CAMERA DEI DEPUTATI

XVII LEGISLATURA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL LIVELLO DI DIGITALIZZAZIONE E INNOVAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E SUGLI INVESTIMENTI COMPLESSIVI RIGUARDANTI IL SETTORE DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE

Atto libero a norma dell'articolo 1 della *Deliberazione sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti*

AIPA

Le azioni svolte e i risultati conseguiti 1993-2000

Acquisito durante l'audizione dell'11/1/2017

Comunicato nella seduta del 24/1/2017

Le azioni svolte e i risultati conseguiti 1993 - 2000

Il contesto di riferimento

Lo scenario di riferimento operativo, per l'amministrazione italiana, è cambiato radicalmente negli ultimi anni. Nella prospettiva dell'Information & Communication Technology (ICT), a questo cambiamento ha concorso in modo determinante la forte accelerazione della diffusione di Internet.

Il fenomeno non ha interessato solo il nostro Paese. La consapevolezza del ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel modo nuovo di fare amministrazione ha infatti indotto i governi dei maggiori paesi industrializzati a identificare, in documenti ufficiali, l'ICT come indispensabile leva per la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

L'Unione Europea, a sua volta, ha sottolineato la valenza dell'informazione come risorsa da gestire nell'interesse della collettività ed ha formulato un piano e-Europe per la realizzazione di un vasto progetto di automazione.

Il disegno, avviato nel dicembre 1999 dalla Commissione Europea, prevede i seguenti obiettivi: consentire a tutti i cittadini europei di entrare nell'era digitale e di disporre di un collegamento on-line; creare un'Europa capace di padroneggiare i sistemi digitali, sostenuta da una cultura imprenditoriale; garantire che il processo non ingeneri esclusioni e contribuisca a creare fiducia nei consumatori.

Nel giugno 2000, il Consiglio europeo ha adottato il piano d'azione e-Europe 2002, che precisa le azioni politiche necessarie per conseguire, entro il 2002, tali obiettivi.

L'iniziativa ha assunto un valore strategico con un ampio impatto sulle politiche degli Stati nazionali, potenziandone le iniziative e promuovendo lo sviluppo di nuove.

Nell'intera Unione si assiste, ormai, alla diffusione generalizzata di "e-iniziativa" di vario tipo. Gli sviluppi non si limitano solo al settore pubblico: da e-Europe hanno tratto ispirazione anche molte iniziative private.

È in questo contesto che va inquadrato il Piano d'azione per l'e-Government che il nostro Governo ha attivato nel giugno del 2000.

ola cui sono
derivati

La visione strategica

Le **linee strategiche** lungo le quali si è mossa l'Autorità in questi anni possono così identificarsi:

- piena **valorizzazione dell'informazione digitale**, come supporto ai processi gestionali e decisionali delle amministrazioni pubbliche
- **architettura di sistema** basata su una **rete di amministrazioni "in rete"**, superando con ciò l'idea di una pubblica amministrazione centralista e statica
- **condivisione** dello stesso insieme di informazioni da parte di tutti coloro che sono coinvolti in una procedura amministrativa, indipendentemente dall'amministrazione di appartenenza e dalla localizzazione degli interessati
- **cooperazione applicativa**, in modo da consentire ai cittadini di rivolgersi a un unico ufficio, che provvederà ad acquisire le informazioni necessarie presso le altre amministrazioni coinvolte
- necessaria **interazione tra normativa, tecnologia e organizzazione**, per poter sfruttare le opportunità fornite dall'ICT.

Se oggi in Italia si può concretamente parlare di e-Government e si possono sperimentare soluzioni avanzate è perché il nostro Paese si è dotato per tempo di una strategia anticipatrice, realizzata in questi anni con l'azione di impulso e di coordinamento svolta dall'Autorità per l'informatica.

Solo pochi anni or sono poteva risultare particolarmente elevato, per il nostro Paese, il rischio di dover inseguire, con grande affanno, la rapida evoluzione delle nuove tecnologie, tanto più in presenza di un particolare stato di arretratezza delle strutture amministrative pubbliche. Il rilievo dell'azione svolta in questo periodo è tra l'altro comprovato dallo stato di avanzamento oggi raggiunto dei sistemi informativi pubblici e dall'identificazione degli ulteriori adempimenti necessari per il pieno conseguimento degli obiettivi individuati.

Questo consente di poter dire che l'**amministrazione centrale** non è affatto in ritardo nell'uso delle tecnologie rispetto agli altri paesi, per aver saputo progettare sin dal 1993 la Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (RUPA). Il balzo in avanti registrato sul piano dell'informatizzazione nell'arco degli ultimi cinque anni è stato tuttavia condizionato, in termini di resa sul risultato finale, da un contesto culturale e organizzativo non ancora sufficientemente pronto ad accettare la modernizzazione. Ciò è dovuto sia alle rigidità che caratterizzano la componente organizzativa nelle singole amministrazioni e nei rapporti intercorrenti tra le stesse, sia perché, nella maggior parte dei casi, l'informatizzazione non è ancora adeguatamente impiegata per modificare i processi di lavoro. D'altro canto l'Autorità, in base alle vigenti disposizioni, è soggetta a vincoli

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

nella sua azione di indirizzo e di coordinamento: essa, oltre alla formulazione del quadro normativo-tecnico, ha diretta influenza solo sul livello di informatizzazione delle amministrazioni centrali, ma non sul loro assetto organizzativo. Infatti i progressi maggiori hanno riguardato essenzialmente le direttrici dell'**innovazione normativa e tecnologica**, ma non gli aspetti organizzativi e di adeguamento dei processi di servizio, che restano integralmente demandati alla responsabilità delle singole amministrazioni.

Al centro del disegno strategico di modernizzazione della pubblica amministrazione vi è il superamento del concetto di "dominio informativo" ad esclusivo supporto di una singola amministrazione o, peggio ancora, di sue specifiche branche. Si tratta di realizzare un modello a rete, coerente con l'impostazione che vuole separate le funzioni di regolamentazione dei diritti di proprietà da quelle di produzione di servizi pubblici.

Questa impostazione risiede in un presupposto normativo e in uno tecnologico. Il disegno complessivo poggia sulla possibilità di creare le condizioni affinché ogni cittadino o impresa sia posto in grado di entrare in contatto, anche per il tramite di Internet, con la pubblica amministrazione nel suo complesso, osservando le medesime modalità operative indipendentemente dall'amministrazione contattata o dal luogo geografico da cui si attiva il contatto, in un contesto di sicurezza comune a tutte le pubbliche amministrazioni.

Occorre ora dare completa attuazione all'insieme dei programmi avviati e realizzare nuove evoluzioni dei sistemi. Soprattutto, è **necessario favorire la visione di "sistema" delle applicazioni che coinvolgono più amministrazioni**, superando quella, riduttiva e circoscritta, dell'utilizzo in via esclusiva delle proprie basi di dati da parte delle singole amministrazioni proprietarie.

Corollario di questo approccio è l'esigenza di monitorare, con riferimento a tutte le amministrazioni pubbliche - non solo quelle centrali ma anche quelle locali, come pure alle agenzie e ai concessionari di servizi pubblici - l'evoluzione e l'integrazione di sistemi informativi condivisi e federati, in un contesto reso più complesso dai processi di ristrutturazione e accorpamento delle amministrazioni centrali nonché di decentramento delle funzioni operative.

L'**Autorità** si viene a trovare al centro di questo processo ed è chiamata a svolgere un **nuovo e complesso ruolo**, il cui esercizio presuppone, oltre che elevata professionalità tecnica, capacità di dialogo con una periferia numerosa e diversificata. Ciò tanto più che le vigenti disposizioni legislative consentono all'Autorità, per conseguire l'integrazione e l'interconnessione dei sistemi informativi, di dialogare con le autonomie locali attraverso atti di indirizzo e raccomandazioni, ma non le riconoscono quegli incisivi poteri di coordinamento di cui essa dispone invece nei confronti delle amministrazioni centrali e degli enti pubblici non economici nazionali.

Gli indirizzi strategici

L'attendibilità nel tempo di quegli indirizzi è confermata dai concreti risultati finora conseguiti, che abbracciano una pluralità di aspetti connessi con l'evoluzione dell'informatica pubblica.

Già nel **dicembre 1993** veniva indicato come momento centrale della strategia elaborata dall'Autorità lo **scambio di informazioni in rete e la relativa offerta di servizi**. Si indicava infatti, sin da allora, che:

- le amministrazioni pubbliche rappresentano una rete logica e organizzativa e devono scambiarsi le informazioni e i servizi attraverso e per mezzo della rete tecnologica
- anche i privati debbono avere accesso a questo strumento per dialogare con le amministrazioni
- ciascuna amministrazione deve mantenere intatta la propria indipendenza funzionale e gestionale
- occorre favorire il decentramento istituzionale ed organizzativo.

Costituiscono evoluzioni della medesima linea di azione le indicazioni riguardanti:

- **l'accessibilità, l'utilizzabilità e la trasparenza del patrimonio informativo**, al fine di migliorare la comunicazione delle informazioni (1996)
- l'uso della posta elettronica, per comunicare e per operare in modo cooperativo (1998)
- l'impiego della rete Internet, per ricevere e inviare informazioni all'estero (1998).

Correlati a questi obiettivi sono gli indirizzi, pure impartiti sin dal 1993, e via via realizzati, per:

- **migliorare la professionalità del personale** attraverso la diffusione della tecnologia e il ricorso esteso alla formazione, in una prospettiva di necessaria coerenza tra tecnologia, organizzazione e risorse professionali
- **sviluppare l'orientamento al servizio** ai cittadini, ridurre i disagi connessi con la mancanza di informazioni corrette, mediante l'interoperabilità e la cooperazione tra amministrazioni (1996, 1998, 2000)
- evitare che l'innovazione si applichi a procedure inefficienti, curando invece che essa diventi stimolo all'**informatizzazione dei procedimenti amministrativi**, per favorire la gestione integrata del flusso dei documenti e dei processi di servizio con l'utilizzo delle tecnologie di workflow (2000 e 2001, esempio il mandato informatico e il protocollo informatico)
- promuovere la **cultura della misurazione**, ricordando che nessun processo di innovazione può essere condotto senza conoscere lo stato delle amministrazioni, senza disporre di sistemi informativi di gestione e governo dell'amministrazione medesima, né di indicatori di efficienza ed efficacia per correlare tempi, costi e risultati.

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

Il perseguimento di questi obiettivi, peraltro, sarebbe risultato del tutto velleitario in mancanza di un'**infrastruttura di rete** capace di consentire l'interconnessione, in condizioni di sicurezza, delle reti oggi esistenti tra le amministrazioni pubbliche e di quelle future.

A questa idea-guida si accompagnava anche un **disegno architettonico** che non vincolasse le amministrazioni nelle scelte sulle configurazioni dell'hardware e degli ambienti di sviluppo, ma ne rispettasse i **principi di autonomia amministrativa e gestionale**. Questo approccio al problema ha consentito di raggiungere nel tempo tutta una serie di obiettivi che configurano idealmente le tappe di un lungo cammino il cui svolgimento è ancora in atto. In particolare, si è trattato di reperire l'informazione dove viene generata e gestita (1997 - 1998); di estendere lo scambio delle informazioni in rete anche agli enti locali, per un'esigenza presto avvertita, in particolare per gli aspetti gestionali relativi ai sistemi informativi territoriali e delle anagrafi (1997); di coniugare il decentramento tecnologico con quello amministrativo, per migliorare la qualità dei servizi, rimarcando come si renda a tal fine necessario anche un coordinamento tecnologico (1999, 2000).

In vista dell'avvertita esigenza di fornire la necessaria assistenza ai soggetti che avrebbero utilizzato la Rete unitaria, e di coordinare l'erogazione dei servizi di trasporto e di interoperabilità da parte dei relativi gestori, per assicurare la corretta gestione di quest'ultima, l'Autorità auspicò e si rese promotrice della istituzione, avvenuta con la Legge 127/97 (art. 17), di un apposito **Centro Tecnico**, che nell'assolvimento dei suoi compiti avrebbe dovuto operare sotto il controllo e la direzione dell'Autorità medesima.

Il Centro è stato inizialmente reso operativo grazie all'impiego di 20 risorse umane distaccate dall'Autorità e in virtù di finanziamenti a valere sui fondi della Legge n. 400/1996 per lo sviluppo della Rete unitaria.

Realizzata quest'ultima, l'Autorità rappresentò al Governo l'opportunità di distinguere in modo più netto il ruolo di indirizzo e coordinamento, da quello tipicamente operativo del Centro, mediante la trasformazione del Centro medesimo in Agenzia che fornisse servizi alle amministrazioni centrali e locali in stretto raccordo con l'Autorità. La soluzione adottata dal Governo, è risultata quella di porre il Centro alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio.

La realizzazione dell'infrastruttura di sistema ha rappresentato il conseguimento di uno solo, anche se il fondamentale, dei due obiettivi per conseguire lo sviluppo tecnologico della pubblica amministrazione. L'altro riguardava lo sviluppo delle tecnologie e dei sistemi informativi nell'ambito delle amministrazioni.

Le **indicazioni** per lo sviluppo dei sistemi informativi sono state, infatti, tutte orientate **nel segno dell'adattabilità e dell'evoluzione delle tecnologie**, per non patire condizionamenti riferibili a fenomeni di legacy e obsolescenza e, soprattutto, per non delegare ai fornitori né la strategia complessiva né il disegno generale dell'architettura informatica, il cui governo deve essere saldamente mantenuto dall'amministrazione (1994, 1996, 1997, 2000).

È infatti questa la premessa per **tenere sotto controllo i costi**, sia di investimento sia di gestione, per un appropriato rapporto con il mercato (1995, 1996, 2000). Si iscrivono in questo filone anche le indicazioni finalizzate a stimolare, nello sviluppo del software, l'utilizzo di standard europei, il prevalente ricorso a prodotti di largo mercato o comunque sperimentati con successo presso altre amministrazioni, evitando "personalizzazioni" complesse, costose da mantenere e difficilmente modificabili (1994, 2000, 2001).

Costante è stata l'attenzione per la **sicurezza**, sia con riferimento alla realizzazione della Rete unitaria e alle conseguenti connessioni tra sistemi informativi, sia come garanzia dell'integrità dei dati e della sicurezza delle informazioni (1997, 1998).

Man mano che lo scambio di informazioni in rete tra amministrazioni è divenuto realtà, l'attenzione dell'Autorità si è focalizzata sulla **qualità dei dati**, tanto più che la condivisione di basi informative con altre amministrazioni accentuava le responsabilità dell'amministrazione "proprietaria dei dati" circa il loro livello intrinseco di qualità (1998, 2000).

L'ingresso dell'Italia in **Europa**, accanto alla necessaria attenzione per l'adeguamento delle procedure all'introduzione dell'Euro e per l'accesso ai fondi strutturali europei per investimenti nell'ICT, è stata l'occasione per promuovere un più serrato confronto con le *best practice* di altri Paesi nella fornitura dei servizi (2000).

Costante, infine, è stato il richiamo dell'Autorità alla valenza della **formazione del personale**, in particolare per sfruttare le potenzialità della rete e per fare compiere un salto di qualità e professionale nell'erogazione dei servizi, senza emarginare i dipendenti o penalizzare i cittadini (1997).

I risultati nell'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni

Nel disegno strategico sopra delineato, un ruolo particolare va riconosciuto all'avviata **riqualificazione della spesa informatica** della pubblica amministrazione. È un risultato di grande rilievo ottenuto con una politica orientata ad aprire alla concorrenza tra fornitori il mercato dell'ICT, in precedenza incentrato prevalentemente su pochi concessionari; un obiettivo tenacemente perseguito attraverso diversi momenti della vita istituzionale quali: il rilascio dei pareri; le rilevazioni puntuali sulle linee di indirizzo

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

progettuale e sulle realizzazioni conseguite; lo sviluppo di iniziative progettuali comuni a più amministrazioni. È un risultato frutto di una metodologia affatto nuova, rispetto alla prassi in precedenza vigente, sia nell'approccio agli investimenti in tecnologia sia nella visibilità e nella trasparenza del connesso iter decisorio e realizzativo; un risultato che ha diverse chiavi di lettura, ma tutte convergenti nell'evidenziare la significatività dei risparmi conseguiti nel settore. Se si guarda alla differenza tra gli importi relativi al totale delle spese per investimento presentate dalle amministrazioni con i pareri sottoposti all'Autorità tra il 1994 e il 2000 e il totale degli importi giudicati congrui, emerge un **risparmio potenziale di circa 2.550 miliardi** di lire. Ciò ha dato luogo a una riqualificazione della spesa che non ha subito flessioni ma, anzi, ha registrato una crescita costante nel tempo. Rispetto al 1995, il totale delle spese sostenute dalle amministrazioni tra il 1996 e la fine del 1999, per alcune tra le più importanti **attività gestionali** dell'IT (manutenzione mainframe, manutenzione software, gestione sistemi, assistenza sistemistica, data entry), ha registrato una **riduzione** complessiva di circa **1.280 miliardi** di lire, mentre è cresciuta la spesa destinata allo sviluppo delle applicazioni. Si tratta, in larga misura, anche degli effetti di una diversa attenzione alle modalità di effettuazione della spesa: nell'arco di poco più di un quinquennio, la quota di acquisizioni di beni e servizi informatici, effettuata da parte delle amministrazioni mediante una procedura negoziata, si è ridotta di quasi il 50%; al contrario, è pressoché raddoppiata quella assegnata mediante procedura ristretta. Si iscrive sempre nel contesto della migliorata capacità di governo della spesa informatica anche il fatto che circa il 60%, di quella esterna per lo sviluppo, risulta destinato, per un importo complessivo prossimo ai 1.000 miliardi di lire, a progetti definiti nell'ambito del piano triennale per l'informatica. Si è, per converso, ridotta al 40% la quota attribuita ad attività genericamente ricondotte nell'ambito dell'evoluzione dei sistemi informativi. È quindi pari a circa il 50% il miglioramento registrato, in un quinquennio, nella capacità di orientamento della spesa pubblica informatica.

Come sintesi del miglioramento nella **spesa informatica** ci si può riferire a quella per **postazione di lavoro**, circa 11 milioni di lire in base alle stime per l'anno 2000, che ha registrato una riduzione superiore al 60% rispetto al 1994.

Il volume di spesa informatica relativa ai contratti di grande rilievo sottoposti a **monitoraggio** si colloca, negli ultimi tre anni (ossia da quando è oggetto di specifica rilevazione), ben **oltre i 1.000 miliardi di lire**. Anche in questo caso si tratta di un'azione che, oltre a produrre effetti immediati sulla spesa, contribuisce a diffondere nelle amministrazioni la cultura della misurazione, inducendole a rappresentarsi e, quindi, conoscere lo stato del sistema su cui si interviene, allo scopo di governarlo e innovarlo.

In termini retrospettivi, viceversa, risalta in primo luogo l'avvenuta estensione e razionalizzazione del patrimonio tecnologico, informativo e applicativo dell'intero sistema della pubblica amministrazione. In particolare, tra il 1995 e il 2000, la potenza di calcolo dei mainframe installati si è incrementata di oltre il 190% a fronte di una diminuzione del loro numero di circa un terzo. È, questa, la testimonianza di un importante fenomeno di razionalizzazione, conseguito attraverso un ampio rinnovo del parco macchine esistente. Nello stesso periodo, si registra un incremento di oltre il 140% del numero dei dipartimentali, a riprova della transizione da architetture centralizzate ad architetture distribuite. Percentuale simile di crescita (150%) si è avuta nelle dimensioni delle basi dati, passate da oltre 9.000 Gigabyte del 1995 ai circa 23.000 attuali. Di circa un terzo appare incrementata, nello stesso periodo, la crescita delle applicazioni misurata in numero di kloc, con una crescente attenzione ai linguaggi di quarta generazione.

È stato superato l'obiettivo, fissato a suo tempo dal Piano triennale, di due postazioni di lavoro ogni tre dipendenti informatizzabili. La situazione stimabile per il 2000 configura la disponibilità, nelle sole amministrazioni centrali, di oltre 240.000 personal computer: al centro, pressoché **tutti i dipendenti** risultano in **possesso di un personal computer**. Il risultato conseguito appare particolarmente soddisfacente se si considera che, per le amministrazioni centrali, nel quinquennio compreso tra il 1995 e il 1999 le postazioni di lavoro informatizzate sono cresciute di oltre il 160%.

Occorre tuttavia rilevare che, nell'ambito delle medesime amministrazioni centrali, è notevolmente diversa la situazione tra centro e periferia: nelle sedi periferiche delle amministrazioni centrali, infatti, la percentuale delle postazioni di lavoro per dipendenti informatizzabili scende a circa il 62%. Si tratta, evidentemente, di un impedimento sulla via di un efficace decentramento, al quale le amministrazioni dovranno dedicare ogni necessaria attenzione. Nettamente migliore è invece la situazione degli Enti, per i quali il rapporto in questione è stimabile pari al 96% in periferia, a fronte del 100% al centro.

Alla fine del 2000, per le sole **amministrazioni centrali**, risultano **collegate a una rete locale** quasi tutte le 240.000 postazioni di lavoro esistenti. La percentuale di questo tipo di connessione è abbastanza simile al centro e in periferia. Appare, perciò, concretamente conseguito, in anticipo rispetto alla data fissata (2001), l'obiettivo della piena connessione delle postazioni di lavoro. Prendendo in considerazione anche gli Enti, si ottiene un totale di oltre 300.000 postazioni collegate in rete locale. Per il complesso di amministrazioni ed enti confrontabili, la crescita delle postazioni connesse in rete locale deve considerarsi superiore al 400%, rispetto a quella esistente nel 1995.

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

Sono invece stimabili in quasi 150.000 le postazioni di lavoro delle amministrazioni centrali e degli Enti collegati in rete geografica, con un incremento rispetto al 1995, anche in questo caso, non lontano dal 400%.

Come sintesi di questa evoluzione si può affermare che mentre nel 1993/94 i collegamenti venivano realizzati mediante terminale e i PC erano sovente utilizzati come macchine per scrivere intelligenti, nel 2000 il dipendente pubblico ha a disposizione una postazione di lavoro che gli consente di svolgere in rete molteplici funzioni di gestione delle informazioni.

L'affermazione del **PC portatile** e il suo progressivo collegamento in rete hanno prodotto, con circa 12.000 unità acquisite a partire dalla metà degli anni '90, un salto di qualità nel modo di lavorare e nell'organizzazione del lavoro dei settori che se ne sono avvalsi in maggior misura: a) quello dei magistrati e dei giudici di pace; b) quello degli accertamenti contro l'evasione fiscale e previdenziale; c) quello dei Carabinieri, per le esigenze dei Reparti radiomobile dei Comandi provinciali e di Compagnia nonché per i Nuclei operativi, nel quadro delle iniziative promosse per la Sicurezza nel Mezzogiorno.

In **significativo aumento** appare il **rapporto tra addetti all'Information Technology e totale dei dipendenti**, che, nelle amministrazioni centrali, può stimarsi cresciuto di circa il 160% tra il 1995 e il 2000. Tale incremento è stato favorito dall'intensa e mirata attività di formazione promossa dall'Autorità in collaborazione con le stesse amministrazioni. Si è puntato a costruire, nel corso degli anni, competenze specifiche anche nelle aree della pianificazione e controllo, della reingegnerizzazione dei processi, della predisposizione dei contratti e del loro monitoraggio. Grazie anche a questa azione, in diverse amministrazioni è significativamente migliorata la capacità di raccordare la pianificazione informatica a quella strategica interna, come pure è significativamente migliorata la capacità di governare il rapporto con i propri fornitori anche grazie al riconoscimento formale delle accresciute professionalità presenti nelle amministrazioni.

Un'esigenza non secondaria, connessa con la diffusione dei sistemi distribuiti, ha riguardato la creazione di figure di riferimento, a livello periferico, per l'assistenza sistemistica e la manutenzione dei sistemi e ha consentito di sviluppare, in periferia, analoghe figure anche nel settore privato.

Nonostante il citato incremento, il rapporto fra addetti all'informatica e dipendenti nel complesso - per come emerge dalle stime effettuate per il 2000 - continua a risultare, come nel passato, più elevato per gli enti nazionali (4,7%) rispetto alle amministrazioni centrali (2,7%). Per queste ultime, tuttavia, il rapporto segna una crescita costante negli anni; indice di maggiore consapevolezza della necessità di disporre di

professionalità specifiche nel settore informatico. Si è, altresì, registrato un notevole incremento della conoscenza informatica dei dipendenti non addetti all'IT. Tra il 1995 e il 2000, il numero di dipendenti utilizzatori a vario titolo dei sistemi informatici, che hanno beneficiato di giornate di formazione, può stimarsi cresciuto di oltre otto volte, passando da poco più di 19.000 a circa 173.000. Ciò testimonia, da un lato, l'esigenza di mettere il personale in condizione di avvalersi adeguatamente dell'estensione della copertura informatica all'interno delle amministrazioni centrali e degli enti nazionali; dall'altro, l'esigenza di un costante aggiornamento formativo, a fronte della rapidità con cui si evolvono e si diffondono le nuove tecnologie (ad esempio Internet).

In questo contesto si è inserita **l'attività di formazione realizzata direttamente dall'Autorità** che tra il 1997 e il 2000 ha organizzato 55 seminari di sensibilizzazione per dirigenti e funzionari, 79 edizioni di un corso sulla reingegnerizzazione dei processi, 240 edizioni di un corso sull'uso dell'interoperabilità e 42 edizioni di corsi tecnici per specialisti informatici. I corsi ed i seminari sono stati seguiti da più di 9.000 dipendenti pubblici per un totale di 40.000 giornate di formazione e hanno rappresentato il **23% del totale della formazione di tutta la pubblica amministrazione**.

In termini di sistema, grazie al concreto avvio della Rete unitaria, sono disponibili già dal 1999 **i servizi di trasporto e di interoperabilità** (posta elettronica, Web service, file transfer). Si tratta di servizi che consentono all'amministrazione italiana di guardare senza apprensione alla sfida di adeguamento tecnologico che viene richiesto all'intero Paese. La Rete è una realtà, che prevede, attualmente, il collegamento, di oltre 5.300 sedi sparse sul territorio nazionale, pari a circa il 90% delle sedi delle amministrazioni centrali. Di queste, circa la metà è diventata operativa nel corso del 2000.

Per molte amministrazioni, la stipula del contratto per la fornitura dei servizi di trasporto e di interoperabilità della Rete unitaria rappresenta un salto di qualità nell'utilizzo dei servizi di rete; e ciò sia dal punto di vista della quantità di siti collegati, sia della capacità trasmissiva e, quindi, della possibilità di fornire servizi anche molto avanzati.

È diffuso il ricorso alla **posta elettronica** anche se con diversi livelli di intensità. Alcune amministrazioni hanno acquisito e largamente diffuso, al loro interno, tali servizi; è il caso, ad esempio, del Ministero degli affari esteri, dell'Università, della Pubblica Istruzione. In altri casi (Inps, Inail, Aci, Ice) la posta elettronica è stata utilizzata anche come strumento di comunicazione e di dialogo con l'utenza. La diffusione della posta elettronica è notevole, inoltre, per le comunicazioni tra uffici diversi della pubblica amministrazione. I dipendenti ne percepiscono con immediatezza i vantaggi, in termini di rapidità di scambio e di semplificazione del lavoro amministrativo, così, contribuendo alla sua rapida diffusione.

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

Sono rilevanti, all'interno dell'amministrazione, l'utilizzo di Internet, la crescita delle intranet e la maggiore estensione dei relativi servizi; elementi confermati anche dall'aumento degli investimenti in apparecchiature di rete, cablaggi, prestazioni professionali per la rete, ecc. Tale maggiore diffusione delle tecnologie, accompagnata dalla crescente domanda di servizi da parte dei cittadini, ha fatto sì che le amministrazioni, in questo ultimo anno, abbiano dedicato particolare attenzione allo sviluppo di servizi in rete. Tutte le amministrazioni dispongono almeno di un sito Internet; si moltiplicano inoltre i siti delle strutture periferiche, che in alcuni casi costituiscono i punti di collegamento dell'amministrazione a livello locale. L'amministrazione centrale presenta ormai una situazione tale per cui tutti i principali ministeri ed enti nazionali sono dotati di un sito web. Anche per la pubblica amministrazione locale, il 2000 è stato un anno di crescita accelerata della presenza su Internet, sia in termini quantitativi, che di qualità della offerta on-line anche se esiste il rischio concreto che si possa verificare una discriminazione tra comunità locali dovuta allo sviluppo di Internet.

La rapidità del progresso tecnico e le sempre maggiori esigenze di servizi hanno imposto all'attenzione dell'Autorità l'esigenza di guardare al futuro per identificare nuove soluzioni al processo di informatizzazione della pubblica amministrazione: lo provano gli studi avviati per l'integrazione su un'unica rete dei servizi di trasporto di fonia e dati (cosiddetta **RUPA multiservizi**).

In questi anni è continuata la crescita della **spesa per acquisizione di beni e servizi informatici**: il relativo ammontare appare collocabile, per il 2000, su valori non molto discosti da quelli rilevati per il 1999 (3.137 miliardi), di cui circa 4/5 relativi alle amministrazioni centrali dello Stato.

Un risultato di rilievo, pari solo al silenzio che ne ha caratterizzato il conseguimento, ha riguardato il **passaggio all'anno 2000**. Infatti, sin dal 1998, l'Autorità aveva richiamato l'attenzione delle amministrazioni centrali su questo argomento mentre, nel 1999, l'azione di coordinamento del settore pubblica amministrazione, nonché di monitoraggio, prevenzione e comunicazione, effettuata dall'Autorità, ha assicurato l'assoluta regolarità della transizione. È facile viceversa immaginare che una non perfetta riuscita di un evento tanto enfatizzato sui mass media, anche internazionali, avrebbe determinato una facile perdita di prestigio e di immagine per l'intero settore pubblico del Paese, in una fase particolarmente delicata, conseguente al nostro ingresso in Europa.

Insieme al problema del passaggio all'anno 2000 si è proceduto alla ricognizione della situazione connessa all'introduzione dell'**Euro** nelle procedure informatiche, in vista del passaggio previsto per il 1° gennaio 2002.

A questo scopo è stato attivato un monitoraggio presso le amministrazioni centrali al fine di verificare tempestivamente la completa attuazione di questo processo di cambiamento epocale.

Accanto a queste azioni, l'Autorità nel corso degli anni ha condotto, in collaborazione con le associazioni di categoria, un intenso lavoro di **analisi delle tecnologie informatiche**. L'analisi era tesa a individuare i processi di innovazione in atto in Italia e valutare il grado di maturità delle tecnologie. Ciò al fine di definire per le amministrazioni e per gli utenti finali regole che garantissero la interoperabilità dei sistemi e l'adozione di soluzioni aperte di mercato. Rientrano in tale contesto:

- l'individuazione di proposte architettoniche per la cooperazione applicativa, allorché (1996) era ormai matura la proposta di protocolli e regole tecniche per la Rete unitaria - strato di trasporto e strato di interoperabilità - e si rivelava opportuno iniziare ad analizzare lo strato della cooperazione tra applicazioni informatiche
- la sicurezza, con l'obiettivo di definire un modello e linee guida per la sicurezza per le varie tipologie di sistemi informativi delle amministrazioni. L'esito finale della attività del gruppo è stato un insieme di regole generali e una metodologia per i progetti di sicurezza
- l'adozione di carte a microchip per accedere ai servizi della pubblica amministrazione centrale e locale per il tramite di reti telematiche, al fine di valutare e progettare soluzioni sperimentabili nel breve periodo
- l'analisi delle architetture di cooperazione applicativa basate su eventi, utilizzabili per la cooperazione tra più amministrazioni, in cui un'amministrazione responsabile per ogni evento amministrativo lo comunica, per il tramite un broker, a tutte le amministrazioni interessate, favorendo la coerenza delle informazioni e la tempestività di aggiornamento
- l'individuazione di linguaggi di marcatura, con particolare riferimento a XML, che permettono di definire il significato di un insieme di dati al fine di poterli elaborare automaticamente, con il beneficio di arricchire i meccanismi di elaborazione e utilizzare dati di migliore qualità
- l'indagine sugli aspetti normativi, di regolamentazione e tecnologici che possono permettere ai disabili di accedere senza discriminazioni, sia nel loro lavoro sia come utenti di servizi, ai sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento ai siti Web
- le proposte volte alla semplificazione degli aspetti amministrativi relativi alla contrattualistica per l'acquisizione di tecnologie e di servizi informatici nel rispetto della normativa europea.

A questo scopo è stato attivato un monitoraggio presso le amministrazioni centrali al fine di verificare tempestivamente la completa attuazione di questo processo di cambiamento epocale.

Accanto a queste azioni, l'Autorità nel corso degli anni ha condotto, in collaborazione con le associazioni di categoria, un intenso lavoro di **analisi delle tecnologie informatiche**. L'analisi era tesa a individuare i processi di innovazione in atto in Italia e valutare il grado di maturità delle tecnologie. Ciò al fine di definire per le amministrazioni e per gli utenti finali regole che garantissero la interoperabilità dei sistemi e l'adozione di soluzioni aperte di mercato. Rientrano in tale contesto:

- l'individuazione di proposte architettrali per la cooperazione applicativa, allorché (1996) era ormai matura la proposta di protocolli e regole tecniche per la Rete unitaria - strato di trasporto e strato di interoperabilità - e si rivelava opportuno iniziare ad analizzare lo strato della cooperazione tra applicazioni informatiche
- la sicurezza, con l'obiettivo di definire un modello e linee guida per la sicurezza per le varie tipologie di sistemi informativi delle amministrazioni. L'esito finale della attività del gruppo è stato un insieme di regole generali e una metodologia per i progetti di sicurezza
- l'adozione di carte a microchip per accedere ai servizi della pubblica amministrazione centrale e locale per il tramite di reti telematiche, al fine di valutare e progettare soluzioni sperimentabili nel breve periodo
- l'analisi delle architetture di cooperazione applicativa basate su eventi, utilizzabili per la cooperazione tra più amministrazioni, in cui un'amministrazione responsabile per ogni evento amministrativo lo comunica, per il tramite un broker, a tutte le amministrazioni interessate, favorendo la coerenza delle informazioni e la tempestività di aggiornamento
- l'individuazione di linguaggi di marcatura, con particolare riferimento a XML, che permettono di definire il significato di un insieme di dati al fine di poterli elaborare automaticamente, con il beneficio di arricchire i meccanismi di elaborazione e utilizzare dati di migliore qualità
- l'indagine sugli aspetti normativi, di regolamentazione e tecnologici che possono permettere ai disabili di accedere senza discriminazioni, sia nel loro lavoro sia come utenti di servizi, ai sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento ai siti Web
- le proposte volte alla semplificazione degli aspetti amministrativi relativi alla contrattualistica per l'acquisizione di tecnologie e di servizi informatici nel rispetto della normativa europea.

L'impulso alla progettualità delle amministrazioni

Tra il 1999 e il 2000 assumono concretezza importanti realizzazioni. Si registrano, in alcuni casi, il completamento di rilevanti sistemi informativi, che, diventando pienamente operativi, assumono visibilità per l'utenza esterna; in altri, l'estensione dei sistemi esistenti, che diventano accessibili per una più vasta platea di utenti; in altri ancora, il rapido sviluppo di nuovi sistemi in via di realizzazione, di cui sono rese operative importanti componenti.

Nel settore dell'**istruzione** risalta il collegamento in rete di 9700 Istituti scolastici e Provveditorati, punti terminali del Sistema Informativo del Ministero della Pubblica Istruzione, ora in grado di accedere alle funzioni del sistema informativo centrale e ai servizi disponibili sulla intranet (posta elettronica e Sistema Integrato per le Segreterie Scolastiche). Inoltre, sono stati potenziati i servizi offerti per insegnanti e alunni sul sito Web (corsi di formazione a distanza per docenti, forum tematici interni, informazioni normative, ecc.). Ne è derivato il miglioramento del livello di comunicazione con gli utenti, sia interni sia esterni, riducendo le necessità di contatti con i Provveditorati e il relativo carico di lavoro.

Sul versante dell'**amministrazione degli Esteri**, il ministero ha completato la rete diplomatico-consolare, collegando quasi tutte le rappresentanze all'estero e attivando una intranet, accessibile con password dai dipendenti ministeriali, in Italia e all'estero, per servizi di interoperabilità e scambi informativi con basi dati. Per la messaggistica e le comunicazioni con le strutture diplomatiche e consolari, il mezzo cartaceo è stato, quindi, pressoché sostituito, grazie al collegamento telematico, che ha portato all'abolizione generalizzata del telex. A questa rete se ne affianca un'altra che collega diversi consolati all'Inps per soddisfare le esigenze di informazioni in campo previdenziale.

Già avviato nel 1998, il **versamento unificato delle imposte e dei contributi previdenziali e assistenziali** ha raggiunto nel 1999 la piena operatività. Con il nuovo sistema, che prevede un unico versamento e la successiva ripartizione dei fondi verso i vari soggetti coinvolti (Erario, Regioni, Inps, Inail), sono stati trattati nel 1999 quasi 600.000 miliardi di lire. Nel 2000 si è arrivati a oltre 80 milioni di versamenti trattati, per un importo complessivo di circa 639.000 miliardi.

Lo sviluppo del "**fisco telematico**" ha reso possibile il salto di qualità dell'intero sistema fiscale italiano: se si tiene conto che dall'ultima rilevazione disponibile risultava che più di un anno fa circa 67.000 intermediari avevano trasmesso, attraverso Internet, più del 68% del totale delle dichiarazioni fiscali, è da ritenere che attualmente quei dati risultino largamente incrementati. Ne sono derivati vantaggi in termini di riduzione dei tempi nell'aggiornamento dei dati, abbattimento del numero degli errori e semplifi-

cazione delle verifiche, contenimento dei costi di digitazione dei dati. Nell'ottica di favorire il contatto con il contribuente, accanto all'estensione degli sportelli self-service, è stato reso operativo, con la creazione di un call center, il servizio "Fisco in linea", riducendo il tempo di accesso ad informazioni su scadenze fiscali, rimborsi, imposte dirette ecc. Indubbiamente, la rapidità dell'informatizzazione può comportare il pagamento di qualche prezzo: lo testimonia il caso delle migliaia di avvisi sbagliati ai contribuenti (le cosiddette cartelle pazze). Si tratta indubbiamente di errori di crescita, che sollecitano interventi migliorativi sulle procedure e sui dati disponibili, ma che risultano comunque tali, in rapporto ai milioni di cartelle emesse, da non alterare il corretto rapporto con i contribuenti.

Per il pagamento delle **tasse automobilistiche** sono stati ampliati i canali di riscossione mediante il sito Web dell'Acì e attraverso la rete telefonica, con il servizio Telebollo, con evidenti vantaggi per il cittadino, in termini di comodità e facilità di adempimento, e per l'amministrazione finanziaria, per lo snellimento delle relative attività di back office.

Nell'ambito delle iniziative per la conservazione del **patrimonio culturale**, attraverso l'estensione della rete del Sistema Bibliotecario Nazionale, è stato reso possibile consultare, per il tramite di Internet, il catalogo collettivo dei libri e la loro ubicazione presso le biblioteche italiane. A fine 1999 risultavano collegate al Sistema 1.076 biblioteche in tutta Italia.

Nel settore del **lavoro** si è avuta una prima realizzazione di una banca dati, accessibile attraverso il sito Web del competente Ministero, per favorire l'incontro sull'intero territorio nazionale tra le domande e le offerte di lavoro (Erg-on-line).

Nel settore delle **imprese** è stato realizzato un sistema per veicolare su una rete nazionale, accessibile a tutti gli operatori pubblici e privati, il complesso di informazioni a supporto delle imprese medesime per l'internazionalizzazione dei loro mercati (Sistema Informativo Nazionale per il Commercio Estero - SINCE). Tale sistema permette alle aziende, per il tramite di Internet, di valutare il mercato estero, fornendo un quadro preciso sulla situazione strutturale e congiunturale, sui flussi commerciali e sulla concorrenza, sul posizionamento competitivo del prodotto, sulle normative fiscali, doganali e tecniche. Inoltre, consente di localizzare e ottenere informazioni sui finanziamenti degli organismi internazionali e sulle gare che, per Paesi e settori, presentino maggiori possibilità di successo.

Nel comparto della **previdenza** sono stati potenziati, per il tramite di Internet, i servizi all'utente-cittadino e lo scambio di dati e informazioni con altre amministrazioni. Il sito dell'Inps è stato utilizzato per creare una banca dati reddituale, in collaborazione con i

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

CAF, nonché per il pagamento degli assegni integrativi ai nuclei familiari, in collaborazione con i Comuni. Inoltre, a diverse categorie di utenti (patronati, consulenti del lavoro, commercialisti, CAF e associazioni di categoria) è stata fornita la possibilità di accedere in lettura all'estratto contributivo (ben oltre i 500.000 estratti censiti già nel 1999), di verificare lo stato delle domande di pensione, di inviare le denunce mensili relative alla situazione contributiva dei lavoratori dipendenti delle imprese, di visualizzare la base dati anagrafica delle aziende nonché la relativa situazione contributiva, di inviare i modelli reddituali dei pensionati e i modelli 730, di inviare le domande di condono del settore agricolo. Sempre nell'ambito dei servizi erogati, per il tramite di Internet, è stato realizzato, sul sito Web dell'Inail, il "Punto cliente" che permette alle aziende e ai "grandi utenti" (consulenti del lavoro, ragionieri commercialisti e associazioni di categoria) di interagire con l'Istituto in materia di autoliquidazione e consultazione dei dati anagrafici.

Nell'area dell'amministrazione della **giustizia**, per supportare l'introduzione del Giudice unico di primo grado, è in atto il progressivo completamento del progetto "estensione REGE giudice unico", riferendolo anche agli uffici giudiziari. Informatizzate già nel 1999 le 160 sedi di Procura presso i Tribunali, è stata pressoché completata l'informatizzazione degli uffici del Giudice di Pace. L'intervento ha un elevato impatto territoriale e sull'utenza delle microcause.

Relativamente alle politiche dei **trasporti**, si segnalano i miglioramenti introdotti nella gestione elettronica di servizi per gli automobilisti (patenti, carte di circolazione, revisioni).

In tema di **e-procurement**, l'indagine conoscitiva sulla spesa del settore statale, effettuata alle soglie del 2000, ha consentito di individuare significativi margini potenziali in termini di risparmio, di miglioramento dei livelli di servizio e di semplificazione procedurale, pur mantenendo salva l'autonomia delle amministrazioni. Al riguardo, il Ministero del Tesoro, attraverso il progetto "Centrale acquisti", sta realizzando un mercato digitale regolamentato ed accessibile da tutti gli utenti abilitati della pubblica amministrazione, centrale e periferica, e dai Fornitori preventivamente qualificati. Dalle stime ottenute sulla base dei dati disponibili per le gare effettuate su telefonia fissa e fotocopiatrici, si registrano minori spese, rispettivamente del 67% e del 42%.

Importanti interventi si sono registrati in tema di **unificazione/integrazione dei sistemi informativi** delle amministrazioni interessate da radicali provvedimenti di accorpamento organizzativo, ai sensi della Legge 300/1999. In particolare:

- il Ministero del **Tesoro** sta procedendo nella integrazione dei preesistenti sistemi dedicati alle varie aree di intervento (Ragioneria Generale dello Stato, DPT, Direzione Generale Tesoro ecc.). La soluzione adottata ha previsto l'accorpamento dei CED esistenti, la creazione di infrastrutture unitarie (rete, servizi di interoperabilità, protocol-

lo), la realizzazione di specifici sistemi interdipartimentali, con particolare riguardo ai sistemi decisionali. Il tutto salvaguardando l'autonomia e la specificità degli applicativi dedicati alle singole articolazioni organizzative

- il Ministero dei **Trasporti**, garantendo la continuità dei sistemi specifici esistenti, ha portato a fattore comune la gestione dell'infrastruttura di base (stazioni di lavoro e reti locali) e della rete (avviando uno specifico sistema per la gestione integrata ed il controllo dei collegamenti). Nello stesso tempo, sono stati avviati alcuni progetti integrati, quali i sistemi di supporto alla Logistica e al Piano Generale dei Trasporti
- il Ministero per le **Politiche Agricole e Forestali** sta operando per una radicale evoluzione del Sistema Informativo Agricoltura Nazionale, che configura la creazione di un sistema integrato su base nazionale, fruibile sia da parte delle previste agenzie regionali, delle regioni e degli enti locali sia da parte degli organi centrali (Ministero, Agea), per le funzioni di indirizzo e coordinamento del settore. Con tale iniziativa si punta a superare le preesistenti difficoltà di integrazione e circolarità delle applicazioni e dei dati contenuti nei sistemi separati attuali (SIAN, sistema informativo del Ministero, Sistema Informativo della Montagna – SIM, sistema dell'ex-Aima).

Registra un significativo progresso anche l'impegno per la realizzazione di **sistemi di governo e di supporto alle decisioni**; settore, peraltro, ancora critico, stanti le difficoltà derivanti dalla preesistente situazione di sistemi spesso scollegati. Utilizzando le tecnologie di datawarehouse, i principali enti (tra cui Inps, Inail, Aci e altri) e diverse amministrazioni centrali (tra cui i Ministeri del Tesoro, delle Finanze, dei Trasporti, della Sanità e altri) hanno realizzato prime componenti di tali tipi di sistemi, per i quali è previsto un consistente sviluppo nel prossimo futuro.

In particolare negli Enti Pubblici non economici si vanno diffondendo vere e proprie soluzioni tipo **Enterprise Resource Planning (ERP)**, basate su prodotti di mercato esistenti e realizzate attraverso le opportune personalizzazioni. È il caso di Cnr, Enea, Ice, Inpdap, Istat e altri, che puntano a questa soluzione per migliorare il supporto alla propria gestione interna. Più variegata la situazione delle amministrazioni centrali, dove i maggiori vincoli giuridici e l'esistenza di sistemi di gestione di notevole specificità portano alla ricerca di soluzioni basate sulla personalizzazione di tali soluzioni, come ad esempio nel Ministero del Tesoro e presso l'Arma dei Carabinieri.

L'impulso alla progettualità intersettoriale

Alcuni tra i più rilevanti risultati conseguiti, grazie all'azione dell'Autorità, vanno ascritti allo sviluppo dei progetti che, coinvolgendo trasversalmente più amministrazioni, si connotano come **intersettoriali** e che, in quanto tali, hanno rappresentato il

filo che ha contraddistinto l'azione dell'Autorità nell'indirizzare, attraverso l'informatica, la modernizzazione del settore pubblico. Tali applicazioni, infatti, rappresentano il concreto **superamento della logica di separatezza tra amministrazioni** nell'utilizzo di informazioni di comune interesse. E ciò, sia nell'ottica del conseguimento di una migliore efficienza interna, sia in quella di fornire servizi migliori ai cittadini e alle imprese. Al riguardo, l'Autorità si è fatta promotrice di iniziative particolarmente significative, anche attraverso la destinazione di fondi a valere sulla Legge 400/1996, riuscendo a **far collaborare tra loro più amministrazioni, per fornire servizi complessi**. La funzione dell'Autorità in questo ambito è chiaramente delineata in termini di sensibilizzazione, indirizzo e coordinamento. È una funzione che si estrinseca attraverso l'individuazione della tipologia di progetto da sviluppare, il disegno delle linee generali attraverso idonei studi di fattibilità, la proposta di costituire appositi comitati capaci di presidiare e sviluppare l'implementazione operativa, la disponibilità a fornire, per quanto possibile e nei limiti del richiesto, il proprio supporto di consulenza. Da queste premesse emerge, con immediatezza, la ragione per la quale i **progetti selezionati** sono quelli che, più di altri, presentano **caratteristiche idonee a stimolare la crescita delle amministrazioni in termini di cultura organizzativa**. Non a caso i progetti che rientrano in questo contesto non solo investono tutti i "considerati" nel programma di e-Europe, ma generalmente ne precedono sia i tempi di individuazione sia quelli previsti per la realizzazione.

Il Sistema Informativo Unitario delle pubbliche amministrazioni (SIU) è un ambizioso progetto concepito dall'Autorità per avviare iniziative progettuali orientate a migliorare i **servizi a favore dei cittadini e delle imprese** e a migliorare l'efficienza interna di ciascuna amministrazione.

Con riguardo alle prime, si ricordano:

- il **Sistema Integrato delle Anagrafi (SAIA)**. Presupposto di questo progetto è la rete, come indispensabile collante unitario per far sì che più amministrazioni collaborino tra loro, accordandosi su regole, standard operativi e linguaggi comuni in vista di un risultato finalizzato a rendere un miglior servizio alla collettività. Mettere in rete tutte le anagrafi costituisce, infatti, un disegno molto ambizioso e difficile, di particolare valenza strategica complessiva, nel quale l'Autorità non solo collabora con il Ministero dell'Interno, con l'Anci e con molteplici altre amministrazioni (Finanze, Inps, Inail, Sanità, ecc.) e Comuni, ma esercita un ruolo di particolare rilievo, essendo direttamente investita anche della funzione di indirizzo delle attività di realizzazione. Il progetto costituisce un importante presupposto tecnico affinché i processi in atto sul decentramento e la riorganizzazione della pubblica amministrazione portino

ad una effettiva semplificazione dei rapporti con i cittadini, senza per questo inficiare le necessarie funzioni di controllo e di coordinamento dell'azione amministrativa, specie a seguito della diffusione delle pratiche di autocertificazione. Il collegamento in rete delle anagrafi consente, infatti, di realizzare una profonda evoluzione delle modalità di erogazione dei servizi verso i cittadini, anche a seguito dell'introduzione della carta di identità elettronica. Nel 2000, il progetto ha registrato significativi avanzamenti. Un primo nucleo di funzioni è già disponibile ai Comuni presso il centro servizi di Ancitel e le attività procedono secondo la pianificazione. Attualmente, sono collegati ed operativi 1.146 comuni, pari al 26% della popolazione. Entro il primo semestre 2001 è prevista l'attivazione del Centro Servizi Anagrafi presso il Ministero dell'Interno;

- la **carta d'identità elettronica**, che costituisce la prima risposta concreta alla digitalizzazione dei rapporti tra Stato e cittadino. L'impegno dell'Autorità, che ha lavorato in stretta collaborazione con il Ministero dell'Interno, è stato costantemente ispirato alla salvaguardia di tre principi: la sicurezza dello strumento, l'utilizzo della carta d'identità elettronica sia come mezzo d'identificazione sia come carta dei servizi e l'interoperabilità a livello nazionale. Dapprima si è proceduto alla stesura delle linee guida per la realizzazione della carta di identità elettronica; quindi si è passati all'identificazione delle regole tecniche emesse dal Ministero dell'Interno; poi è stato elaborato lo studio di fattibilità. L'impegno dell'Autorità sul tema è infine testimoniato dalla partecipazione al Comitato di sperimentazione.
- il **Sistema Informativo Catasto Comuni (SICC)**. L'accesso a visure catastali per il tramite di Internet, da parte dei soggetti abilitati, ha ridotto i carichi di lavoro per le Conservatorie e il Catasto nonché i tempi di accesso all'informazione. Attualmente, il sistema fornisce servizi al 10% della popolazione e al 10% degli enti abilitati all'accesso. Il successo del progetto è mostrato dall'elevato numero di richieste di servizio erogate nel primo periodo di funzionamento: più di 6 milioni/anno, per un totale di 2.200.000 procedimenti amministrativi perfezionati, pari a più del 20% del totale nazionale dei servizi di visura del catasto (10.000.000/anno). Risultano così saturate le attuali potenzialità del sistema, la cui infrastruttura tecnologica è ancora da dispiegare pienamente sul territorio. Sono attualmente convenzionati 250 Enti territoriali, 230 geometri e architetti con loro associazioni professionali, 20 banche, mentre 1.500 notai accedono a SISTER attraverso la rete Notartel. Nel 2000 si è completata la sperimentazione, iniziata nel 1998, con il coinvolgimento di circa 70 comuni nell'ambito del protocollo d'intesa tra l'Autorità, l'Anci e il Ministero delle Finanze. Il protocollo aveva a riferimento le funzioni estese ai servizi di aggiornamento degli archivi cata-

stali da parte dei comuni: si tratta di servizi, sperimentati in ottica attuativa della Legge n.133/1994 e del "decreto Bassanini". Per quanto riguarda i Servizi di visura ipocatastale, conclusa già nel 1999 la fase di sperimentazione, è iniziata nel 2000 quella di pieno utilizzo dei servizi stessi, ormai integrati nel sistema informativo del Ministero delle Finanze (SISTER). Per quanto riguarda i servizi ai cittadini, sono messi a disposizione le funzioni di visura catastale e di visura ipotecaria mediante sportelli decentrati, nei quali il Comune potrà integrare tali servizi con i propri. L'utilizzo del sistema di accesso on-line alle informazioni catastali sul Web del Ministero delle Finanze è entrata in una fase di piena operatività. Le unità organizzative attualmente connesse al sistema d'interscambio sono circa 3.000, per una copertura di 15 milioni di cittadini. Gli utenti sono comuni, comunità montane, enti parco, uffici di amministrazioni centrali dello Stato, notai, professionisti, banche.

- per il progetto **Sistema Informativo della Montagna (SIM)** sono stati resi operativi 698 siti su 713 previsti a cui si sommano ulteriori 168 siti in relazione ai nuovi servizi per la certificazione delle informazioni inerenti all'analisi del danno provocato dagli incendi boschivi. Per collegare le comunità montane ed i comuni montani sono state utilizzate, ove disponibili, le reti regionali e l'interconnessione riguarda i sistemi informativi facenti parte del SIAN nonché i sistemi informativi dell'Inps e del Ministero delle Finanze. In quest'ultimo caso viene estesa la fruizione dei servizi sulla base informativa catastale al 90% del territorio nazionale e viene aggiornata, nei contenuti, la base informativa catastale per circa il 50% del territorio nazionale, utilizzando le informazioni della base informativa Agea.
- lo **Sportello Territoriale Integrato (STI)** si colloca nella più ampia tematica per lo sviluppo e la promozione di modalità innovative per l'erogazione dei servizi a cittadini ed imprese. L'integrazione, tra le varie basi informative ed i relativi servizi di fruizione, è guidata dall'obiettivo di rendere disponibile il dato presso l'utenza remota (comuni, comunità montane, operatori economici e professionisti) allo stesso livello di aggiornamento rispetto al dato presente presso il fornitore istituzionale.
- il **Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali (SCT)** ha l'obiettivo di certificare l'esistenza delle informazioni territoriali, pubblicizzarle e diffonderle presso la pubblica amministrazione, le Regioni e gli Enti locali, per consentirne il riuso presso le amministrazioni ovvero consentire il coordinamento di iniziative intersettoriali per la formazione cooperativa di basi informative territoriali, ove nuove esigenze non consentano il riuso di basi dati esistenti;
- il progetto **Servizi integrati alle imprese** si prefigge l'obiettivo di semplificare e razionalizzare gli adempimenti che le imprese devono svolgere nei loro rapporti con le

amministrazioni pubbliche, offrendo servizi basati su tecnologie avanzate, che consentano di conseguire costi di esercizio contenuti nonché un elevato livello di affidabilità dei dati utilizzati dalle amministrazioni. L'Autorità già nel maggio 1999 aveva istituito un apposito gruppo di lavoro - con l'adesione di Unioncamere, Inps e Inail - con l'obiettivo di sviluppare uno studio di fattibilità per definire sia l'area del problema, sia una soluzione organizzativa e informatica. Nel mese di aprile 2000 è stato approvato lo studio di fattibilità elaborato dal gruppo di lavoro, nel quale si dettagliavano le tipologie di dati costitutivi, le funzioni tecniche e organizzative proprie del sistema (composto di servizi di front-office e di back-office) nonché l'architettura complessiva della soluzione.

Tra le iniziative dell'Autorità orientate a promuovere l'efficienza interna delle amministrazioni vanno ricordate:

- la **firma digitale** che, basata sulla crittografia a chiave pubblica, si è ormai affermata come principale strumento in grado, allo stato attuale della tecnologia, di assicurare l'integrità e la provenienza dei documenti informatici, oltre ad assolvere alla funzione che nell'attività documentale tradizionale è assolta dalla firma autografa. Essa è destinata a trovare immediata applicazione nell'ambito della pubblica amministrazione: infatti il piano e-Government ne prevede, per la sua attuazione, l'uso intensivo come strumento di sottoscrizione dei documenti scambiati da e verso la pubblica amministrazione. Tuttavia l'interesse per la firma digitale travalica evidentemente i ristretti confini della P.A. per riferirsi all'intera vita collettiva. A questo fine, di particolare rilievo è la definizione, intervenuta ad opera dell'Autorità, di un modello capace di consentire la piena interoperabilità delle firme anche in ambienti di certificazione diversi. Nel corso dell'anno 2000 l'Autorità ha assunto un ruolo trainante nella predisposizione della normativa del settore, nella definizione delle regole di interoperabilità necessarie alla reale diffusione dell'utilizzo della firma digitale e nel processo di costituzione di una categoria di fornitori specializzati in problematiche di firma digitale. Tra i provvedimenti adottati si possono annoverare la deliberazione contenente le regole tecniche in materia di formazione e conservazione di documenti informatici delle pubbliche amministrazioni nonché la circolare che riporta la linee guida per l'interoperabilità tra i certificatori iscritti nell'elenco pubblico dei Certificatori. Un'intensa attività è stata poi condotta nell'impianto e nell'analisi delle attività istruttorie previste per l'aggiornamento dell'elenco pubblico dei Certificatori nel supporto al Centro Tecnico della Rete unitaria. Questo svolgerà le funzioni di certificazione e di validazione temporale per i soggetti pubblici che utilizzano la Rete unitaria
- il **Sistema dei Pagamenti della pubblica amministrazione (SIPA)** e, in particolare, il **mandato informatico**. Il relativo progetto di estensione si prefigge di ampliare

Le azioni svolte e i risultati conseguiti, 1993 - 2000

gradualmente gli obiettivi raggiunti con la prima fase che, dal 1° gennaio 1999, ha dematerializzato gli atti amministrativi, dalla loro ricezione da parte della Ragioneria (Ufficio centrale del bilancio o Ragioneria provinciale) sino alla trasmissione alla Banca d'Italia. Sono così migliorati i tempi di pagamento dei creditori dello Stato, senza peraltro modificare le procedure di spesa delle singole amministrazioni.

L'obiettivo principale del progetto è di sostituire con evidenze informatiche:

- gli stanziamenti iniziali e le variazioni di stanziamento sui capitoli di spesa
- gli atti – sia quelli soggetti alla verifica di legalità da parte della Ragioneria, sia quelli che invece prevedono un rapporto diretto tra ordinatori e Banca d'Italia – e gli ordinativi su ruoli di spesa fissa emessi dalle Direzioni Provinciali del Tesoro, nonché le relative estinzioni.

Ulteriori obiettivi sono l'allineamento automatico del sistema informativo contabile della singola amministrazione a quello della Ragioneria, l'adozione di tecnologie telematiche per il Servizio di Tesoreria ed infine la rendicontazione automatica verso le Ragionerie competenti e la Corte dei conti. L'Autorità ha sottoscritto con i rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e la Corte dei conti il protocollo d'intesa per lo sviluppo del SIPA. Sono già in esercizio diversi flussi dalla Banca d'Italia alla Ragioneria, quale risultato del progetto pilota che ha verificato la funzionalità dell'architettura d'interconnessione tra la RUPA e la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) per il tramite del Centro Tecnico e mediante l'utilizzo di strumenti già disponibili nell'ambito del sistema bancario. Sono stati affrontati e risolti, sotto il profilo organizzativo, i problemi conseguenti all'adozione e alla gestione della firma digitale e, una volta completata l'integrazione delle relative applicazioni, nel primo semestre del 2001 andranno in esercizio i primi flussi da un'amministrazione alla Ragioneria

- il superamento del **Sistema di Tesoreria Unica** per le autonomie locali. Il progetto rientra nella più generale tematica dei pagamenti della pubblica amministrazione, in sintonia con il progressivo trasferimento alle autonomie locali di ulteriori funzioni con il conseguente incremento di entrate proprie. Com'è noto, il mantenimento del "patto di stabilità" richiede una tempestiva conoscenza dell'andamento della finanza pubblica nella sua totalità e di quella locale in particolare. In questa prospettiva il Ragioniere Generale dello Stato, avuto riguardo alla complessità del problema ed al rilevante ruolo che può avere l'integrazione informatica tra la Tesoreria dello Stato e quelle delle Autonomie locali, ha ritenuto opportuno chiedere all'Autorità di assumere l'iniziativa di predisporre un apposito studio di fattibilità;
- il **protocollo informatico e la gestione dei flussi documentali**. Lo sviluppo di strumenti, quali la firma digitale ed il protocollo informatico, adeguati all'espansione

delle reti di comunicazione telematica, hanno reso possibile una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e conseguentemente di attuare profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle amministrazioni. La strategia di attuazione del progetto è basata sul bilanciamento da un lato delle norme da emanare, dirette a fissare principi e comportamenti comuni e dall'altro dall'autonomia nelle scelte organizzative proprie delle amministrazioni. Tale scelta non esclude la possibilità del riutilizzo di esperienze tra le pubbliche amministrazioni che condividono i medesimi problemi e presentano tipologie di assetti organizzativi omologhi

- il **Sistema Informativo Unitario del Personale (SIUP)**, che si prefigge l'obiettivo di razionalizzare i processi di gestione delle risorse umane attraverso la rivisitazione dei processi stessi e l'introduzione di strumenti informatici, con particolare riguardo ai cosiddetti "sistemi direzionali". I primi attori dell'iniziativa sono la Presidenza del Consiglio, la Funzione pubblica, i Ministeri del Tesoro e dell'Industria
- il progetto **Norme in rete**, ispirato al principio della accessibilità gratuita via Internet della informazione pubblica essenziale, che integra l'informazione sulle norme disponibile nei siti istituzionali in un unico portale informativo, permettendo l'accesso userfriendly alla produzione normativa. Il progetto ha visto nel 2000 una crescita di interesse da parte degli operatori del diritto e dei cittadini, testimoniata dal progressivo incremento degli accessi, e ha prodotto un'estensione del prototipo con nuovi servizi, nonché un potenziamento del processo di pubblicazione delle norme;
- il tema della **Sicurezza informatica**, di assoluto rilievo per la salvaguardia e la funzionalità del patrimonio applicativo di tutta la pubblica amministrazione, si propone di fornire alle amministrazioni un supporto tecnico e organizzativo idoneo a definire politiche di protezione del patrimonio applicativo, tanto più necessarie quanto più aumenta l'offerta di servizi in rete da parte delle amministrazioni medesime.

La **partecipazione ai progetti** ora ricordati da parte dell'Autorità avviene con ruoli, forme e modalità diverse, non sempre connotate dallo stesso livello di intensità, di possibilità di incidenza nonché di visibilità esterna dell'apporto fornito.

La sensibilizzazione delle amministrazioni alla prospettiva di "sistema"

A sviluppare nelle amministrazioni la consapevolezza di essere parte di un "sistema" hanno sicuramente concorso i rilevanti investimenti nella formazione di tipo informatico nonché il diverso più costruttivo atteggiamento che l'azione dell'Autorità ha ottenuto dai fornitori nei confronti delle esigenze delle amministrazioni. Tuttavia, un contributo va riconosciuto alla ricordata scelta strategica dell'Autorità di inquadrare i vari progetti interset-

toriali nel più generale contesto del **Sistema Informativo Unitario delle pubbliche amministrazioni** (SIU). In molti dirigenti e funzionari si è così sviluppata l'abitudine a guardare, nella realizzazione degli investimenti informatici, oltre il proprio ambito di diretta competenza, operando come parte attiva di un insieme più ampio e complesso.

In questa direzione hanno anche operato la comunicazione al Presidente del Consiglio e la conseguente pubblicazione ufficiale, sia dei Piani triennali per l'informatica delle amministrazioni sia dei "Consuntivi" sullo stato dell'automazione. Per il loro tramite, infatti si sono progressivamente sviluppate, nelle amministrazioni, la cultura della pianificazione e della misurazione dei risultati. Anche per questa via l'Autorità ha concretamente contribuito a innovare il modo di lavorare delle amministrazioni.

Il contributo alla definizione del quadro normativo

Un corretto inquadramento della portata dell'azione complessiva sin qui svolta dall'Autorità non potrebbe essere effettuato senza porre in dovuto risalto **l'attività di regolamentazione**, che ha rappresentato per certi versi la tipologia di intervento più incisiva. L'ammodernamento della pubblica amministrazione investe infatti, prima ancora che gli aspetti tecnologici, i delicati profili normativi che ne costituiscono l'indispensabile cornice. Sotto questo profilo l'Autorità ha contribuito alla realizzazione di un insieme di regole tecniche per attribuire valenza giuridica a realizzazioni informatiche fondamentali per l'ammodernamento del Paese. È un contesto normativo attuato d'intesa con il dipartimento della Funzione pubblica e ormai in via di consolidamento, del quale è legittimo trarre ampia soddisfazione poiché pone il nostro Paese in posizione di preminenza nell'ambito dei paesi dell'Unione Europea. Il quadro che ne emerge spazia dal pieno riconoscimento della firma digitale, alla validità giuridica dei documenti elettronici e della archiviazione elettronica, alla gestione elettronica dei registri di protocollo, alle regole per l'utilizzo del telelavoro nelle amministrazioni, alle basi per la diffusione della carta d'identità elettronica.

Nuove prospettive di sviluppo, oltreché dall'evoluzione tecnologica, derivano:

- dal rilievo assunto da Internet come veicolo di accesso alle informazioni e ai servizi pubblici che, integrandosi con i canali tradizionali, genera nuova domanda e la trasformazione dei processi amministrativi;
- dall'esigenza di assicurare la coerenza dei sistemi con la riforma amministrativa (conferimenti verso le amministrazioni locali, riordino delle amministrazioni centrali, monitoraggio della spesa pubblica, istituzione di agenzie tematiche), assumendo una visione d'insieme dell'amministrazione pubblica, con specifica attenzione al nuovo ruolo delle Autonomie locali;

- dall'avanzare del processo di integrazione europea, che impone regole, standard e scelte comuni e provoca nel contempo una "nuova concorrenza" tra sistemi paese e pubbliche amministrazioni.

Questa situazione di evoluzione spinta appare sempre meno transitoria, tendendo ad assumere un carattere strutturale da cui deriva la necessità di soluzioni informatiche flessibili, adattabili al cambiamento degli scenari, rapide da realizzare.

La partecipazione all'Unione europea comporta infatti un'assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni pubbliche sia sul versante dell'azione amministrativa e dei servizi erogati, sia su quello delle politiche di sviluppo delle nuove tecnologie e del governo elettronico.

L'adeguamento dell'organizzazione interna

Per fronteggiare la crescente complessità del contesto in cui è chiamata a intervenire, l'Autorità ha progressivamente adeguato la propria organizzazione interna, quale conseguenza fisiologica di un'organizzazione che in pochi anni ha raggiunto e superato la soglia delle 100 unità. Si è provveduto all'adeguamento della propria struttura e delle modalità di funzionamento interno orientandolo a logiche di risultato, al recupero della produttività correlando gli esiti della gestione alle responsabilità dei titolari degli uffici in cui si articola l'organizzazione interna; è stato introdotto un sistema di protocollo informatizzato, allo scopo di valorizzare l'elevato grado di informatizzazione interna, adottando modalità particolarmente avanzate di gestione documentale. I risultati sin qui raggiunti sono frutto dell'impegno costante e della partecipazione con cui il personale hanno costantemente posto la propria professionalità al servizio del comune obiettivo. Queste premesse danno concretezza alla possibilità di affrontare con successo anche gli impegni e le criticità del futuro.