

INFORMATIZZAZIONE E SVILUPPO DELLE RETI TELEMATICHE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PIANO DI *e*-GOVERNMENT

| | | |
|------------|---|-----------|
| 8 | INFORMATIZZAZIONE E SVILUPPO DELLE RETI TELEMATICHE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PIANO DI E-GOVERNMENT..... | 88 |
| 8.1 | LA RUPA (RETE UNITARIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE) | 88 |
| 8.2 | LA CAPACITÀ DI GESTIONE E PROMOZIONE DELL'INNOVAZIONE DI OGNI SINGOLA AMMINISTRAZIONE | 89 |
| 8.2.1 | La spesa informatica..... | 89 |
| 8.2.2 | L'automatizzazione dei posti di lavoro | 89 |
| 8.3 | PROGETTAZIONE E SVILUPPO DI PROGETTI DI SISTEMA | 89 |
| 8.3.1 | Le anagrafi della popolazione, delle imprese e del territorio | 89 |
| 8.3.2 | Le attività oggetto di rilevanti processi di decentramento | 90 |
| 8.3.3 | Lo Sportello unico per le attività produttive | 90 |
| 8.3.4 | I progetti di sistema che hanno un rilevante impatto sulla organizzazione interna degli uffici | 90 |
| 8.4 | LA PRESENZA SU WEB DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE | 90 |
| 8.4.1 | Le reti civiche | 91 |
| 8.5 | GLI STRUMENTI OPERATIVI..... | 91 |
| 8.5.1 | la carta di identità elettronica. | 91 |
| 8.5.2 | la firma digitale | 91 |
| 8.6 | L'ATTIVITA' DI ADEGUAMENTO NORMATIVO | 91 |
| 8.7 | IL PIANO DI AZIONE "EGOVERNMENT" | 91 |
| 8.7.1 | Introduzione | 92 |
| 8.7.2 | Iter | 92 |
| 8.7.3 | Impatto | 92 |
| 8.7.4 | Le tre regole del front-office | 92 |
| 8.7.5 | Le risposte alla complessità..... | 92 |
| 8.7.6 | Il riassetto delle strutture organizzative che si occupano di informatica pubblica..... | 93 |

8 INFORMATIZZAZIONE E SVILUPPO DELLE RETI TELEMATICHE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI E PIANO DI E-GOVERNMENT

Nel corso della legislatura profondi cambiamenti hanno modificato, in qualità ed in quantità, il profilo dell'uso delle tecnologie informatiche e telematiche nelle pubbliche amministrazioni italiane, sia a livello centrale che a livello locale.

Ciò è stato prodotto sia dall'azione di indirizzo del governo, sia dal rapido mutamento delle tecnologie disponibili e della loro diffusione sociale: l'ultimo quinquennio corrisponde infatti agli anni della rapida diffusione, anche nel nostro paese, della rete internet e del suo modello tecnologico.

Pochi settori erano più lontani dai modelli tecnologici ed organizzativi di internet della pubblica amministrazione italiana: ad inizio del 1996, solo nella pubblica amministrazione centrale, erano presenti più di cinquanta reti private tra loro non comunicanti.

8.1 LA RUPA (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione)

Come evento iniziale di un nuovo ciclo è possibile considerare la Direttiva per la realizzazione della **Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione**, del 1996. Lo studio di fattibilità e la realizzazione della Rete Unitaria, affidati dal Governo alla Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, rappresentano un processo di riferimento per l'intera legislatura.

Nel gennaio del 1998 viene bandita la gara per la realizzazione della Rete Unitaria, che verrà aggiudicata nel gennaio del 1999, e realizzata nel corso dello stesso anno. Obiettivo della Rete Unitaria è l'interconnessione dei sistemi informativi delle amministrazioni centrali in condizioni di sicurezza. La sua principale caratteristica tecnica è quella di utilizzare come tecnologia di riferimento la tecnologia internet. Questa scelta, che alla luce degli sviluppi attuali appare scontata, non lo era nel 1996, quando fu approvato lo studio di fattibilità. A quell'epoca infatti, anche a livello europeo, prevalevano ancora scelte di protocolli non IP, e solo i paesi scandinavi avevano già optato per la tecnologia internet.

I tempi per la realizzazione della rete si sono però inevitabilmente scontrati con la rapidità di sviluppo delle tecnologie. Questo ha reso necessario, nel corso del 2000, parallelamente alla progressiva interconnessione delle pubbliche amministrazioni centrali, una revisione del progetto della Rete unitaria, in particolare per ciò che riguarda la necessità di collegare rapidamente anche la vasta platea della pubblica amministrazione locale.

Il coinvolgimento delle regioni e della pubblica amministrazione locale nella Rete Unitaria non si è reso necessario soltanto per consentire la piena attuazione delle politiche di decentramento, ma ha costituito il pieno riconoscimento della qualità e della vivacità dell'innovazione tecnologica ed organizzativa presso un numero crescente di Regioni ed Enti Locali, processo che ha accompagnato, con punte di eccellenza sempre più diffuse, l'intera legislatura. Alla diffusione ed al trasferimento di tali esperienze innovative il Dipartimento ha dedicato specifici progetti finalizzati.

La revisione del progetto Rete Unitaria e la sua accelerazione è avvenuta nell'ambito del piano d'azione "e-government", che il governo ha varato nel giugno del 2000, mediante la progettazione della Rete Nazionale, le cui linee direttive sono state approvate dalla Conferenza Unificata nell'ottobre del 2000. Obiettivo della Rete Nazionale è una forte accelerazione del processo di interconnessione, mediante il coinvolgimento degli operatori del settore, e la valorizzazione delle esperienze innovative che nel corso del 1999 e del 2000 sono maturate a livello regionale e locale. La Rete nazionale si configura come una extranet sicura, della quale la RUPA costituisce parte essenziale ma non esclusiva.

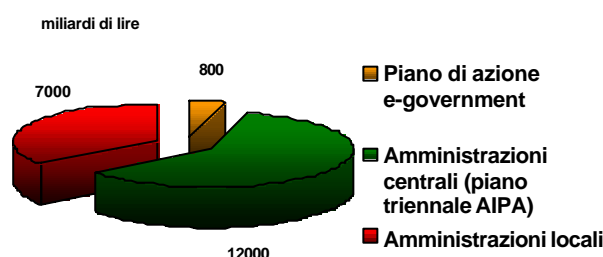
8.2 LA CAPACITÀ DI GESTIONE E PROMOZIONE DELL'INNOVAZIONE DI OGNI SINGOLA AMMINISTRAZIONE

8.2.1 La spesa informatica

In particolare nella pubblica amministrazione centrale sono stati conseguiti significativi miglioramenti nella qualificazione della spesa informatica. Questo risultato è stato ottenuto mediante una politica di apertura alla concorrenza tra fornitori del mercato dell'ICT, caratterizzato ad inizio legislatura dalla presenza prevalente di pochi concessionari.

A tale riguardo è possibile considerare un risparmio potenziale di 2.550 miliardi di lire tra il 1994 ed il 2000, relativo al totale delle spese per investimento delle amministrazioni centrali. (fonte rel. Aipa 2000). Ciò ha dato luogo ad una riqualificazione della spesa che non ha subito flessioni ma ha registrato una crescita costante nel tempo con uno spostamento della spesa dalla manutenzione e gestione dell'esistente allo sviluppo di nuove applicazioni. Tra i settori che più di altri hanno contribuito nel quinquennio 1996-2001 allo sviluppo di nuove applicazioni consideriamo le Finanze, la Giustizia, la Previdenza e la Pubblica istruzione. Per il biennio 2001-2003 i bilanci delle amministrazioni prevedono investimenti in informatica per quasi 20.000 miliardi

Risorse per l'informatizzazione dell'amministrazione
triennio 2001-2003



8.2.2 L'automatizzazione dei posti di lavoro

Parallelamente allo sviluppo di nuove applicazioni sono state rinnovate, nelle amministrazioni centrali, le architetture e la dotazione di posti di lavoro automatizzati. Questi ultimi sono cresciuti nel quinquennio di oltre il 160%.

8.3 PROGETTAZIONE E SVILUPPO DI PROGETTI DI SISTEMA

All'inizio del 2001, l'Italia si colloca ormai tra i paesi all'avanguardia nello sviluppo dell'e-government. Primo ad avere riconosciuto il pieno valore giuridico del documento elettronico e della firma digitale; secondo ad avere avviato la sperimentazione della carta d'identità elettronica multi-funzione; tra i primi ad avere messo on-line i lavori parlamentari, le dichiarazioni fiscali, il sistema previdenziale.

8.3.1 Le anagrafi della popolazione, delle imprese e del territorio

Le anagrafi della popolazione, delle imprese e del territorio prevedono il coinvolgimento attivo dei comuni, delle regioni e delle camere di commercio, oltre che delle amministrazioni centrali di riferimento (Ministero dell'Interno e Ministero delle Finanze).

Nel corso del quinquennio, parallelamente alla realizzazione della rete, sono state avviate attività di progettazione e realizzazione prototipale di tutte e tre le anagrafi, che hanno verificato le condizioni della loro fattibilità tecnica ed organizzativa.

La realizzazione su larga scala di tali progetti è in fase di avviamento operativo ed è parte integrante delle linee di azione del piano di e-government che prevede di sostenere, a tal fine, i progetti delle amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali.

8.3.2 Le attività oggetto di rilevanti processi di decentramento

Questo tipo di attività investono ad esempio i settori del lavoro e della sanità. Anche in questo caso specifiche iniziative di indirizzo e di supporto sono state avviate nel corso della legislatura, ed hanno comportato, in relazione al rapido cambiamento del contesto normativo ed alla nuova dislocazione territoriale delle competenze, una significativa revisione delle architetture e delle modalità di attuazione dei progetti. Obiettivo della revisione è stato conseguire ad un tempo il rapido conferimento alle regioni ed agli enti locali delle risorse tecnologiche necessarie, l'autonomia organizzativa nella realizzazione dei sistemi regionali, la garanzia della interoperabilità sull'intero territorio nazionale.

8.3.3 Lo Sportello unico per le attività produttive

Nell'ambito dei progetti che riguardano più amministrazioni vanno ricordati i progetti legati alla semplificazione delle procedure amministrative ed alla integrazione di particolari categorie di servizi. Anche sotto questo profilo viene in rilievo la realizzazione dello **Sportello Unico** per le imprese, importante innovazione organizzativa che si è appoggiata sulle opportunità di integrazione già offerte dai collegamenti in rete disponibili.

8.3.4 I progetti di sistema che hanno un rilevante impatto sulla organizzazione interna degli uffici

Infine, tra i progetti di sistema che hanno un rilevante impatto sulla organizzazione interna degli uffici e sulle opportunità di riprogettazione dei processi interni alle pubbliche amministrazioni, è necessario considerare quattro importanti realizzazioni definite o avviate nel corso della legislatura, sia dal punto di vista tecnologico, che da quello dell'adeguamento normativo: il protocollo informatico per la gestione dei flussi documentali; il mandato elettronico di pagamento; il sistema informativo unitario del personale; la market place telematica per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

8.4 LA PRESENZA SU WEB DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Tale presenza era nel 1996 molto rara e caratterizzata da una debole capacità informativa, ma è andata progressivamente crescendo coerentemente con la diffusione del web come strumento per l'erogazione di servizi telematici nei settori più diversi. Si è consolidata la qualità e la quantità dei servizi informativi (particolarmente significativi, ad esempio, quelli erogati da Camera e Senato), e sono state avviate le prime esperienze di servizi personalizzati ed a contenuto non solo informativo. Esempio, da questo punto di vista, l'esperienza del settore fiscale, (Fisco on line), che ha consentito di abbattere drasticamente i tempi di digitalizzazione ed elaborazione dei dati fiscali dei cittadini e delle imprese e, conseguentemente, i tempi per i rimborsi d'imposta.

Attualmente il 100% delle **dichiarazioni fiscali** (40 milioni di dichiarazioni e 200 milioni di documenti annessi) sono presentate per via telematica e trattate elettronicamente.

8.4.1 Le reti civiche

Esperienza innovativa significativa, che ha accompagnato e caratterizzato lo sviluppo tecnologico presso gli enti locali in questi anni, è stata la realizzazione e gestione di “**reti civiche**” da parte di sempre più numerosi comuni italiani. Tali esperienze si sono evolute da luoghi telematici di erogazione di servizi informativi, a strumenti per sviluppare la partecipazione dei cittadini alle decisioni dell’amministrazione, a opportunità di sviluppo per la società dell’informazione a livello locale, mediante la realizzazione di veri e propri portali territoriali.

8.5 GLI STRUMENTI OPERATIVI

Sono stati progettati e realizzati, sia dal punto di vista tecnologico, sia, soprattutto, dal punto di vista dell’adeguamento normativo, degli strumenti che possono consentire di “telematizzare” il front-office della pubblica amministrazione, consentendo l’accesso ai sistemi telematici, l’identificazione dell’utente dei servizi e la certificazione dei flussi informativi.

8.5.1 la carta di identità elettronica.

La **carta di identità elettronica** è in fase di attuazione in un primo insieme di comuni pilota. La Carta d’identità elettronica (CdI) sarà utilizzata sia come documento di identificazione personale sia come mezzo per la autenticazione del cittadino da parte di ogni sistema informativo pubblico. La CdI consentirà di richiedere i servizi dell’Amministrazione tramite la rete con un’unica procedura di accertamento dell’identità (single sign on). Permetterà, infine, di “firmare” ogni transazione con la pubblica amministrazione rendendola valida legalmente.

8.5.2 la firma digitale

E’ stata riconosciuta la piena validità giuridica e resa operativa la **firma digitale** con cui viene garantita l’equivalenza dei documenti informatici, firmati digitalmente, con i documenti cartacei e la possibilità di inviare per via telematica istanze alle pubbliche amministrazioni da parte di cittadini ed imprese. Sono già operative in Italia 10 Certification Authorities private per la fornitura di certificati di firma digitale conformi alla normativa in modo da assicurare la disponibilità della firma digitale a tutti i cittadini italiani che ne facciano richiesta.

8.6 L’ATTIVITA’ DI ADEGUAMENTO NORMATIVO

L’attività di adeguamento normativo ha accompagnato in questi anni, e spesso anticipato, lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche e delle loro prime sperimentazioni.

Il quadro delle norme emanate in collaborazione tra il Dipartimento della funzione pubblica e l’Aipa riguarda il pieno riconoscimento della firma digitale, la validità giuridica dei documenti elettronici e della archiviazione elettronica, la gestione elettronica dei registri di protocollo, le regole per l’utilizzo del telelavoro, le basi per la diffusione della carta d’identità elettronica.

8.7 IL PIANO DI AZIONE “eGOVERNMENT”

A metà dello scorso anno, con riferimento al programma europeo e-Europe, e su proposta del Ministro per la funzione pubblica, il governo ha approvato il già citato **piano di azione per l’e-government**.

8.7.1 Introduzione

Con il termine e-government ci si riferisce in genere al contesto quanto mai ampio e diversificato delle innovazioni di servizio e di processo realizzate dalle amministrazioni pubbliche centrali e locali mediante l'utilizzo delle tecnologie ICT. Il piano di azione non coincide con questo universo ma rappresenta una selezione circoscritta e mirata di obiettivi sui quali il governo decide di concentrare una significativa, ma pur sempre ristretta quota di risorse finanziarie.

Un piano di azione, appunto, non un generico sostegno finanziario ai processi di innovazione in corso, concepito per realizzare una ben definita opzione strategica.

8.7.2 Iter

Il piano ha ricevuto un ampio consenso da parte delle pubbliche amministrazioni, degli operatori del settore, degli esperti, degli ambienti internazionali. Particolarmente significativo il consenso unanime espresso da Regioni ed Enti locali che hanno approvato i contenuti del piano in una specifica sessione della Conferenza Unificata, nel luglio 2000.

8.7.3 Impatto

Nei mesi successivi il piano di azione diventa, prima ancora di poter disporre dei finanziamenti previsti e delle strutture necessarie alla sua gestione, un punto di riferimento, un elemento di indirizzo verso il quale iniziano a convergere i progetti in corso. Assume il valore simbolico di un punto di svolta che segna la fine di un ciclo.

E' infatti la prima volta che viene formulato dal governo un piano di azione in questo settore. Altre volte, negli anni passati, sono stati destinati fondi all'innovazione tecnologica delle pubbliche amministrazioni, ma queste iniziative non avevano mai assunto la struttura e la valenza strategica di un piano e si erano distribuite in una pluralità di iniziative talvolta poco coordinate, poco incisive.

Alla fine del 2000 emerge finalmente con evidenza il cambiamento di scala, anche in Italia, nella diffusione dell'utilizzo delle tecnologie telematiche, come dimostrano i dati sull'incremento di diffusione di internet nel nostro paese. Questo cambiamento di scala genera oggi negli utenti della pubblica amministrazione, cittadini e, soprattutto, imprese, aspettative precise sulle caratteristiche della innovazione attesa, che derivano proprio dalla crescente consapevolezza e diffusione nell'uso dei servizi telematici.

8.7.4 Le tre regole del front-office

E' alla nuova qualità della domanda che fa riferimento la visione del piano di azione quando declina le tre regole del front-office:

- lo stesso servizio deve poter essere erogato da ogni punto del territorio
- l'utente non è obbligato a conoscere l'organizzazione interna dell'amministrazione
- l'utente deve comunicare le variazioni informative che lo riguardano una sola volta.

8.7.5 Le risposte alla complessità

Ma la qualità della domanda di servizi pubblici è caratterizzata anche da una crescita esponenziale della complessità. Il servizio pubblico non è più oggi "uguale per tutti". Sempre di più, ed in particolare in relazione alle politiche di rinnovamento dei servizi di welfare, il servizio pubblico si trova, per ragione di economicità ed efficienza, oltre che per obiettivi di qualità, a dover considerare la specificità dell'utente. Le tecnologie per l'identificazione, che sono elemento centrale del piano di azione, assumono in questa prospettiva una finalizzazione rivolta alla ricchezza del servizio e non soltanto all'esercizio del controllo.

Emerge dalle esperienze innovative che riguardano i grandi settori di servizi diversi dalla pubblica amministrazione, dal commercio al settore finanziario, che il campo dove i servizi telematici stanno avendo il più largo sviluppo e dove si stanno affermando tecnologie consolidate, è quello che nel gergo della nuova economia si chiama B2B, cioè una radicale innovazione nello scambio di servizi tra unità organizzative diverse.

Questo assume una rilevanza specifica per la pubblica amministrazione che sceglie l'integrazione come caratteristica che più di ogni altra consente di aggiungere valore al servizio e di rispondere alla nuova qualità della domanda, e consente di comprendere la natura della scelta strategica operata dal piano di azione: concentrare risorse e iniziative per garantire in tempi brevi la possibilità di realizzare l'equivalente del B2B all'interno dell'insieme delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Questa scelta risponde anche ad una valutazione sulla propensione all'investimento di ogni amministrazione – ed in particolare di una amministrazione locale – che mentre è in grado di destinare risorse alla innovazione dei propri servizi, difficilmente potrà trovare risorse da destinare alla realizzazione delle componenti tecnologiche che consentono di cooperare con l'insieme delle altre amministrazioni.

8.7.6 Il riassetto delle strutture organizzative che si occupano di informatica pubblica

Il piano infine è accompagnato da un riassetto delle strutture organizzative che si occupano di informatica pubblica, la cui caratteristica più evidente è l'assunzione, da parte di chi promuove la riforma dell'amministrazione, e cioè dal Dipartimento della Funzione Pubblica, di una gestione diretta della risorsa tecnologica come variabile cruciale per l'attuazione della riforma, mediante la creazione di un nuovo ufficio e la diretta responsabilità nella conduzione del Centro Tecnico

Anche questo riassetto testimonia il riconoscimento di una discontinuità: le ICT non hanno più oggi soltanto valore strumentale, ma possono determinare le condizioni abilitanti per l'attuazione e per la stessa definizione delle strategie complessive di riforma.

Ciò è evidente per ciò che riguarda il decentramento, attuare efficacemente il federalismo amministrativo senza replicare in scala le inefficienze dei modelli centralistici, richiede l'utilizzo di adeguati sistemi informativi di tipo cooperativo. Si potrebbe affermare, a questo proposito, che il modello di funzionamento della rete internet, basato come è noto su una efficace e sperimentata combinazione di autonomia e cooperazione, possa suggerire analoghi modelli di attuazione dei principi del federalismo amministrativo e della sussidiarietà.