

## Linee strategiche per il triennio 2001-2003

### Premessa: gli indirizzi strategici di fondo

Le linee strategiche per il prossimo Piano triennale si collocano nella prospettiva di continuità e di naturale evoluzione rispetto a quelle tracciate negli anni precedenti. Continuano pertanto ad essere orientate alla realizzazione del Sistema Informativo Unitario delle Amministrazioni Pubbliche, lungo le due direttrici di fondo concernenti rispettivamente:

- a. l'accrescimento dell'efficienza delle Amministrazioni, al loro interno e negli intensificati rapporti vicendevoli, sfruttando le potenzialità della Rete Unitaria;
- b. il miglioramento dei servizi resi all'utente finale (cittadini e imprese).

La prospettiva di sostanziale continuità nell'indirizzo strategico di fondo sopra indicata trova conforto nel Piano presentato dalle Amministrazioni per il precedente triennio 2000 - 2002, registrandone gli apprezzabili progressi nell'orientamento ai sistemi applicativi, all'utilizzo produttivo dei servizi informatici, alla crescente attenzione ai processi e ai risultati. Costituisce ulteriore incoraggiante indicazione di questo riorientamento la quota, percentualmente minore rispetto ai Piani precedenti (quasi del 60% tra il Piano 1998 - 2000 e quello 2000 - 2002), del fabbisogno finanziario necessario per l'avanzamento del SIU non coperta dall'impegno a tal fine preventivato dal complesso delle Amministrazioni.

Al centro del disegno strategico perseguito si pone la modernizzazione della P.A., chiamata ad una profonda revisione dei rapporti con cittadini e imprese cui è tenuta a fornire servizi che, per contenuto, qualità e modalità di fruizione, risultino non inferiori a quelli disponibili negli altri Paesi dell'Unione Europea. È sempre più serrata, infatti, la logica di competizione tra sistemi Paese, nei quali la P.A. ha un ruolo propulsivo non rinunciabile. L'intento ultimo di tale cambiamento, in definitiva, rimane quello di pervenire alla realizzazione di condizioni che rendano possibile passare dalla logica del sistema informativo a supporto di una singola Amministrazione a quella in cui, a valere sul medesimo sistema, più Amministrazioni siano poste in grado di poter interagire tra loro e con gli enti locali, strutturalmente deputati al presidio del territorio, in modo da potere assicurare un più immediato ed efficace raccordo con le esigenze dei cittadini e delle imprese.

Il cambiamento della P.A. nel senso indicato passa attraverso tre fondamentali direttrici di innovazione, di ordine normativo, tecnologico e organizzativo. Gli avanzamenti registrati a tale riguardo in Italia sono rilevanti sulle prime due di dette direttrici, ma risultano ancora piuttosto modesti sulla terza.

Sotto il profilo normativo, il nostro Paese si è dotato di regole tra le più avanzate riscontrabili a livello internazionale: si pensi alla riformulazione del bilancio dello Stato per centri di costo; al *budget* e al controllo di gestione; alla trasformazione dei titoli di spesa in evidenze informatiche; alle leggi Bassanini in materia di decentramento e di semplificazione dei rapporti tra Stato e cittadini; alle regole tecniche per la firma digitale, per la formazione e conservazione dei documenti informatici della Pubblica Amministrazione, per il protocollo informatico, per l'organizzazione del telelavoro nelle Amministrazioni; alla carta d'identità elettronica e alle connesse applicazioni elettroniche per l'erogazione di servizi.

In termini di tecnologie informatiche, la situazione, con particolare riferimento alle Amministrazioni Centrali, può definirsi soddisfacente sia sotto il profilo dell'infrastruttura di base (risultano installati 160.000 personal computer, di cui già 92.000 collegati in rete) sia sotto quello della Rete unitaria, i cui servizi di trasporto e di interoperabilità (posta elettronica, *web service*, *file transfer*), ormai pressoché completata o comunque in fase avanzata dei rispettivi collaudi, potranno essere prontamente attivi per tutte le Amministrazioni pubbliche centrali che si siano poste in condizione di avvalersene. I problemi maggiori di questa direttrice di cambiamento vertono sul fronte del software, sia per la limitatezza delle applicazioni disponibili (per lo più concentrate sull'auto-amministrazione) sia sulla vetustà del software disponibile e sull'arretratezza degli ambienti di sviluppo.

Il fronte tuttavia che, in assoluto, registra tempi di avanzamento più lenti e modalità di approccio più problematiche è quello della componente organizzativa, sia nell'ambito delle singole Amministrazioni sia nei rapporti tra loro. Ciò è dovuto sia alle rigidità che la caratterizzano, sia perché la maggior parte dei processi non è informatizzata.

### **Le azioni strategiche per il triennio 2001-2003**

Sulla base di queste premesse, risultano identificabili, per il prossimo triennio, due tipologie di linee di azione strategica: quelle per le quali è prevalente il carattere di continuità con le indicazioni fornite dall'Autorità per i Piani precedenti e quelle che, pur rese possibili dalla naturale evoluzione di azioni già impostate, si presentano con carattere maggiormente innovativo.

Sono ascrivibili alla tipologia di **azioni strategiche** a prevalente **continuità di indirizzo** con il passato le seguenti:

1. accrescere l'efficacia realizzativa, continuando a intensificare gli investimenti in software applicativo e privilegiando il completamento o, comunque l'avanzamento dei progetti informatici già avviati piuttosto che il varo di nuovi;
2. migliorare la qualità dei dati, intervenendo sulle basi informative, promuovendone, rispettivamente, qualità e condivisione;
3. delocalizzare, grazie alle tecnologie informatiche e della comunicazione, la fornitura di servizi, avvicinando Amministrazioni e cittadini ed eliminando le "intermediazioni".

Due sono le **azioni strategiche** a **prevalente contenuto innovativo**. Riguardano rispettivamente:

1. l'intervento sull'organizzazione volto a ribaltarne la logica di fondo, riorientandola dalla focalizzazione sulle procedure informatizzate (o da informatizzare) a quella sul flusso di lavoro informatizzato (o da informatizzare);
2. l'accentuazione del confronto con altre realtà dell'Unione Europea.

Per ciascuna di dette linee di azione si indicano, di seguito, i principali presupposti attuativi suggeriti dall'esperienza applicativa in tema di Pianificazione delle Amministrazioni.

### **Accrescere l'efficacia realizzativa**

Ne costituisce momento centrale il pervenire ad un approntamento del Piano triennale inteso come prezioso momento di confronto e di reale opportunità di crescita dell'Amministrazione lungo un percorso predeterminato e non già come mero adempimento burocratico nei confronti dell'Autorità. Ciò significa:

- a. disporre di una struttura propria, appositamente deputata a "governare" il processo di ammodernamento informatico. In particolare, detta struttura deve farsi carico, in un contesto contrassegnato dalla crescente, generalizzata propensione, da parte di ogni Amministrazione, alla delega all'esterno delle responsabilità attuative, di mantenere ben fermi i seguenti basilari principi:
- b. non delegare ai fornitori né la strategia complessiva né il disegno generale dell'architettura informatica, che devono essere saldamente in mano dell'Amministrazione, pena la confusione di ruoli tra committente e fornitore, nonché la perdita di autonomia decisionale;
- c. essere in grado di vigilare con sistematicità e rigore sul rispetto, da parte dei fornitori esterni, di tempi, costi e livello di qualità dei servizi e/o prodotti resi, anche al di fuori dei casi in cui l'attività di monitoraggio è normativamente imposta. Analoga attività andrebbe condotta anche per gli eventuali prodotti costruiti in casa, formalizzandone in via preventiva obiettivi, tempi e risorse assegnate;
- d. puntare a realizzare sistemi duttili, idonei a sopportare senza "traumi" adattamenti imposti dal mutamento di esigenze e situazioni, ricorrendo prevalentemente a prodotti preconfezionati, di largo mercato o comunque sperimentati con successo presso altre realtà, evitando "personalizzazioni" complesse, costose da mantenere e difficilmente modificabili;
- e. promuovere, attraverso una più intensa comunicazione "orizzontale all'interno dell'Amministrazione e tra Amministrazioni, un raccordo più stretto di quanto sin qui avvenuto tra gli investimenti previsti nel "Piano triennale" e quelli inseriti nel documento di programmazione finanziaria;

- f. quantificare - per almeno due o tre tra i progetti ritenuti, per impegno di spesa o per implicazioni complessive, più significativi da ogni Amministrazione - i ritardi accumulati, in termini di tempi e di costi, rispetto alla previsione riportata nel Piano triennale in cui ciascun progetto è stato inserito per la prima volta;
- g. valorizzare - almeno per quelle tra le "prestazioni" gestite dal progetto per le quali la relativa stima a campione risulta più agevole - i benefici ottenibili, rispetto al sistema precedente, in termini, di tempi, costi, modalità di erogazione, livello complessivo del servizio reso, all'interno dell'Amministrazione medesima e/o riguardo agli utenti finali;
- h. prestare particolare attenzione (eventualmente approntando le iniziative del caso) a quelle che l'esperienza applicativa ha dimostrato essere criticità piuttosto ricorrenti nelle Amministrazioni, quali:
  - il livello di condivisione del progetto da parte delle altre strutture interne interessate;
  - la chiara focalizzazione di casi specifici difficilmente riconducibili nella logica generale del progetto. Se quest'ultimo risulta comunque idoneo a risolvere efficacemente la massa prevalente dei casi trattati è probabilmente preferibile mandarlo avanti, accontentandosi di una soluzione rapida, ancorché marginalmente incompleta, piuttosto di una più esaustiva, realizzabile però con aggravio di tempi e costi non rapportabili al reale beneficio;
  - una reale e condivisa responsabilizzazione degli "attori" coinvolti nei singoli segmenti del processo in cui si inserisce il progetto, sviluppandone "spirito di servizio" e attenzione verso gli utenti finali";
  - l'organizzazione e la messa in opera, sia pure a titolo sperimentale, di un *help desk* interno orientato ai progetti rilasciati o in via di rilascio.

### **Migliorare la qualità dei dati**

È ormai unanimemente condiviso il principio in base al quale una Pubblica amministrazione, che voglia realmente operare al servizio del cittadino (e non viceversa!), deve saper utilizzare, per fornire prestazioni molteplici e diverse, le informazioni di cui già dispone sul conto del soggetto interessato. Risponde alla logica contraria scaricare sull'utente finale la propria inefficienza, pretendendo che sia quest'ultimo di darsi ogni volta carico di riprodurle, organizzate su misura delle esigenze dell'Amministrazione destinataria. Si colloca in questa "filosofia" la realizzazione del SIU, volto a creare le condizioni che rendano possibile passare dalla logica del sistema informativo a supporto di una singola Amministrazione a quella in cui, a valere sul medesimo sistema, più Amministrazioni siano poste in grado di poter interagire tra loro e con gli enti locali. Spetta infatti a questi ultimi, strutturalmente deputati al presidio del territorio, assicurare un più immediato ed efficace raccordo con le esigenze dei cittadini e delle imprese. È di tutta evidenza, quindi, che la qualità dei dati contenuti nelle basi informative è di fondamentale importanza nel processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione.

La condivisione di basi informative con altre Amministrazioni accentua pertanto le responsabilità dell'Amministrazione "proprietaria dei dati" circa il loro livello intrinseco di qualità. È un tema che, soprattutto con l'avvio operativo della Rete Unitaria e, in specie, dell'interoperabilità, della firma digitale e delle società di certificazione, investe progetti intersettoriali di particolare interesse per cittadini e imprese quali il sistema delle Anagrafi e i sistemi relativi all'Area del Territorio.

Qualità dei dati significa, in particolare:

- a. correttezza: ossia non solo predefinito degli standard informativi da rispettare in sede di prima acquisizione, ma anche l'esistenza di una fase sistematica di controllo e di validazione dei dati acquisiti;
- b. coerenza e completezza: ossia l'idoneità dei dati di corrispondere all'obiettivo informativo da soddisfare. Occorre, a questo scopo, evitare di tenere in vita più basi dati (o anche a supporti cartacei) riferentisi ad argomenti simili e differenziandosi tra loro per aspetti marginali. Oltre allo spreco di tempo e risorse per la ricerca, ne risultano amplificate le possibilità di errori e duplicazioni;

- c. tempestività di aggiornamento: le tecnologie oggi disponibili non consentono più di "giustificare" ritardi di inserimento nella "base" di dati "più freschi" di cui l'Amministrazione sia venuta in possesso: è in ogni caso opportuno far sempre risultare la data dell'ultimo aggiornamento effettuato;
- d. censire, anche con l'ausilio di supporti informatici oggi disponibili, le carenze riscontrabili nelle basi dati di propria pertinenza;
- e. separare nettamente le responsabilità attinenti alle applicazioni da quelle relative alle basi dati;
- f. soprattutto, attivare i necessari interventi migliorativi delle basi dati, provvedendo, in primo luogo a una chiara identificazione delle differenti responsabilità concernenti i differenti momenti della vita del dato e riguardanti, in particolare:
  - il contenuto informativo dei dati: deve trattarsi, in particolare di responsabilità esclusiva e non delegabile ad altre funzioni;
  - il trattamento dei dati: acquisizione, controllo e rilascio;
  - la loro conservazione che implica anche l'adozione delle necessarie misure di sicurezza per l'accesso in via telematica al dato da parte degli utenti abilitati, senza peraltro la possibilità di apportarvi modifiche.

### **Delocalizzare, grazie all'I.C.T., la fornitura di servizi**

La delocalizzazione dei servizi presuppone fundamentalmente due condizioni: quella della disponibilità delle tecnologie necessarie e quella dell'effettivo orientamento all'utente da parte delle Amministrazioni tenute a fornire il servizio.

- a. La prima condizione è ormai ampiamente alla portata di ogni Amministrazione nelle molteplici forme consentite dalle tecnologie per l'informazione e la comunicazione: RUPA multiservizi, Internet (siti Web, posta elettronica, sistemi integrati per la gestione condivisa delle informazioni di base) telefono e televisione;
- b. La seconda si manifesta attraverso un approccio volto non solo a dare notizie e ad assicurarne il tempestivo e sistematico aggiornamento ma anche, se non soprattutto, a promuovere un dialogo interattivo con l'utenza e con i fornitori. La concreta praticabilità di questo percorso a sua volta implica:
  - assicurare facilità di accesso al servizio, anche adottando standard ad ampia diffusione e sistemi comuni di certificazione e transazione. Fondamentale, in quest'ottica, puntare sull'erogazione di servizi al cittadino avvalendosi delle opportunità offerte dalla carta d'identità elettronica;
  - attivare "call center" efficienti e capaci di farsi percepire come realmente attenti all'ascolto delle istanze pervenute e disponibili a una risposta costruttiva;
  - pubblicizzare adeguatamente i nuovi servizi offerti sottolineando con particolare enfasi:
    - le caratteristiche di minor costo e maggior rapidità del servizio, se richiesto direttamente all'Amministrazione, senza il ricorso, non più necessario, agli "intermediari di professione";
    - l'esistenza di agevoli possibilità di reclamo per i disservizi: l'analisi dei reclami per tipologia e la diffusione alle strutture delle relative informazioni può costituire un importante stimolo ad apportare gli interventi migliorativi necessari;
    - identificare, anche con il concorso delle parti sociali, le informazioni più idonee, tra quelle di propria pertinenza (a esempio quelle su reperti archeologici e opere d'arte normalmente non visibili) suscettibili non solo di favorire il miglioramento dei servizi dell'Amministrazione e di stimolare la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, ma anche di originare nuove opportunità di lavoro.

## **Passare dall'orientamento all'informatizzazione delle procedure a quello sul flusso di lavoro informatizzato**

La maggior parte dell'attività delle Amministrazioni è basata sulla logica del "procedimento" che, anche quando non disciplinato da espressa normativa (per lo più ampiamente datata e basata su presupposti superati), risulta comunque ancorato a prassi largamente consolidate e rispettose di "competenze" rigidamente delineate. La complessità formale aumenta quando il procedimento (come accade sovente) interessa più Amministrazioni. Una procedura informatica costruita sul procedimento rischia di mantenere in piedi una serie di adempimenti, di fatto divenuti, con l'informatizzazione, inutile zavorra, che vanifica gran parte dei vantaggi conseguibili in termini di rapidità ed efficacia. Non di rado l'obiettivo (non dichiarato) dell'informatizzazione finisce con l'identificarsi più con l'interesse al mantenimento delle "mansioni" preesistenti a margine del il procedimento in questione piuttosto che con l'innalzamento del livello di qualità del servizio reso.

L'orientamento al flusso di lavoro informatizzato (di cui l'imminente estensione del mandato informatico di pagamento costituisce un prezioso punto di riferimento) potrà trovare un formidabile supporto nel progetto intersettoriale relativo al protocollo informatico e alla gestione informatizzata dei flussi documentali). Si tratta di un orientamento che comunque presuppone di focalizzare rispettivamente:

- a. il valore del "tempo" entro il quale è conseguibile il risultato nei riguardi dell'utente finale. L'informatizzazione del processo deve, tra l'altro, produrre abbattimenti dei tempi di erogazione del servizio altrimenti impensabili. Se questo non avviene o avviene in misura minima l'apporto tecnologico non ha conseguito il suo obiettivo: partendo dall'ottica "fattore tempo" occorre quindi ripensare l'intero processo, identificando i punti di criticità che lo condizionano e il valore aggiunto di cui, eventualmente, lo accrescono;
- b. le implicazioni del processo di decentramento in atto. Il mantenimento al centro delle funzioni di indirizzo e controllo e il trasferimento ad agenzie o a enti locali delle funzioni gestionali deve essere attuato assicurando omogeneità di prestazioni, a cittadini e imprese, su tutto il territorio nazionale. Ne scaturiscono due fondamentali implicazioni:
  - l'individuazione, da parte delle Amministrazioni centrali con responsabilità di coordinamento, delle normative, degli standard, delle misure di sicurezza, degli indirizzi operativi necessari a far realmente funzionare il progetto;
  - l'orientamento verso realizzazioni informatiche disponibili sul mercato, e/o presso altre realtà, comunque idonee a risultare agevolmente interfacciabili, accantonando "personalizzazioni" che, pur se apparentemente più idonee ad assicurare continuità nelle modalità operative esistenti, che ben difficilmente potrebbero risultare giustificate da un rapporto costi/benefici misurato sul processo complessivo;
- c. l'esaltazione del contributo del fattore umano. Il livello dell'impegno nella formazione è uno dei principali indici della sensibilità manageriale che caratterizza un'Amministrazione e del suo reale orientamento al futuro. Si tratta di un impegno che chiede responsabilità e coraggio anche perché, sovente, i benefici di ritorno, non essendo immediati, vanno a vantaggio di soggetti diversi da quelli cui oggi competono le decisioni. Occorre d'altro canto la consapevolezza che dotare le proprie strutture di tecnologie avanzate per "fare le stesse cose di prima" con mezzi diversi, oltre che vanificare l'investimento tecnologico, finisce con l'essere fattore di demotivazione e di disinteresse del personale. D'altro canto, l'esperienza sul campo dimostra che, anche in presenza di un soddisfacente grado di "familiarizzazione" da parte delle risorse interne nell'uso delle nuove tecnologie disponibili, difficilmente si consegue il desiderato salto di qualità nella prestazione da fornire all'utente se non vi concorrono due condizioni:
  - o la chiara visione, da parte delle risorse medesime, del servizio complessivo all'utente che ciascuna di esse, per la parte di competenza nel nuovo e,

- necessariamente, più responsabile ruolo indotto dalle nuove tecnologie, è chiamata a svolgere;
- o accentuare la trasparenza verso l'esterno del processo amministrativo in modo da favorire, anche in questa fase, l'interattività telematica con l'utente, accentuando ulteriormente la responsabilizzazione delle risorse interne.

### **Confrontarsi con l'Europa**

Si tratta di un confronto al quale già invitavano le linee strategiche dello scorso anno e che, comunque, la logica via via più serrata della competizione tra Sistemi Paese non rende più eludibile. D'altro canto il "Libro Verde sull'informazione pubblica" elaborato dall'U.E. raccomanda che, nei riguardi dell'accesso al patrimonio informativo pubblico, tutti i cittadini dell'Unione abbiano pari possibilità e non risultino discriminati negativamente. Se a ciò si aggiunge che, nell'anno centrale del nuovo Piano triennale, l'EURO, oltre che moneta di conto sostituirà a tutti gli effetti le monete nazionali, discendono tre indicazioni, orientate rispettivamente, le prime due, all'efficienza interna alle Amministrazioni, la terza al servizio all'utente finale. Esse riguardano, in particolare:

- a. completare gli adempimenti necessari all'adeguamento all'EURO. Come già ricordato lo scorso anno, è questo un adempimento di grande visibilità, non solo nell'ambito del Paese, ma a livello internazionale. Una *defaillance* della Pubblica Amministrazione in proposito avrebbe conseguenze negative di immagine ben superiori agli inconvenienti specifici che ne fossero l'origine;
- b. confrontare con l'Amministrazione più affine di almeno uno dei principali Paesi dell'U.E., caratteristiche fondamentali, qualità e "costi di produzione" (stimati a campione) di una o più tipologie di "prestazioni rese agli utenti", nell'ambito del principale servizio istituzionalmente reso. In questo contesto potrà ovviamente trovare spazio anche la differenza di costo, a parità di servizio, tra una transazione elettronica e quella cartacea tradizionale, tenendo conto, a quest'ultimo riguardo, anche dei costi relativi alla materia prima utilizzata, al suo trasporto fisico e a quello della relativa archiviazione (spazi occupati, tempi di ricerca, ecc);
- c. rendere più facilmente conoscibili e attivabili da un'ampia platea di interessati (e non solo da parte di una cerchia piuttosto ristretta e abituale di utenti), le modalità di accesso ai Fondi comunitari (non solo strutturali) e ai relativi a programmi di innovazione e sviluppo.

Roma, 27 gennaio 2000