenza individuate. Migrazione delle reti esistenti nella Rete unitaria.
3. 1997-1998: Analisi delle applicazioni intersettoriali strategiche in un'ottica di sistemi informativi distribuiti e integrati, per un ulteriore aumento del grado di cooperazione tra Amministrazioni differenti, con analisi dell'impatto organizzativo ed eventuali necessità di modifica al quadro normativo.
4. 1998-99: Avvio della realizzazione delle applicazioni strategiche inter-amministrazioni secondo il modello cooperativo, con evoluzione verso sistemi informativi globali della PA.