

I Sessione

"Regioni ed Enti Locali"

RELAZIONI

Francesco Cocco

Avvocato dello Stato, Capo di Gabinetto del Presidente dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione.

L'informatizzazione della Pubblica Amministrazione offre una opportunità unica, non solo per realizzare, un miglioramento della qualità dei servizi resi, ma anche per modificare il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini, in cui l'Amministrazione non è più solo dispensatrice di regole ma, soprattutto, erogatrice di servizi, ai cittadini e alle imprese.

Al centro di questo rivolgimento si colloca la telematica. Le potenzialità di questa scienza sono immense; essa consente di soddisfare i due fondamentali bisogni del nostro tempo: l'informazione e la comunicazione.

Il processo di globalizzazione in atto, a tutti i livelli, nel tempo che viviamo, è sicuramente frutto di questi due bisogni, al punto che riesce difficile distinguere se esso è conseguenza della combinazione di questi due valori o, piuttosto, causa della centralità degli stessi.

Poter organizzare le informazioni, perché diventino conoscenza, metterle a disposizione di una comunità, perché chiunque ne faccia parte, possa utilizzarle nella propria attività professionale, significa, a ben vedere, consentire che le scelte avvengano nel tempo, nel luogo e nel modo più giusto. Sono noti gli studi di Guido Rey sul comportamento degli operatori in condizioni di incertezza e sul ruolo centrale svolto dall'informazione nelle analisi dei mercati. In effetti, le considerazioni concernenti il rischio ed il ruolo dell'informazione sono state finora limitate all'analisi dei mercati concorrenziali, o, al più, allo studio del comportamento degli speculatori sui mercati a termine, o, infine, all'elaborazione di nuove teorie sulla domanda e sull'offerta di lavoro, mentre del tutto trascurati sono stati questi strumenti di analisi quando si è approfondito il tema del benessere sociale e del comportamento dell'operatore pubblico.

Sia per l'operatore privato che per l'operatore pubblico risulta centrale, nella valutazione dell'incertezza e del rischio, il tema dell'informazione e della conoscenza.

Gli studiosi illuminati tendono, ormai, a spostare l'attenzione dai problemi della produzione privata di informazione all'economicità dell'offerta di informazioni, come servizio pubblico, al fine di migliorare le capacità di effettuare previsioni e di rendere efficiente la correzione degli squilibri nei mercati, ma anche per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità delle politiche pubbliche.

In questo contesto, il tema dell'informazione rappresenta un elemento fondamentale di democrazia solo in quanto vi siano persone, istituti, centri di ricerca che siano in grado di raccogliere ed elaborare le informazioni, e creino un mercato delle informazioni da integrare con la statistica e la ricerca ufficiale, al fine di accrescere il livello di conoscenza di tutta la società, senza ridurre il benessere di coloro che non hanno accesso alle informazioni o non sono in grado di elaborarle.

Al centro di queste tematiche, connesse all'uso delle informazioni e allo scambio dei dati, l'AIPA colloca la realizzazione della Rete unitaria della pubblica amministrazione.

La fase attuale vede impegnati, in una forte intesa, l'AIPA, il Governo, le amministrazioni centrali e locali per la realizzazione di un sistema informativo unitario, che consentirà la creazione di un modello di lavoro cooperativo, la formazione di un patrimonio di informazioni comune, coniugando l'aumento dell'efficienza con la neutralizzazione delle distanze fisiche.

Il progetto è ormai entrato nella fase operativa, sostenuto da tutta una serie di interventi normativi del Governo, dei quali, ricorderemo, primo fra tutti la legge n. 59/1997, che ha previsto, all'art. 15, che gli atti della Pubblica Amministrazione, come pure i contratti pubblici e privati possono essere formati, ab origine, in via elettronica e scambiati, conservati e archiviati nella stessa forma.

Con la successiva legge n. 127/1997 è nato il Centro Tecnico di Assistenza, che dovrebbe costituire il cuore della Rete.

Il processo è, dunque, entrato nella fase operativa. Entro la fine dell'anno l'Autorità, avendo già effettuato la selezione delle imprese da invitare alla gara, aggiudicherà la commessa per la realizzazione della Rete unitaria, come già avvenuto per la Rete G-NET.

Secondo il piano triennale per l'informatica approvato dall'Autorità, il programma di informatizzazione delle amministrazioni dovrà portare ad un rapporto di due postazioni ogni tre dipendenti nel 1999, assicurando, contestualmente, il collegamento generale e l'uso delle opportunità derivanti dai servizi di rete e di interoperatività. Tra i progetti intersettoriali in preparazione vanno ricordati: quello sulla formazione; il Sistema Informativo Territoriale; il Mandato informatico di pagamento; il Sistema di comunicazioni Catasto-Comuni, che consentirà l'accesso diretto e decentrato alle informazioni catastali; il Protocollo informatico, che dovrebbe sostituire i diversi uffici di protocollo e permettere una gestione più efficiente delle pratiche e della corrispondenza della P.A.; il Sistema Informativo Unitario del Personale; il Sistema di comunicazione delle Anagrafi che, grazie allo scambio di dati tra le anagrafi, dovrebbe consentire di creare un unico registro virtuale della popolazione.

La previsione di spesa del piano triennale per l'informatica nella P.A. 1998-2000, ammonta a 10.395 miliardi (di cui 8698 per la P.A. centrale e 1697 per gli enti pubblici non economici). Per il 1998 la spesa prevista è di 4.095 miliardi, 3.476 per il 1999, 2.823 per il 2000.

Lo studio di fattibilità della Rete unitaria, elaborato dall'Autorità per l'informatica, prevede che la rete sia articolata su tre livelli. Il primo è costituito dalla rete di trasporto dati.

Al trasporto si aggiunge una rete di servizi, per mezzo della quale le amministrazioni si possono scambiare dati, informazioni, files, documenti, in tempo reale e in condizioni di sicurezza. Con questi servizi si riducono i tempi di trasmissione, si riducono i costi, le informazioni sono sempre elaborabili informaticamente, si automatizzano i controlli, si delocalizzano le amministrazioni, poiché la distanza non rappresenta un vincolo alla cooperazione fra amministrazioni e alla condivisione delle informazioni.

Infine, accanto alla rete di trasporto e alla rete dei servizi di interoperabilità, affinché gli investimenti non rimangano inutilizzati, è previsto lo strato delle applicazioni, cioè dei programmi che consentono alle macchine di dialogare.

Un altro aspetto del rinnovamento avviato con la Rete unitaria riguarda i servizi resi dalla Pubblica Amministrazione.

Una amministrazione moderna non valuta la propria attività sulla base delle funzioni e dei procedimenti, ma dei servizi forniti all'utenza.

Questo concetto semplice, ma rivoluzionario, se rapportato alla situazione dell'attuale apparato burocratico italiano, ha costituito uno dei presupposti che hanno animato il lavoro dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Un lavoro teso a far sì che le amministrazioni siano meno occupate ad "autoamministrarsi", per valorizzare in misura maggiore le attività finalizzate alla fornitura di servizi ai cittadini, così come alle imprese.

Certamente anche la funzione di regolamentazione è imprescindibile per il settore pubblico, ma l'incremento e la qualificazione dei servizi rispondono alle esigenze di crescita della comunità sociale. D'altra parte, mentre l'emissione di regole alimenta l'idea del potere, quella di servizio espone la burocrazia al controllo sociale. Un controllo tanto auspicabile, che l'Autorità ha prospettato la necessità che tutte le amministrazioni siano in grado di misurare la loro attività e valutare i servizi forniti attraverso specifici indicatori.

Abbiamo detto che uno dei compiti istituzionali dell'Autorità per l'informatica è quello di potenziare l'utilizzo delle informazioni a fini decisionali e di governo del paese.

L'Autorità ritiene che un passo fondamentale per raggiungere tale obiettivo consiste nel migliorare i processi e le attività degli Uffici di Gabinetto e degli Uffici Legislativi, che costituiscono l'elemento di raccordo organizzativo fondamentale, nelle amministrazioni, tra indirizzo politico e responsabilità direttive e operative. In attesa che la realizzazione della Rete unitaria permetta di dispiegare tutti i vantaggi descritti nello Studio di fattibilità approvato dal Governo, l'Autorità ritiene che la rete degli Uffici di Gabinetto debba essere considerata un fondamentale progetto di traino rispetto al progetto complessivo.

Gli Uffici di Gabinetto, per realizzare le attività istituzionali di loro competenza, hanno la necessità di scambiare, acquisire, elaborare, ritrovare grandi quantità di informazioni.

Le moderne tecnologie dell'informazione possono avviare un significativo cambiamento in tal attività, se la loro utilizzazione è accompagnata da una radicale revisione dei processi di lavoro. Perciò, un primo, e insostituibile, "strato logico" di servizi che dovranno essere forniti dalla rete G-NET consiste nella possibilità di assecondare e rendere più efficaci le attività svolte negli Uffici, grazie all'utilizzo ottimale dei servizi tecnologici informatici.

Un secondo obiettivo della rete G-NET è quello di migliorare radicalmente l'efficacia e la qualità della comunicazione e della cooperazione nello svolgimento delle attività che prevedono l'utilizzo di informazione.

Nelle moderne organizzazioni, le decisioni e le attività operative sono svolte attraverso il contributo cooperativo di molti attori, collocati a diversi livelli gerarchici nell'organizzazione, e quanto più la cooperazione è semplificata e potenziata, tanto più è arricchita l'efficacia e la qualità dei prodotti delle decisioni e delle attività operative.

Un secondo insieme di servizi è perciò volto a migliorare le attività di scambio, elaborazione, ritrovamento delle informazioni di interesse. Essi consistono in:

- servizi di produttività individuale, con lo scopo di migliorare anzitutto la capacità degli operatori di produrre informazioni ed elaborati che necessitano del solo contributo individuale;
- servizi di supporto alla cooperazione e allo scambio di informazioni in condizioni di sicurezza, con lo scopo di migliorare la capacità di trasferire informazioni tra soggetti ed essere assistiti nel flusso delle attività di lavoro;
- servizi di reperimento di informazioni, con lo scopo di ritrovare informazioni di interesse per il proprio lavoro nelle banche dati nazionali e internazionali e nella rete mondiale Internet, ormai veicolo importantissimo di diffusione di informazioni e di altri tipi di servizi.

Tutti i precedenti servizi devono essere erogati in condizioni di sicurezza, vista la delicatezza istituzionale dei compiti svolti dagli Uffici di Gabinetto. Ciò significa che devono essere predisposti appositi servizi che impediscano, con le massime condizioni di sicurezza possibili con le odierne tecnologie, intrusioni, attacchi, intercettazioni, virus, distruzioni di informazioni sulla rete.

Parallelamente, nell'ambito dei servizi di consulenza organizzativa, dovrà essere fornita adeguata assistenza alla modifica delle modalità organizzative di gestione della sicurezza degli uffici.

Un'ulteriore caratteristica di qualità del progetto consiste nel garantire la massima affidabilità di funzionamento ed una efficienza correlata alla significatività dei servizi resi.

Un terzo insieme di servizi attiene agli aspetti gestionali e di esercizio, rispetto ai quali, sempre nell'ottica di fornire un contributo al miglioramento dell'organizzazione complessiva degli uffici, risulta essenziale erogare:

- servizi di formazione, per permettere agli operatori di superare l'impatto iniziale e percepire, ai diversi livelli di responsabilità, la novità e le potenzialità connesse all'utilizzo delle tecnologie;
- servizi di assistenza, per garantire nel momento stesso in cui sorgano problemi nella fruizione dei precedenti servizi, di risolvere il problema, favorendo il ritorno immediato alla operatività e minimizzando i tempi morti, che tanto incidono in ogni processo di evoluzione tecnologica.

Si ritiene importante, ai fini del successo della iniziativa e per evidenti ragioni connesse alla conservazione degli investimenti pregressi, che la fornitura preveda anche l'integrazione dell'esistente, in termini di servizi già disponibili presso gli uffici.

In questo modo, la rete G-NET diventa nei fatti un ponte tra passato (le risorse umane e tecnologiche disponibili), presente (le risorse messe a disposizione in questa fase del progetto) e futuro, e cioè con tutte le iniziative che le amministrazioni autonomamente vorranno assumere, eventualmente in cooperazione con l'Autorità attraverso l'attuazione della Circolare 724/94, pubblicata sulla G.U. n. 59 dell'11 marzo 1996, per potenziare ulteriormente l'insieme dei servizi resi disponibili presso gli Uffici di Gabinetto.

Un analogo sforzo di integrazione è necessario per rendere spedite le attività degli uffici dei Responsabili dei sistemi informativi delle amministrazioni, e pertanto una analoga rete è prevista nel progetto per fornire servizi a tali Uffici e per collegarli con gli Uffici di Gabinetto e con la rete attualmente in esercizio presso l'Autorità per l'informatica.

La Rete degli Uffici di Gabinetto è attualmente in fase di concreta realizzazione, essendo stata già espletata la gara e aggiudicata la commessa.

Essa costituisce, per come abbiamo già detto, un'anticipazione della Rete unitaria della pubblica Amministrazione e può, sicuramente, porsi quale modello di riferimento per il sistema delle amministrazioni locali.

Sebbene la Rete unitaria sia stata concepita per fornire servizi alla P.A. centrale, è evidente che essa sarà in grado di spiegare maggiormente i suoi benefici quando sarà stato realizzato il collegamento con le realtà locali. Gli enti locali rappresentano i maggiori fornitori di informazioni legate al cittadino e riceveranno enormi benefici economici e qualitativi, dalla possibilità di scambiare informazioni direttamente con le amministrazioni centrali. È sufficiente, a questo riguardo, considerare che l'attività di certificazione, che attualmente richiede ai cittadini una mobilità forzata dall'enorme costo, rappresenta, da sola, il 50% dell'attività dei sistemi automatizzati della P.A. locale.

Allo scopo di studiare e progettare il collegamento degli enti locali nelle modalità più opportune, l'Autorità, già da tempo, ha promosso la costituzione di un apposito Gruppo di lavoro su: "Interconnessione degli enti locali alla Rete unitaria della pubblica amministrazione". Il Gruppo di lavoro, che ha riunito esperti impegnati a vario titolo nei progetti in fase di realizzazione in diverse realtà locali (tra cui le regioni Piemonte, Toscana e Marche), ha perseguito l'obiettivo di definire un quadro di riferimento per gli enti locali e le amministrazioni centrali che vogliano far cooperare i propri sistemi informativi mediante l'interconnessione delle reti degli enti locali con la Rete unitaria della pubblica amministrazione centrale.

I rapporti dell'AIPA con gli Enti Locali sono regolati da protocolli d'intesa sottoscritti alla fine del 1995 ed avviati alla concreta realizzazione già dall'inizio del 1996.

Un risultato tangibile e strategico di questa grande intesa è l'accordo sancito il 25 settembre 1997 tra Governo, Autorità e Conferenza Stato-regioni, che ha messo in evidenza il rilievo strategico della realizzazione delle reti telematiche regionali e di alcune applicazioni cooperative. In base a tale documento, si riconosce l'importanza delle Regioni quale livello di governo territoriale adeguato per promuovere l'interconnessione delle autonomie locali alla rete delle pubbliche amministrazioni centrali.

Ci preme qui sottolineare l'importanza strategica di specifiche convenzioni con l'AIPA per l'avvio a soluzione di problematiche di comune interesse.

A titolo esempio, si può ricordare che la regione Piemonte, che già dispone di una propria rete, ha sottoscritto una convenzione con AIPA su questi temi specifici; mentre la regione Liguria ha all'esame una analoga iniziativa; contatti, poi, sono in corso anche con la Sardegna e con la Valle d'Aosta. Altre ancora sono in via di definizione, come, per esempio, quella con la regione Molise e la regione Toscana.

Si sottolinea, peraltro, che l'accordo del settembre 1992 costituisce un utile riferimento per la programmazione, o riprogrammazione, dei fondi strutturali europei, per il cofinanziamento dei progetti di reti regionali. A tale proposito non è inutile richiamare su queste tematiche l'attenzione delle Regioni meridionali, che più di ogni altro, hanno necessità di risorse da destinare alle nuove tecnologie.

L'introduzione e l'utilizzo di queste infrastrutture, al di là degli aspetti progettuali ed economici - sicuramente impegnativi - ma risolvibili, richiede un grande sforzo, organizzativo e culturale, una forte propensione al cambiamento e una grande capacità di gestire il nuovo.

L'Autorità, per suo conto, sta predisponendo, nell'ambito del citato protocollo d'intesa, una serie di strumenti di supporto alle amministrazioni locali e a quelle regionali in particolare, destinati ad agevolare il cambiamento e che possono così sintetizzarsi:

- supporto tecnico (con particolare riguardo alle regioni meridionali), nelle fasi di analisi e progettazione della rete;
- supporto amministrativo, per le fasi successive;
- supporto formativo, rivolto sia agli utenti di profilo alto che intermedio, per l'introduzione di tecniche e metodologie di pianificazione e controllo dei sistemi informativi e di utilizzo delle reti, quale nuovo esempio concreto di cooperazione applicativa;
- supporto al reperimento dei cofinanziamenti europei, per i temi riferiti alla società dell'informazione.

Da quanto finora riferito, si può concludere che il processo di informatizzazione della P.A., nel nostro Paese, presenta un quadro pieno di luci ma anche di ombre.

L'amministrazione centrale, stimolata dai cambiamenti normativi e fortemente sostenuta dall'azione istituzionale dell'AIPA, ha effettuato la sua scelta nel segno del rinnovamento, costruito sul provvidenziale apporto fornito dalla moderna tecnologia.

Il sistema delle autonomie e delle amministrazioni locali si presenta in modo disomogeneo a questo appuntamento con l'I.T.C. La recente indagine svolta dall'AIPA sullo stato dell'informatizzazione nelle regioni e nelle province autonome, in corso di pubblicazione, evidenzia, infatti, un allarmante divario tra le regioni fortemente impegnate sul versante del cambiamento tecnologico e le regioni che usano le nuove tecnologie con una visione riduttiva limitata alla mera automazione, senza avere, cioè, alcuna consapevolezza degli strumenti che la scienza dell'informazione automatizzata può offrire per il governo del territorio e per le conseguenziali scelte politiche.

Sicuramente ha nuociuto a questa occasione di cambiamento la mancata estensione delle norme del decreto legislativo n. 39/1993 a tutto il sistema delle autonomie locali.

La soluzione a questo problema è comunque aperta, perché potrà rimediarsi a questo stato di fatto anche con una modifica normativa all'art.1 del decreto legislativo n. 39/1993, in occasione dei nuovi appuntamenti normativi previsti dalle deleghe che rivengono dalla legge n. 59/1997.

Questa soluzione non esclude, peraltro, percorsi diversi quali quello, ad esempio, dell'istituzione di apposita Autorità per gli enti locali.

Quello che, invece, preme qui di segnalare è che il delineato sistema di decentramento, quale emerge dalla copiosa attività normativa di attuazione della delega di cui alla legge n. 59/1997, può aprire uno scenario in cui, al tradizionale divario tra regioni ricche e povere, potrebbe aggiungersi anche una ritardata realizzazione della società dell'informatizzazione. E qui mi ricollego a quanto detto all'inizio, e cioè che il processo di globalizzazione in atto nel mondo pone al suo centro la gestione dell'informazione: senza informazione o con una informazione incompleta, non aggiornata, falsa non vi è alcun progresso né civile, né economico, né scientifico.