

Linee strategiche per il triennio 2000-2002

1. Gli obiettivi delle linee strategiche 2000-2002

Le linee strategiche per gli anni 2000-2002 hanno l'obiettivo di tracciare un percorso in grado di portare la P.A. italiana a competere, nell'area dei servizi ai cittadini, con le Amministrazioni più evolute dell'Unione Europea. Questo significa per la P.A.:

- aumentare l'efficienza attraverso il miglioramento organizzativo dei processi di autoamministrazione e dei processi di erogazione dei servizi, sfruttando le potenzialità della Rete Unitaria;
- porre i servizi ai cittadini al centro della propria missione riducendo le intermediazioni, la complessità degli adempimenti formali e semplificando l'accesso diretto ai servizi;
- aumentare gli investimenti in software applicativo a supporto del miglioramento organizzativo;
- centrare gli obiettivi temporali di adeguamento alla fase definitiva dell'Euro.

2. La sintesi delle linee precedenti

Le linee strategiche per il periodo 2000-2002 traggono origine evidentemente non solo dal quadro evolutivo futuro, ma anche da quanto contenuto nelle precedenti linee che, quindi, sono di seguito riassunte in estrema sintesi.

Le linee strategiche del piano 1995-1997, in attesa dell'adeguamento del quadro normativo e delle infrastrutture tecnologiche puntavano alla qualità dei sistemi informativi e dei servizi erogati.

Le linee del piano 1996-1998 e 1997-1999 tendevano a recuperare risorse finanziarie da destinare allo sviluppo dei sistemi informativi attraverso una più attenta articolazione delle spese di gestione ed anticipavano la realizzazione della Rete Unitaria sollecitando l'integrazione dei sistemi informativi esistenti per favorire il successivo utilizzo dell'interoperabilità e lo sviluppo della cooperazione applicativa.

Le linee relative al piano 1998-2000 hanno segnato una svolta importante passando dall'identificazione di grandi progetti all'attuazione degli stessi ed indicando, accanto ad alcuni temi generali, quali la riorganizzazione delle Amministrazioni, lo sviluppo delle applicazioni, la misurazione dei risultati, temi specifici come i flussi documentali, il controllo di gestione, l'informatizzazione delle anagrafi e dei registri pubblici, il sistema degli incassi e pagamenti.

Le linee del piano 1999-2001, infine, hanno posto un ulteriore accento sull'esigenza di trasformare i progetti in realizzazioni, con particolare riferimento agli adempimenti per l'anno 2000 e l'Euro, alla qualità dei dati ed alla cooperazione applicativa, all'interno e tra le singole Amministrazioni, estendendo tale disegno anche alla P.A. locale.

Nel quadriennio appena trascorso, tuttavia, alla formulazione delle linee strategiche non sempre hanno corrisposto azioni conseguenti da parte delle Amministrazioni. In particolare, a livello di amministrazione, con la sola eccezione delle Amministrazioni delle Finanze, del Tesoro, di Grazia e Giustizia e degli Enti previdenziali, le altre Amministrazioni centrali non hanno concretizzato particolari miglioramenti nei loro sistemi informatici. Parimenti a livello di quantità e qualità dei servizi erogati ai cittadini non si registrano significativi progressi.

Gli anni trascorsi hanno visto la costruzione del quadro normativo necessario per consentire alle Amministrazioni un significativo miglioramento della propria attività e della capacità di erogare servizi. La riformulazione del bilancio dello Stato, il controllo di gestione, la firma ed il documento digitali, il protocollo informatico e le leggi Bassanini in materia di decentramento e semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini, la carta d'identità elettronica, lo sviluppo delle carte elettroniche per l'erogazione dei servizi, ne sono una prova evidente. Parallelamente, l'Autorità ha promosso la messa a punto di grandi progetti intersettoriali, applicativi e tecnologici, necessari per consentire al quadro normativo di dispiegare al meglio i suoi effetti. Il 1999 vede, infatti, operative od in corso di avvio nuove iniziative nelle aree della firma digitale, delle società di certificazione, del protocollo informatico, ecc., così come, entro la seconda metà del 1999, saranno operativi la rete G-Net dei Gabinetti dei Ministri, i servizi di trasporto ed interoperabilità della Rete Unitaria ed i primi risultati di alcune rilevanti sperimentazioni nell'area della cooperazione applicativa.

3. I progetti intersettoriali in corso nel 1999

Il 1999 è un anno di particolare importanza per il processo di informatizzazione della P.A. perché in esso la maggior parte delle iniziative intersettoriali avviate dall'Autorità negli anni precedenti passano dalla fase progettuale o realizzativa a quella di avvio operativo.

Tra i progetti intersettoriali a prevalente contenuto di infrastruttura tecnologica si possono citare quelli di seguito indicati.

La rete G-Net

L'avvio operativo della rete G-Net, che interconnette, con servizi di interoperabilità e posta sicura, i Gabinetti dei Ministri e gli uffici dei Responsabili dei sistemi informativi, è previsto entro il mese di marzo 1999.

Il servizio di trasporto della Rete Unitaria

A partire da marzo 1999 inizierà la sostituzione degli esistenti contratti per i servizi di trasporto dei domini delle singole Amministrazioni con i nuovi che consentiranno oltre ad un significativo risparmio economico anche un netto miglioramento tecnologico e qualitativo dei servizi disponibili. Parallelamente la realizzazione del dominio della Rete Unitaria di interconnessione delle Amministrazioni dovrebbe essere completata entro giugno 1999.

A partire dal primo trimestre del 2000 dovrebbe, infine, iniziare la migrazione delle Amministrazioni verso i servizi di rete virtuale IP, la cui adozione è un prerequisito per la diffusione dei servizi di interoperabilità all'interno delle singole Amministrazioni.

Il servizio di interoperabilità della Rete Unitaria

A partire da settembre 1999, con la realizzazione del Centro di Gestione e la disponibilità per le Amministrazioni dei servizi di interoperabilità, dovrebbe iniziare l'utilizzo della posta elettronica per lo scambio di corrispondenza tra le Amministrazioni. L'attivazione di tutte le Amministrazioni Centrali richiederà, tuttavia, presumibilmente almeno un periodo di 12-18 mesi.

La certificazione delle firme digitali

Entro la fine del 1999 è previsto l'inizio delle iscrizioni, nell'albo tenuto dall'Autorità, delle Società di certificazione e l'avvio della stessa funzione presso il Centro Tecnico limitatamente alle firme digitali emesse da quelle Amministrazioni, oltre l'Autorità, che riterranno di valersi dello stesso.

Tra i progetti intersettoriali a prevalente contenuto applicativo si possono citare quelli di seguito indicati.

L'adeguamento all'anno 2000

Per quanto riguarda l'anno 2000, l'Autorità, avendo rilevato delle discordanze tra il contenuto dei pareri emessi e quanto emerso dai questionari in materia restituiti dalle Amministrazioni, ha attivato un progetto di rilevazione del rischio che corrono le singole Amministrazioni Centrali di non riuscire in tempo utile ad adeguare i propri sistemi informatici e rimuovere le criticità hardware derivanti da sistemi embedded. I primi risultati saranno disponibili ad aprile 1999. Tale iniziativa è, peraltro, solo uno stimolo per sollecitare le singole Amministrazioni a verificare lo stato di avanzamento dei progetti di adeguamento ed a gestire le risorse in modo da eliminare il rischio di ritardi. La responsabilità resta comunque delle singole Amministrazioni ed ognuna deve, dunque, considerare prioritario l'impegno di rispettare il piano temporale di adeguamento all'anno 2000.

Il Sistema di Interscambio Catasto Comuni

Entro giugno 1999 verranno completati tutti i servizi previsti dalla legge 133/94 in anticipo rispetto all'emissione del regolamento di applicazione della legge. Per quanto riguarda l'adeguamento del Sistema di Interscambio ai nuovi obiettivi di decentramento fissati dalla legge Bassanini (Sistema di Interscambio fase II), è stato definito un progetto dei servizi e il piano di attività per il triennio 1999-2001. Le attività realizzative della fase II avranno inizio ad aprile 1999.

Lo Sportello Territoriale Integrato

Il progetto ha terminato le fasi di definizione e acquisizione dell'infrastruttura di comunicazione e di integrazione delle banche dati territoriali a disposizione del sistema dei servizi fruibili attraverso lo sportello territoriale integrato.

E' in corso la fase di installazione dei punti di servizio (circa 700) e la fase di realizzazione delle interfacce di accesso ai servizi previsti dallo Sportello Territoriale Integrato, fasi che avranno termine entro la fine del 1999.

Il Sistema Comunicazioni Territoriali

La prima fase del progetto SCT é in corso di avanzata realizzazione. Il primo prototipo di servizio sarà disponibile a giugno 1999.

Il progetto di estensione del Sistema Comunicazioni Territoriali è in corso di definizione, in collaborazione con la Conferenza Stato Regioni - Comitato di coordinamento dei sistemi informativi geografici.

Il Sistema Integrato delle Anagrafi

La realizzazione del primo prototipo del Sistema Integrato delle Anagrafi é in corso di realizzazione da parte del Ministero degli Interni, in collaborazione con ANCI e sotto la supervisione dell'Autorità. Il suo completamento è previsto per giugno 1999.

Il governo e la gestione del personale

E' stato predisposto il capitolato di gara per il prototipo tecnico del Sistema Informativo Unitario del Personale relativo alle fasi di programmazione delle assunzioni, organico e curricula professionali. Si prevede che la gara potrà essere bandita entro il primo semestre del 1999.

Interconnessione tra i sistemi delle Amministrazioni e la RGS per la trasmissione del mandato informatico

Con l'inizio del 1999 è stato messo in esercizio il mandato informatico all'interno della Ragioneria Generale dello Stato e verso la Banca d'Italia. Nel corso del 1999 si procederà a definire, dopo una prima verifica progettuale, le convenzioni tra le Amministrazioni e la Ragioneria Generale per l'interconnessione tra i singoli sistemi informativi delle stesse e quello della Ragioneria Generale, al fine di consentire la trasmissione, mediante i servizi della Rete Unitaria, dei mandati emessi direttamente dalle singole Amministrazioni. L'obiettivo è quello di identificare le informazioni oggetto di scambio, i criteri, i tempi e le modalità di attuazione delle interconnessioni.

Sistema Informativo di Cooperazione Applicativa (SICAP) per il Ministero di Grazia e Giustizia

Il progetto ha l'obiettivo di realizzare, con la supervisione dell'Autorità, una architettura di cooperazione sperimentale all'interno del MGG e con le Amministrazioni con cui interagisce. La gara è stata aggiudicata a dicembre 1998 ed i primi risultati della sperimentazione saranno disponibili a luglio 1999. Tra i progetti a prevalente contenuto normativo si possono citare quelli di seguito indicati.

Le regole tecniche per la firma digitale

Il DPR 513/97 ha rappresentato una vera rivoluzione normativa in quanto attribuisce ai documenti digitali il valore di originale, quando la loro autenticità e provenienza siano garantite da una firma digitale apposta con chiave certificata da un certificatore ufficialmente riconosciuto ed iscritto in un elenco pubblico tenuto dall'Autorità.

Lo schema di DPCM contenente le regole tecniche di applicazione del DPR 513 è stato predisposto dall'Autorità e contiene le caratteristiche e gli strumenti che debbono essere posseduti per generare e certificare le chiavi, nonché generare e verificare le firme. Il DPCM definisce, altresì, i requisiti cui devono rispondere i certificatori e le modalità con cui devono svolgere la loro attività.

Le regole tecniche per la formazione e conservazione dei documenti informatici della Pubblica Amministrazione

In attuazione degli artt. 18 e 20 del DPR 513/97 l'Autorità, d'intesa con le Amministrazioni degli Archivi di Stato e, per il materiale riservato, dell'Interno, delle Finanze e della Difesa, ha in corso di stesura le regole tecniche per la formazione e conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche Amministrazioni. Il completamento dei lavori è previsto entro la fine del 1999.

Lo schema di regolamento recante norme sulla semplificazione delle procedure di acquisto di beni e servizi di informatica

L'Autorità ha predisposto uno schema di regolamento sulla base delle disposizioni della legge 15 marzo 1997, n. 59, che risponde all'esigenza di razionalizzare e semplificare le procedure di gara per l'intera Pubblica Amministrazione. Lo scopo è quello di specializzare in modo organico le procedure di aggiudicazione per gli appalti aventi natura informatica, con la duplice finalità di assistere le Amministrazioni nella predisposizione della documentazione di gara e di rispondere all'esigenza di semplificazione, chiarezza e trasparenza rappresentate dalle Associazioni di fornitori. Lo schema di regolamento di cui sopra è previsto che possa dare origine ad un DPCM entro il primo semestre del 1999.

Le regole tecniche relative al protocollo informatico

Il DPR n. 428 del 20 ottobre 1998 ha introdotto le norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle Amministrazioni Pubbliche. Nel corso del 1999 è previsto il completamento del quadro normativo attraverso la produzione delle regole tecniche.

Il concetto di sistema di protocollo non va inteso come mera attività di certificazione della corrispondenza in entrata ed in uscita, bensì come chiave per il miglioramento complessivo dei procedimenti amministrativi. La connessione prevista dal progetto tra i sistemi di certificazione e registrazione della corrispondenza ed i sistemi di gestione dei procedimenti e dei flussi documentali (workflow), di posta elettronica e di supporto al lavoro di gruppo, di scambio di informazioni e documenti con l'utenza esterna, è tesa infatti al superamento del tradizionale scambio di informazioni cartacee con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

In questo quadro le regole tecniche è opportuno che vengano formulate in modo "leggero" concentrandosi sulle problematiche di interfaccia tra Amministrazioni e lasciando ampia autonomia e responsabilità alle stesse nella progettazione e realizzazione dei propri sistemi interni.

L'Autorità, peraltro, metterà a disposizione di tutte le Amministrazioni un documento contenente un quadro di riferimento progettuale atto a facilitare la predisposizione degli studi di fattibilità.

Il regolamento per le norme organizzative del telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni

È in corso di pubblicazione il regolamento per le norme organizzative del telelavoro nelle Pubbliche Amministrazioni previsto dalla legge 191 del 16 giugno 1998. Con il termine telelavoro ci si riferisce a tutta l'ampia gamma di prestazioni lavorative che è possibile eseguire in un luogo esterno alla sede di lavoro, mediante il prevalente supporto delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, di cui il lavoro svolto dalla propria abitazione è solo uno dei possibili esempi. Tali nuove modalità di prestazione, nella loro varietà, consentono più numerosi gradi di libertà nella riorganizzazione delle procedure amministrative e nella realizzazione di nuove opportunità di erogazione dei servizi della pubblica amministrazione e sono abilitate dalla piena realizzazione della Rete Unitaria delle pubbliche amministrazioni.

Le norme organizzative per il telelavoro hanno l'obiettivo principale di avviare la rimozione dei vincoli organizzativi, normativi, culturali e di comportamento che oggi ostacolano un efficace utilizzo delle opportunità offerte dalle tecnologie della comunicazione e dell'informazione all'interno delle amministrazioni pubbliche, favorendo l'avvio di sperimentazioni di telelavoro su larga scala e fornendo loro un quadro di riferimento.

In prospettiva, con l'estendersi della disponibilità di stazioni di lavoro collegate in rete, i risultati delle sperimentazioni di telelavoro, potranno fornire preziose indicazioni operative per l'evoluzione dei modelli di lavoro in tutta la pubblica amministrazione.

Particolare rilievo, infine, assumono le **attività di formazione**.

Lo sviluppo dei progetti, sia intersettoriali che delle singole Amministrazioni, basati sull'uso dei servizi della Rete Unitaria richiede, infatti, una cospicua opera di aggiornamento professionale e, in alcuni casi, di riqualificazione delle risorse umane chiamate ad utilizzare e gestire i nuovi servizi. Aggiornamento, in ultima analisi, necessario per favorire il processo di trasformazione dei rapporti tra P.A. e cittadini.

L'anno 1999 è caratterizzato da un'intensa attività di aggiornamento professionale promossa e finanziata dalla Autorità, che si svilupperà mediante:

- 3 cicli di quattro seminari di sensibilizzazione per dirigenti generali sulla gestione dei contratti di outsourcing, della sicurezza e del documento elettronico;
- 38 edizioni del corso per informatici e amministrativi (che riguarda circa 400 dipendenti e 18 sedi) sulla reingegnerizzazione dei processi;
- 246 edizioni del corso per utenti finali (che riguarda circa 4000 dipendenti e 20 sedi) sull'uso della interoperabilità;
- 20 edizioni (in 20 sedi) di un corso per informatici sulla progettazione e gestione delle reti, sulla progettazione di applicazioni distribuite e sulla gestione di siti WEB. Ulteriori 180 edizioni sono previste nel 2000.

4. Le nuove linee strategiche

Le nuove linee strategiche coprono un periodo in cui per la P.A. del nostro Paese diventa ineludibile l'esigenza di razionalizzare i propri processi interni e verso i cittadini. Non è infatti pensabile la piena integrazione economica dell'Italia nella Unione Europea senza che anche i servizi della P.A. si adeguino a quelli erogati dalle P.A. dei Paesi più avanzati dell'Unione. Quanto avvenuto sinora, tuttavia, non è certo incoraggiante. Mentre il quadro normativo si è adeguato, così come le infrastrutture tecnologiche, e grandi progetti intersettoriali sono stati completati e/o avviati, tutti i tentativi per accelerare l'introduzione delle innovazioni nelle singole Amministrazioni sono in ritardo.

Trasformare la P.A. è difficile e complesso e questo compito risulta particolarmente difficile poiché si deve procedere simultaneamente al passaggio di molte competenze gestionali dai Ministeri agli enti locali; viene meno la visione monolitica della Pubblica Amministrazione e si realizza un sistema integrato di amministrazioni pubbliche.

Le nuove linee strategiche 2000-2002 indicano pochi obiettivi da perseguire e le conseguenti azioni da intraprendere.

Gli obiettivi delle Amministrazioni e le conseguenti azioni

Aumentare l'efficienza attraverso il miglioramento dei processi interni sfruttando le potenzialità della Rete Unitaria

Nel quadriennio trascorso, salvo alcune Amministrazioni obbligate da adempimenti normativi, la maggior parte delle altre non ha, sinora, mostrato una grande sensibilità al miglioramento della propria efficienza mediante le opportunità offerte dalla automazione. Oggi la Rete Unitaria offre un'ulteriore grande opportunità attraverso la disponibilità dei servizi di trasporto ed interoperabilità. I tempi a disposizione delle Amministrazioni per la sottoscrizione dei contratti con le nuove Società sono previsti come molto brevi. Ciò proprio per accelerare sia la migrazione ai nuovi servizi di trasporto ed in particolare a quelli di rete privata virtuale IP, condizione quest'ultima preliminare per introdurre l'interoperabilità all'interno delle Amministrazioni, sia l'utilizzo dell'interoperabilità tra Amministrazioni.

Dall'indagine effettuata in 19 Ministeri dall'Autorità nel 1993 è risultato che ogni processo amministrativo subisce mediamente due interruzioni (ottenimento di approvazioni, controlli per verifiche, pareri, richieste di informazioni, ecc.) per interagire con un altro interlocutore esterno all'unità organizzativa titolare del processo. Di queste interazioni il 38% è rivolto ad un interlocutore esterno ed il 62% ad uno interno all'Amministrazione.

Emerge, quindi, in tutta evidenza come l'utilizzo dei servizi di interoperabilità, ed in particolare la sostituzione delle comunicazioni cartacee con la posta elettronica, sia all'interno e sia tra

Amministrazioni, rappresenta un fattore assolutamente prioritario per la tempestività dell'azione amministrativa e la sua efficienza e impone come prerequisiti indispensabili i servizi della Rete Unitaria, la firma digitale ed il protocollo informatico.

Introdurre la posta elettronica, tuttavia, non può essere, in molti casi, sufficiente per realizzare gli obiettivi di efficienza voluti senza una fase preliminare di revisione critica e proceduralizzazione dei processi amministrativi: in breve senza, come si suole dire, "reingegnerizzare i processi stessi".

In questo senso un formidabile ausilio alla reingegnerizzazione dei processi potrà essere lo sviluppo del protocollo informatico che, a partire dall'anno 2000, sulla scorta delle regole tecniche e degli studi di fattibilità necessari per la definizione dei progetti, dovrebbe passare dalla fase progettuale alla fase realizzativa.

La disponibilità, in questo senso, di un quadro di riferimento progettuale comune a tutte le Amministrazioni dovrebbe favorire la gestione informatizzata del flusso dei documenti e l'integrazione tra processi amministrativi, mentre il riutilizzo di componenti applicative dovrebbe facilitare l'introduzione di workflow dei processi amministrativi nelle diverse Amministrazioni.

L'introduzione su vasta scala dei servizi di interoperabilità rappresenta dunque per le Amministrazioni una linea strategica prioritaria per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa così come voluta dalle leggi Bassanini, e per la cui realizzazione le azioni da effettuare sono in estrema sintesi:

- migrare la rete di trasporto ai servizi di rete virtuale IP;
- creare le infrastrutture tecnologiche per l'introduzione dei servizi di interoperabilità (reti locali, server di posta, posti di lavoro, ecc.);
- realizzare nuovi sistemi informatici, a supporto dei processi amministrativi non ancora informatizzati;
- utilizzare, ove possibile, applicazioni analoghe già disponibili all'interno delle Amministrazioni, ovvero ricorrere alla personalizzazione di pacchetti applicativi reperibili sul mercato;
- avviare progetti aventi come obiettivo la verifica della qualità dei dati contenuti nelle basi informative, intesa come correttezza, completezza, consistenza e tempestività dei dati stessi: non è, infatti, pensabile l'erogazione di servizi applicativi ai cittadini o ad altre Amministrazioni senza poter assicurare un'elevata qualità dei dati forniti;
- reingegnerizzare i processi amministrativi introducendo tra l'altro nelle procedure il protocollo informatico, la firma digitale, i servizi obbligatori ed opzionali di interoperabilità resi disponibili dalla Rete Unitaria;
- rivedere il ruolo dei CED, da interpretare come centri di erogazione ed integrazione dei servizi, anche mediante la costituzione di Centri di Gestione (Call Center) per gli utenti dei servizi di trasporto e di interoperabilità interna, con proprie risorse o utilizzando i servizi opzionali della Rete Unitaria;
- sviluppare soluzioni tecnologiche ed organizzative per favorire la cooperazione applicativa procedendo alla reingegnerizzazione dei processi all'interno delle singole Amministrazioni;
- sperimentare soluzioni tecnologiche ed organizzative di cooperazione applicativa al fine di dare concreta attuazione alla recente normativa Bassanini ed in particolare nelle parti che prevedono: la creazione dello sportello unico, la diffusione di carte elettroniche per l'erogazione dei servizi, la riduzione dei costi diretti ed indiretti dei cittadini e delle imprese, il miglioramento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

Nel triennio in esame, quindi, non appena la Rete Unitaria renderà disponibili, dopo le prime sperimentazioni e prototipi, tali servizi comuni, un ulteriore aumento del livello di efficienza ed efficacia potrà essere ottenuto con l'utilizzo degli stessi.

Il cammino indicato alle Amministrazioni, peraltro, anche se fortemente innovativo, non è una fuga in avanti; analoghe evoluzioni sono già state realizzate in Germania, sono in corso di attuazione in Francia e sono prassi ordinaria negli Stati Uniti ove nelle Amministrazioni lo scambio di documentazione cartacea è stato abolito.

L'individuazione delle "Best Practices" per misurare l'efficienza, sia all'interno che a livello europeo, l'acquisizione delle idee e delle soluzioni di altri, devono essere tutti elementi di

confronto ed integrazione con l'obiettivo di portare la P.A. italiana allo stesso livello di efficienza delle migliori P.A. dell'Unione.

Porre i cittadini e le imprese al centro della propria missione

Ad un osservatore attento dei comportamenti della P.A. la cosa che più colpisce come differenza tra la P.A. italiana rispetto a quelle ad esempio francesi, inglesi o tedesche, non è tanto la lentezza o la mancanza di chiarezza del processo amministrativo quanto la scarsa o assente attenzione verso le esigenze del cittadino.

Mentre le P.A. evolute tendono a disincentivare il ricorso agli sportelli per comunicare con i cittadini favorendo strumenti alternativi come Internet, il telefono o le comunicazioni epistolari personalizzate, le Amministrazioni italiane sono ancora praticamente tutte accessibili solo attraverso lo sportello tradizionale e spesso anche più sportelli di Amministrazioni diverse. Solo da qualche anno le Amministrazioni hanno istituito uffici per i rapporti con i cittadini a cui è possibile accedere telefonicamente. Non a caso il V° programma quadro dell'Unione Europea prevede tra le azioni chiave proprio il miglioramento dei sistemi e servizi per il cittadino.

Le leggi Bassanini hanno, oggettivamente, cercato di ridurre in Italia il peso della burocrazia per i cittadini attraverso lo strumento dell'autocertificazione o delle dichiarazioni sostitutive. In alcuni casi a ragione, ma in molti altri per supplire alla incapacità delle Amministrazioni di erogare, in modo adeguato e tempestivo, il servizio al cittadino direttamente al suo domicilio.

In alcuni casi, infine, il fenomeno dell'autocertificazione non è stato solo utilizzato per ridurre gli adempimenti burocratici ma per sopperire a carenze reali dei sistemi informatici pubblici, come ad esempio nell'autocertificazione dei redditi per usufruire di prestazioni sanitarie o previdenziali, riversando sul cittadino la responsabilità di dichiarazioni su dati che dovrebbe già detenere la P.A. ma che la stessa non riesce ad aggiornare tempestivamente e/o ad integrare tra di loro. Tale stato di cose ha sinora favorito la crescita di attività lucrative aventi il solo scopo di "intermediare" tra l'inefficienza dei servizi della P.A. e le esigenze dei cittadini.

L'anno 1999 vedrà la maggior parte di tali motivazioni cadere con l'avvio della Rete Unitaria ed in particolare dell'interoperabilità, della firma digitale e delle società di certificazione e di quei progetti intersettoriali trainanti per i cittadini quali ad esempio:

- i sistemi relativi all'Area del Territorio;
- il sistema delle Anagrafi;
- il sistema del protocollo informatico e di gestione dei documenti.

Strumenti tutti complementari e funzionali al quadro normativo delle leggi Bassanini.

A partire dal 2000 poi è prevedibile che comincino a manifestarsi anche gli effetti dei servizi di cooperazione applicativa. Servizi che consentiranno di integrare in un unico sportello, virtuale o reale, i servizi erogati da Amministrazioni diverse.

La linea strategica è, dunque, per le Amministrazioni "usare le opportunità IT disponibili per mutare il rapporto tra P.A. e cittadini".

Questo significa, per le Amministrazioni, cercare progressivamente di erogare i propri servizi mediante:

- lo scambio telematico e diretto di informazioni pubbliche o puntuali (leggi, norme, bandi, informazioni sui servizi, ricezione di richieste o denunce fiscali, estratti conto fiscali, ecc.);
- l'istituzione di canali di comunicazione diretti (siti WEB, posta elettronica, posta tradizionale personalizzata, numeri telefonici per informazioni, ecc.) con una verifica periodica dei livelli di servizio e delle soddisfazioni dei cittadini;
- la disponibilità di interazioni telematiche operative (richieste di certificati, informazioni, dichiarazioni, richieste di informazioni, ecc.) anche basate sull'uso del protocollo informatico e della firma digitale; e, analogamente, organizzare la produzione dei servizi mediante:
- la condivisione delle informazioni di base (anagrafi, autoveicoli, immobili, ecc.) per ridurre le esigenze informative dei cittadini integrando le informazioni disponibili;
- l'attivazione automatica di processi informativi sulla base di eventi (anagrafici, giudiziari, ecc.) sia nei confronti di altre Amministrazioni che dei cittadini;

- la riprogettazione delle procedure di lavoro e dei flussi informativi automatizzati condivisi tra più Amministrazioni utilizzando i servizi di interoperabilità e di cooperazione applicativa.

Aumentare gli investimenti in software applicativo

E' oggettivamente difficile migliorare il livello di efficienza ed efficacia di una Amministrazione senza il supporto di un sistema informatico in grado di coprire tutte le fasi automatizzabili dei diversi processi amministrativi. Dalla citata rilevazione del 1993 emerge come solo il 20% di processi siano supportati da sistemi informatici. Una analisi più specifica, condotta recentemente, colloca inoltre ben il 70% del patrimonio di software applicativo complessivo delle Amministrazioni Centrali, pari a 270 milioni di istruzioni, in soli due Ministeri (Finanze e Tesoro) e nei tre Enti previdenziali principali (INPS, INPDAP ed INAIL).

Emergono due osservazioni evidenti:

- il patrimonio applicativo è molto scarso in assoluto,
- ed è anche concentrato in quelle Amministrazioni in cui senza un sistema informatico sarebbe impossibile adempiere alle finalità istituzionali.

Questo significa che nella maggior parte delle Amministrazioni solo pochissimi processi ed in generale quelli di autoamministrazione (contabilità e personale) sono supportati da sistemi informatici.

Si può concludere che:

- la P.A. spende per rinnovare il proprio hardware e mantenere il patrimonio di software esistente, piuttosto che investire nella realizzazione di nuove applicazioni a supporto dell'azione amministrativa;
- il livello di informatizzazione della P.A. è complessivamente basso (l'80% dei processi amministrativi non è informatizzato mentre è relativamente diffusa l'informatica individuale) ed il divario rispetto al sistema delle imprese (produzione e servizi) tende ad aumentare, stante il basso tasso di crescita del patrimonio di software applicativo;
- l'obsolescenza del patrimonio di software applicativo esistente è molto elevata, stante il tasso di sostituzione troppo basso.

Nella realtà la P.A., rispetto alle imprese, ha sicuramente molti più processi puramente amministrativi ed a questi già i servizi di interoperabilità possono fornire un valido supporto. Tuttavia il ricorso alla sola interoperabilità non può essere la sola risposta delle Amministrazioni per colmare il divario con il mondo reale. Né, peraltro, la cooperazione applicativa potrà dispiegare tutti i suoi effetti se non esistono servizi applicativi in ogni Amministrazione da mettere come patrimonio comune del Sistema Informativo Unitario della P.A.

La linea strategica è, dunque, per le Amministrazioni "investire in nuove applicazioni". Ma investire in nuove applicazioni è complesso perché occorre identificare le esigenze e valutarne la fattibilità tecnico-economica. Compiti difficili per il personale della P.A. la cui professionalità in questo campo non è delle più aggiornate. Le azioni da intraprendere per recuperare il tempo perduto dovrebbero, dunque, concentrare nelle Amministrazioni le capacità di indirizzo, proposta e controllo ed affidare a terzi quelle di valutazione e realizzazione. In questo senso le Amministrazioni dovrebbero pertanto:

- elevare la professionalità degli addetti allo sviluppo applicativo portandoli più ad essere esperti di supporto al cambiamento ed al rapporto fra organizzazione ed IT che non analisti-programmatori;
- ampliare il budget da destinare allo sviluppo del software applicativo, dedicando a questi investimenti i risparmi derivanti dall'utilizzo dei servizi della Rete Unitaria e dalla diminuzione dei costi per il rinnovo delle infrastrutture tecnologiche;
- identificare le proprie esigenze di informatizzazione e formulare i relativi requisiti utente;

- adattare, ove possibile, alle proprie esigenze applicazioni analoghe realizzate da altre Amministrazioni o pacchetti applicativi disponibili sul mercato.

L'adeguamento alla fase definitiva dell'Euro

L'adeguamento all'Euro rappresenta un impegno non eludibile e, nei fatti, è un ulteriore esame per il nostro paese e per la nostra credibilità a livello internazionale. Un fallimento, anche parziale, protratto oltre i tempi fisiologici di assestamento comunque legati ai grandi cambiamenti non solo nuocerebbe alla competitività dell'intero Paese, ma anche riaccenderebbe le non sopite critiche sulla impreparazione dell'Italia in generale e della P.A. in particolare.

Le linee strategiche contenute nel presente piano triennale non possono ovviamente comprendere la P.A. locale; tuttavia, non può essere sottaciuta la circostanza che il processo di decentramento amministrativo previsto dall'attuale legislazione, l'esigenza di integrazione e scambio delle informazioni tra P.A. centrale e locale e la possibilità per la P.A. locale di accedere ai servizi della Rete Unitaria tenderanno progressivamente a ricomprendere, almeno per gli aspetti di interesse della P.A. centrale, anche le P.A. locali nella formulazione delle strategie generali di evoluzione della P.A. ed in particolare di quelle orientate all'erogazione di servizi ai cittadini.

Un particolare aspetto della P.A. locale è rappresentato, infine, dal Mezzogiorno ove, sia nel nuovo quadro comunitario di sostegno per il periodo 2000-2006 che nel Patto Sociale per lo sviluppo e l'occupazione, recentemente sottoscritto dal Governo e dai Sindacati, l'accelerazione del decentramento delle funzioni amministrative e lo sviluppo dell'informatizzazione nelle unità locali delle regioni meridionali rappresentano altrettanti strumenti di crescita socio economica. Ciò anche per evitare che si generino casi di discriminazione dei cittadini rispetto ai servizi erogati dalla P.A. ed insieme per incrementare l'occupazione.

In questo senso da parte di ogni Amministrazione Centrale deve essere fatto ogni possibile sforzo per favorire il decentramento amministrativo e per realizzare progetti di interoperabilità e di cooperazione applicativa con gli enti locali delle regioni meridionali.