Rilevante risulta, infine, l'aumento delle dimensioni delle basi dati, misurato in gigabyte: nel 1998 è stato registrato un incremento del 55,7% rispetto all'anno precedente e nel 1999 del 22,4%.

Le caratteristiche dei sistemi informativi nella pubblica amministrazione centrale e in quella locale sono diverse, a ragione dei differenti servizi che le due categorie di soggetti sono chiamate ad erogare e anche per il diverso posizionamento nel ciclo degli investimenti IT rispettivamente raggiunto. Anche le modalità e gli andamenti della spesa presentano corrispondentemente dinamiche non del tutto omogenee.

Diverse sono le modalità di acquisizione di beni e servizi informatici. Nella pubblica amministrazione centrale la quota maggiore della spesa per IT è riferita alle amministrazioni che operano secondo politiche miste, seguite da quella delle amministrazioni che operano in convenzione e, infine, in outsourcing. Per le regioni e province autonome si ha una situazione opposta. Nel 1999, in presenza, per la prima volta, di indicatori sufficientemente omogenei, si nota che una quota pari al 72% circa della spesa per IT è attribuibile ai soggetti che operano in regime di convenzione con una società terza. Tutto questo si riflette sulla ripartizione della spesa. La quota di spesa per il personale interno destinato alla funzione IT è ridotta. Sebbene essa sia limitata anche nella pubblica amministrazione centrale, risulta comunque doppia rispetto a quella registrata nelle regioni e province autonome.

Gli andamenti rilevati nella spesa IT per dipendente e per postazione di lavoro sono divergenti. Nelle amministrazioni centrali le spese unitarie diminuiscono, mentre nelle regioni e province autonome aumentano. Quanto ai prodotti e servizi acquisiti, nelle amministrazioni locali prevale nel 1999 l'acquisizione di prestazioni professionali e nelle amministrazioni centrali quello per l'acquisizione di hardware.

Molto differente, come è stato rilevato nei rapporti precedenti, è la situazione che emerge dall'analisi degli indicatori tecnologici. Le regioni e le province autonome hanno sviluppato particolarmente il patrimonio applicativo, in ragione della loro maggiore operatività. Nel 1999 esso è aumentato del 7,7% rispetto al 1998. Un incremento si è registrato anche presso le pubbliche amministrazioni centrali, limitato al 4,6%. Il patrimonio applicativo per postazione di lavoro si riduce sia nelle regioni e province autonome sia nelle pubbliche amministrazioni centrali; tuttavia, rimane doppio nelle prime rispetto alle seconde (2,52 rispetto a 1,04 Kloc). Se espresso in rapporto al numero dei dipendenti, il divario risulta di oltre tre volte. Per motivi opposti, essendo più estesa l'attività di valutazione e controllo nelle pubbliche amministrazioni centrali, risulta anche più elevata la capacità di memorizzazione per postazione di lavoro.

1.2.5 La comparazione internazionale

Nel corso dell'anno 2000 è stato elaborato anche un primo confronto internazionale sullo stato di automazione delle pubbliche amministrazioni. La comparazione, in termini di qualità del risultato finale erogato, è resa complessa dalla difficoltà di isolare le varie componenti che concorrono a determinarla, tra le quali figurano, quantomeno, la cornice normativa, il livello di informatizzazione, la "cultura" e la tradizione dell'amministrazione, l'assetto organizzativo. Il diverso peso, tra Paese e Paese, dei fattori considerati fa sì che, ad esempio, in un contesto in cui la pubblica amministrazione vanti un'organizzazione altamente efficiente ed un elevato spirito di servizio, un incremento anche modesto di informatizzazione potrà assicurare risultati complessivi di tutto rilievo ai fini del risultato percepibile dall'utente finale. Al contrario altri Paesi, come il nostro, pur avendo compiuto un notevole sforzo di informatizzazione, si sono trovati ad innestare i relativi investimenti in un contesto culturale e organizzativo non ancora attrezzato a valorizzarli adeguatamente.

Conseguentemente, un raffronto con altri Paesi volto a misurare i progressi compiuti dall'Italia sul piano dell'informatizzazione, per risultare corretto, dovrebbe essere rigorosamente circoscritto a quest'ultimo aspetto. A tal proposito è opportuno ricordare che l'azione dell'Autorità nei confronti della pubblica amministrazione centrale ha diretta incidenza sul livello di informatizzazione, nonché sulla formulazione del quadro normativo e delle iniziative formative che vi attengono; esula, invece, dalle sue competenze ogni intervento organizzativo e di adeguamento di processo nell'ambito delle singole amministrazioni.

D'altro canto, oltre alla ricordata difficoltà di isolare l'informatizzazione dagli altri fattori che "pesano" sul servizio reso a cittadini e imprese, occorre tenere conto del fatto che il fenomeno dell'informatizzazione pubblica non è rilevato in modo omogeneo e sistematico dai vari Paesi.

Nell'ambito dei termini di comparazione indicati, il nostro Paese può vantare un primo risultato largamente positivo proprio sul piano della metodologia di misurazione degli investimenti tecnologici per la pubblica amministrazione, di cui si è dotato. Altri importanti Paesi, invece, ne lamentano l'assenza.

Nel rapporto per la Francia di B. Lasserre "L'État et les technologies de l'information et de la communication" viene espressamente menzionata la mancanza di un adeguato censimento in proposito; soprattutto, si riconosce che l'analisi dei fabbisogni delle amministrazioni è ancora troppo imprecisa.

Per quanto riguarda il Regno Unito, la recente ricerca pubblicata su "Benchmarking electronic service delivery" ritiene che, a livello mondiale:

- solo una modesta quota della spesa pubblica (e una, ancora più modesta, di quella per l'IT) è destinata ai progetti di servizi in rete;
- i governi non sembrano avere una chiara visione dei risparmi potenziali conseguibili con investimenti per servizi pubblici in rete;
- gli investimenti sono spesso effettuati come atto di fede, laddove l'esperienza suggerisce prudenza e ricorso a esperimenti pilota.

La mancanza di metodiche, modelli e strumenti di analisi adeguatamente stabili e condivisi a livello internazionale, in questo campo, comporta la necessità di adottare molta cautela nell'analizzare i dati disponibili.

Prendendo in considerazione aspetti specifici dell'informatizzazione della pubblica amministrazione, la situazione del nostro Paese, pur con i limiti derivanti dall'interpretazione di dati non comparabili direttamente, appare generalmente vicina a quella di altri Paesi europei:

- a livello di utilizzo delle tecnologie, in Francia "i tre quarti degli impiegati pubblici utilizzano l'informatica", esattamente come Italia, avendo riguardo ai dipendenti "informatizzabili";
- in termini di percentuale sul totale di postazioni di lavoro connesse in rete locale, in Italia si registra la crescita in pochi anni del 250%, passando dal 26% del 1995 al 62% del 1999, contro il 67% dell'amministrazione francese ed un 42% dell'amministrazione spagnola;
- a livello di situazione di grandi reti di interconnessione tra amministrazioni, l'Italia dispone di una rete che collega, al pari di Francia e Regno Unito, pressoché tutti i ministeri e che si va progressivamente estendendo ad altre amministrazioni, anche locali;
- nell'attenzione per la formazione, nel solo 1999 i ministeri italiani hanno formato circa 63.000 dipendenti alle nuove tecnologie contro i 43.000 della Francia. Un impegno eccezionale è stato sostenuto direttamente dall'Autorità nell'ambito del progetto di formazione Rete unitaria, che ha coinvolto, nel 1999, nella formazione alle nuove professioni (capiprogetto, webmaster, amministratori di reti, ecc.), ben 5.372 allievi (specialisti e dirigenti) a fronte di circa 3.100 della Francia nello stesso intervallo temporale.

Occorre sottolineare, peraltro, che il maggior impegno sostenuto dall'Italia deriva dalle differenti condizioni di partenza nei confronti di realtà, quale quella francese, più avanzate in termini di visione manageriale, culturale e organizzativa della pubblica amministrazione;

- sul piano della disponibilità di servizi innovativi, punte di eccellenza per l'Italia sul piano internazionale sono rappresentate essenzialmente dal sistema fiscale, anche se l'offerta di servizi in rete si sta arricchendo di nuove realizzazioni. Una recente indagine su 32 siti delle amministrazioni centrali italiane ha censito circa 20 servizi transazionali. Molto ricca anche l'offerta di basi dati in linea (ne sono state censite circa 60) e di informazioni amministrative. Qualche difficoltà si incontra, tuttavia, nel classificare e censire tali servizi a livello internazionale. Il Governo Inglese, ad esempio, nel 3° Rapporto semestrale sull'avanzamento del programma per l'e-Government (Maggio 2000) dichiara che un terzo dei servizi offerti dall'amministrazione (152 servizi) sono attualmente disponibili in linea. Ciò nondimeno, si tratta di servizi prevalentemente informativi: solo alcuni offrono una completa dematerializzazione della procedura amministrativa o di una sua parte consistente.

Dal confronto internazionale emergono anche criticità comuni. Tutti i Paesi pongono attenzione ad evitare l'esclusione di fasce sociali dai processi innovativi in atto indotti delle nuove tecnologie. Sono, altresì, comuni i problemi riconducibili sostanzialmente agli aspetti legali, alla validità della firma elettronica, alla necessità di conciliare la disponibilità di servizi e di informazioni in linea con l'esigenza di riservatezza e di tutela delle libertà personali.

Sotto questi profili, l'Italia è all'avanguardia sul piano normativo: l'anello debole resta l'inerzia dell'organizzazione amministrativa, sia per le difficoltà di superamento del modello amministrativo centralizzato e gerarchico, sia per le forti resistenze culturali all'innovazione tecnologica e di processo. Elemento peculiare della realtà italiana è, inoltre, il modello cooperativo adottato nell'architettura della Rete unitaria, che pone solide premesse per superare difficoltà di colloquio tra soggetti amministrativi differenti, rilevate ad esempio nella realtà inglese.

1.3 Osservatorio del mercato e della spesa nel 2000

1.3.1 L'analisi del mercato ICT nel 2000

Il mercato aggregato dell'informatica e delle telecomunicazioni in Italia è risultato, nel 2000, di 108.160 miliardi di lire (pari al 5,5% del PIL), mostrando un sostenuto tasso di crescita pari al 12,8%, prossimo a quello rilevato nel 1999 (13,2%)[9] e allineato a quello medio del mercato mondiale (12,9%).

Tra i fattori trainanti della crescita, anche nel nostro Paese, deve essere annoverato il sensibile sviluppo dei servizi di rete Internet. Il mercato italiano, notoriamente arretrato rispetto ai principali mercati mondiali, sembra ormai tendere al recupero del gap che lo divideva da questi, e dai mercati del nord Europa in particolare.

La liberalizzazione delle TLC in corso nel nostro Paese favorisce lo sviluppo di Internet, soprattutto perché sollecita tariffe più basse, sia per quanto riguarda le infrastrutture di rete per gli Internet Service Provider (ISP) che per i collegamenti di accesso dei privati.

[9] Fonte: Assinform/Net Consulting.

Nel 2000 è quasi raddoppiato rispetto all'anno precedente il numero di utenti Internet[10] nel Paese, che è cresciuto a quasi 10 milioni[11]. Nella precedente analisi relativa al 1999, gli utenti Internet erano stati valutati in 5 milioni (2,6 nel 1998). Da questi dati risulta che a fine 2000 più del 20% della popolazione italiana con oltre 18 anni di età utilizza Internet. Tale percentuale è ritenuta da alcuni analisti di mercato come la soglia al di sopra della quale si raggiunge una massa critica di utenti per la diffusione di iniziative di commercio elettronico Business to consumer (B2C) e di e-Government. A fine 2000 circa il 15% delle imprese italiane con oltre 10 addetti risulta dotata di un sito Web rispetto al 10% del 1999[12]. Di questi, nel 9,3% è presente la possibilità di ordinare on-line e nel 5,2% di effettuare acquisti. Le imprese con iniziative di commercio elettronico già operative, per il 43,9% si rivolgono esclusivamente al consumatore finale, per il 17,1% ad altre imprese e per il 14,6% ad entrambi i tipi di clienti.

Tutte le strutture della pubblica amministrazione centrale sono ora dotate di un sito Web.

Per la pubblica amministrazione locale il 2000 è stato un anno di crescita accelerata della presenza su Internet. A fine 2000 risulta che il 93% delle città capoluogo dispone di un proprio sito ufficiale registrato e la quasi totalità ha messo on-line siti Web pienamente operativi. Anche il 46% dei centri minori, compresi tra 5.000 e 100.000 abitanti, dispone di un sito ufficiale realizzato direttamente dalla amministrazione locale. Il quadro è completato dalla presenza sul Web della totalità delle regioni e di 94 Province su 103. Per quanto riguarda i contenuti, l'offerta Internet delle amministrazioni locali ha raggiunto un livello elevato di ricchezza informativa, mentre per quanto riguarda l'interattività e la diffusione di servizi on-line ai cittadini il quadro mostra uno sviluppo ancora limitato. La crescita è avvenuta sotto l'impulso di fattori esogeni, quali la citata accelerazione della diffusione degli accessi ad Internet. Accanto a questi fattori si registra un emergente interesse delle amministrazioni locali nel valorizzare le reti infrastrutturali locali.

Un altro fattore chiave alla base della crescita del mercato è stata la forte propensione delle imprese ad investire in informatica e telecomunicazioni con un orientamento sempre più deciso ad utilizzare l'ICT in chiave di innovazione dei modelli organizzativi e operativi.

La dinamica del mercato delle telecomunicazioni (apparati e servizi) si è confermata sostenuta, passando dai 63.290 miliardi del 1999 ai 71.450 del 2000, per effetto non solo della crescita della telefonia mobile o degli investimenti dei nuovi gestori ma anche della domanda di servizi a valore aggiunto che raddoppia ogni anno.

Alla crescita del mercato dell'ICT sul corrispondente periodo dell'anno precedente (12,8 per cento), hanno contribuito soprattutto gli apparati, passati dai 17.260 miliardi del 1999 ai 20.190 del 2000 (+ 17%).

Apprezzabile comunque anche la crescita dei servizi (11,4 %), passati dai 46.030 miliardi del 1999 ai 51.260 del 2000.

La spinta dei nuovi servizi e degli investimenti effettuati dai gestori (nuovi e preesistenti) è resa evidente dalle dinamiche all'interno dei singoli comparti:

- i servizi a valore aggiunto sono passati da 1.690 a 3.300 miliardi (+95,3%);
- i servizi di trasporto da 43.740 a 47.960 (+8,2%);
- i sistemi e i terminali da 7.560 a 8.850 (+17,1%);
- le infrastrutture da 9.700 a 11.340 (+16,9%).

[10] Definiti come coloro che hanno utilizzato Internet almeno una volta nel mese precedente alla rilevazione.

[11] Fonte: Osservatorio Internet SDA-Bocconi.

[12] Fonte: SIRMI.

Per quanto riguarda il cellulare, nel 2000 il numero di linee attive è risultato essere di oltre 42 milioni (40% in più rispetto all'anno precedente). L'incremento delle linee attive è di circa 12 milioni nel corso del 2000, ma gli utilizzatori sono aumentati di 9,5 milioni di unità.

Limitando l'analisi al mercato italiano dell'informatica, questi evidenzia di aver subito un'accelerazione ulteriore, passando dai 32.608 miliardi del 1999 ai 36.710 del 2000 (+12,6%), crescita superiore di due punti a quelle di Europa e Stati Uniti, per effetto di una domanda sempre più qualificata. La spinta dell'Euro si è intrecciata con una forte domanda di soluzioni evolute o comunque allineate ai nuovi standard tecnologici e applicativi. Nelle grandi e nelle medie organizzazioni continua a crescere la domanda di progetti e soluzioni di system integration, di sistemi a base Internet/Intranet e di servizi in outsourcing. Le soluzioni applicative integrate (ERP) fanno breccia anche nella piccola e media impresa, nascono nuovi servizi come quelli degli Application Service Provider (ASP) e cresce la spinta alle soluzioni su base Web e sullo sviluppo di progetti di e-commerce e di offerta di servizi in rete.

L'andamento dei singoli comparti dell'informatica conferma l'orientamento del mercato al rinnovamento ed al valore aggiunto dell'IT. Nel 2000 la componente relativa al software e ai servizi (22.949 miliardi) ha fatto registrare una crescita del 15%, superiore a quella del 1999 (12,9%), quella dei servizi di supporto e assistenza, pari a 2.040 miliardi è risultata ancora in calo (-3,1%), mentre quella dell'hardware, pari a 11.171 miliardi, è cresciuta dell'11,1 % (9,7% nel 1999) confermando la spinta al rinnovo del parco installato.

L'evoluzione in corso trova riscontro anche nell'andamento in volumi rilevabile nei diversi segmenti del mercato dell'hardware. Nel 2000 sono risultate in calo le vendite di mainframe e di workstation. Le prime sono calate del 7,3% in unità, le seconde si sono contratte dell'8,5% in unità. Di segno opposto invece le dinamiche per mini e personal, al centro delle nuove architetture distribuite in rete e del fenomeno Internet. Le vendite di mini si sono attestate a quota 26.410, in crescita del 6,7% rispetto all'anno precedente; quelle dei personal sono risultate pari a 2.781.000 pezzi, in crescita del 17,6% sull'anno precedente. I tassi di crescita più sostenuti sono quelli relativi ai PC portatili (notebook) cresciuti del 62,8%. Inoltre, è anche ulteriormente aumentato il peso delle famiglie nel consumo di informatica personale. I personal computer acquistati dalle famiglie sono risultati essere 913.000, il 42,6% in più rispetto al 1999.

Alla buona crescita del comparto software e servizi di informatica hanno contribuito principalmente i servizi, con un volume d'affari pari a 16.264 miliardi, in crescita del 15,6% rispetto al 1999. Le componenti più dinamiche sono i servizi in outsourcing e di system integration che crescono a tassi del 20 e del 25%, i servizi di consulenza del 18% e il software applicativo del 16%.

Anche il software (6.680 miliardi) ha registrato un aumento consistente, pari al 13,7%.

1.3.2 La spesa informatica della pubblica amministrazione nel 2000

Nel 2000 è proseguita l'attività di monitoraggio della spesa pubblica in informatica sostenuta dalle amministrazioni centrali.

In particolare, facendo riferimento ai capitoli del bilancio dello Stato di pertinenza informatica, sono stati elaborati ed analizzati i dati riferiti al pre-consuntivo dell'anno 1999 e quelli relativi alle disponibilità assegnate per il 2000. Con le informazioni disponibili è stato predisposto un rapporto sulla spesa informatica nella pubblica amministrazione centrale (P.A.C.) che, per il 1999, include l'ammontare delle risorse assegnate nonché le somme impegnate e pagate dalle amministrazioni per l'acquisto di beni e servizi informatici e la

situazione dei residui. Per il 2000, sono state invece indicate le risorse disponibili in termini di competenza e cassa, nonché l'ammontare dei residui ancora utilizzabili provenienti dall'esercizio precedente.

Una specifica analisi è stata inoltre effettuata sui fondi previsti dalla legge n. 400/96, relativi alla realizzazione della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni. In particolare, sono state analizzate le somme impegnate dalle amministrazioni alle quali era stata assegnata una quota parte di tali fondi per realizzare alcuni progetti innovativi.

In relazione alla nuova strutturazione del Bilancio dello Stato per centri di responsabilità, è stata avviata un'analisi delle disponibilità finanziarie delle amministrazioni centrali riaggregate per centri di responsabilità (Cdr); inoltre, è stata intrapresa un'attività di sperimentazione relativa a nuove modalità di redazione del Piano triennale dell'informatica, individuando un programma di attività da realizzare con le amministrazioni "pilota", ed è stata messa a punto la metodologia operativa.

Nel 2000 le risorse disponibili per l'informatica[13], cioè le risorse finanziarie impegnabili con riferimento ai capitoli di bilancio di esclusiva pertinenza informatica, confermando il trend di espansione, sono pari a 2.578,2 miliardi, cioè il 21,7% in più delle risorse disponibili nel 1999. Delle suddette risorse di competenza:
- 1.446,1 miliardi, pari al 56% del totale, si riferiscono a spese in conto corrente (categoria IV);
- 1.132,1 miliardi, pari al 44% del totale, si riferiscono a spese d'investimento (categoria XI).

Le dotazioni di cassa, per 2.443,3 miliardi, risultano suddivise tra:
- spese correnti per 1.439,2 miliardi (58,9%);
- spese per investimenti per 1.004,1 miliardi (41,1%).

Le maggiori somme destinate all'acquisto di beni e servizi informatici, rispetto a quanto registrato l'anno scorso, sono il risultato dell'aumento di risorse destinate ad alcune amministrazioni che ha più che compensato la riduzione degli stanziamenti registrata per altre amministrazioni.

In particolare, si segnalano consistenti aumenti, rispetto ai valori iniziali del 1999, per i seguenti ministeri: Finanze (+253,3 miliardi); Giustizia (+130,8 miliardi); Sanità (+86,4 miliardi, per il finanziamento della Tessera sanitaria); mentre si riducono, ad esempio, le dotazioni del ministero della Difesa (-17 miliardi).

Rispetto a quanto è stato definito nel Piano dell'Autorità relativo al triennio 2000-2002, le disponibilità in bilancio, sebbene aumentate, risultano non sufficienti. Il divario ammonta a circa 1.157 miliardi.

Le differenze più rilevanti sono state registrate per i seguenti ministeri:
- Interno (- 275,1 miliardi);
- Finanze (-229,1 miliardi);
- Politiche agricole e forestali (-201,6 miliardi);
- Sanità (- 122,1 miliardi);
- Trasporti e navigazione (-101,9 miliardi);
- Difesa (-84,8 miliardi).

Si segnala, tuttavia, che la differenza rilevata per il ministero delle Politiche agricole e forestali è, in parte, ridotta a seguito dei finanziamenti attribuiti nel corso dell'anno dal Cipe, destinati a coprire i costi del Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN). Inoltre, si rileva che nel Piano triennale 2000-2002 dell'amministrazione viene delineato il nuovo Sistema informatico unificato, in cui confluiscono anche le attività

[13] Legge 23 dicembre 1999, n. 489 - finanziaria 2000

che attualmente fanno riferimento all'Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (ex Aima) e al Sistema informativo della montagna (SIM).

Per quanto riguarda il ministero della Sanità, il divario è attribuibile alla pianificazione del progetto "Tessera sanitaria nazionale", la cui spesa complessiva era stata imputata nel primo anno del Piano triennale, mentre in bilancio è stata poi stanziata solo una parte dell'intero ammontare previsto.

Per il ministero della Difesa e, nello specifico, per il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, la differenza dovrebbe essere colmata dalle risorse previste dalla legge n. 217/92.

Infine, occorre considerare le risorse che afferiscono ai residui, ammontanti complessivamente a 423,1 miliardi, di cui 39,3 miliardi in categoria IV e 383,8 in categoria XI. Anche per il 2000 le risorse destinate allo sviluppo, rispetto a quelle della gestione e manutenzione dei sistemi informativi, mostrano una certa divergenza fra quanto pianificato dalle amministrazioni e i successivi stanziamenti. Nel Piano prevale la tendenza ad indirizzare una percentuale elevata delle risorse allo sviluppo, mentre nel bilancio dello Stato tale tendenza si inverte, in quanto il bilancio include gli investimenti previsti "a legislatura vigente". Per l'anno 2000, nel Piano triennale è infatti prevista, per lo sviluppo dei sistemi informativi, una spesa pari a 2.036 miliardi, circa il 62,3% del totale, contro il 50,8%, pari a 1.132,1 miliardi, previsto dal bilancio dello Stato.

Per le spese di manutenzione e gestione era stato pianificato un ammontare pari a 1.230 miliardi (37,7%), contro i 1.098,5 miliardi assegnati in bilancio (49,2%)[14].

1.4 Rapporti con le amministrazioni centrali

1.4.1 Partecipazione a progetti delle amministrazioni centrali

Negli ultimi anni il quadro economico di riferimento per le manovre di finanza pubblica è mutato radicalmente, contribuendo a rafforzare l'attenzione del governo sui temi dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche, in particolare di quelle dello Stato.

Il D.Lgs. n. 286/1999 rappresenta l'ultimo atto di un percorso di riforma, avviato fin dal 1993, attraverso il quale sono stati ripresi e rafforzati i temi e gli indirizzi sull'efficienza interna delle amministrazioni. Rispetto alle norme precedenti sui controlli interni, il D.Lgs. n. 286/1999 si colloca all'interno di un quadro normativo più evoluto, soprattutto riguardo agli aspetti di contabilità e bilancio pubblico, investiti da un profondo intervento di riforma, in particolare attraverso il D.Lgs. n. 279/1997, che ha introdotto per le stesse amministrazioni un sistema di contabilità economica e ha posto le premesse, se non altro contabili, per il successivo sviluppo di criteri e metodi di programmazione e di controllo di gestione per le amministrazioni, poi delineati nel citato D.Lgs. n. 286/1999. Le amministrazioni sono quindi coinvolte in un processo di profonda riorganizzazione interna che, parallelamente alla riforma dei ministeri delineata con il D.Lgs. n. 300 del 29 luglio 1999, dovrebbe loro consentire di svolgere le proprie funzioni secondo più stringenti criteri di efficienza.

L'Autorità per l'informatica, dal canto suo, ha avviato significativi progetti sui temi che tradizionalmente fanno capo alla sfera dell'autoamministrazione e che sono strumentali per il raggiungimento di più elevati li-

[14] Sono state escluse dal totale le disponibilità di quelle amministrazioni che non presentano per le spese in informatica un'articolazione fra spese correnti e in conto capitale (si tratta dell'Avvocatura dello Stato, del Consiglio di Stato, del Ministero delle Difesa e del Ministero della Pubblica Istruzione).

velli di efficienza interna delle amministrazioni; facciamo riferimento ai sistemi per il personale, per la contabilità e sistemi di pagamento, per la protocollazione dei documenti. La contemporaneità delle iniziative sul fronte dell'efficienza interna, con il parallelo avvio delle procedure di budget per le amministrazioni dello Stato, evidenzia la necessità di un forte coordinamento sia interno a ciascuna amministrazione, sia tra le diverse amministrazioni, per imprimere ai concomitanti progetti il necessario livello di coerenza.

Riguardo al tema del coordinamento, il ruolo dell'Autorità risulta particolarmente significativo. Riprendendo il dettato del D.Lgs. n. 39/1993, all'Autorità spetta infatti: "coordinare ... i progetti e i principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati; promuovere ... progetti intersettoriali ... e sovrintendere alla realizzazione dei medesimi ...; verificare periodicamente ... i risultati conseguiti nelle singole amministrazioni ..." .

I progetti intersettoriali e i temi dell'efficienza interna delle amministrazioni.

È opportuno definire i vari aspetti dei singoli progetti che possono utilmente essere portati a fattor comune dall'Autorità, all'interno di ciascuna amministrazione e tra le singole amministrazioni, per garantire all'intero processo unicità di indirizzo e piena convergenza sui risultati. È quindi necessario un breve richiamo sui progetti che attengono all'efficienza interna delle amministrazioni e metterne in evidenza gli elementi di integrazione che li caratterizzano. I progetti che hanno come riferimento l'efficienza sono il Sistema informativo unitario del personale (Siup), il Mandato informatico, il Protocollo e il Controllo di gestione.

Il Sistema informativo unitario del personale

Il progetto del Sistema Informativo Unitario del Personale (SIUP) nasce dalla necessità delle amministrazioni centrali dello Stato di disporre di moderni sistemi per la gestione del proprio personale e dalla necessità del governo di disporre di uno strumento direzionale per poter gestire le politiche del personale pubblico.

Allo stato attuale, i processi del personale che fanno riferimento al trattamento giuridico economico dei dipendenti risultano adeguati alle necessità correnti delle amministrazioni. Questi sistemi o sono gestiti in autonomia (come accade per i Corpi di polizia e per il ministero della Difesa), o sono gestiti, per conto delle amministrazioni, dal ministero del Tesoro. I processi di gestione del personale, che fanno riferimento alla gestione delle carriere, delle capacità professionali, della formazione, del turn-over, delle posizioni previdenziali dei singoli dipendenti e che sono quindi strumentali alla corretta allocazione delle risorse umane rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, risultano invece, in generale, piuttosto carenti. Allo stato attuale è abbastanza evidente, inoltre, che le diverse amministrazioni manchino di strumenti in grado di porre la singola amministrazione, o lo stesso governo, in grado di gestire sotto il profilo strategico le politiche del personale. Mancano, in altre parole, adeguati sistemi direzionali, sia al livello della singola amministrazione, sia al livello di sistema.

L'obiettivo che si è posto l'Autorità è quello di far sviluppare presso le singole amministrazioni dei sistemi del personale che integrino le esistenti funzionalità del settore giuridico economico comunque sviluppate e quelle relative alla gestione delle risorse umane all'interno di un disegno unitario. Questo significa, in generale, presso ciascuna amministrazione, sviluppare ex novo le funzionalità relative alla gestione delle risorse umane, ad oggi particolarmente carenti, ed integrarle con le funzionalità in essere per il settore giuridico economico e attualmente gestite attraverso la RGS-Tesoro.

Nell'ambito del progetto è stato inoltre previsto di sviluppare, presso la singola amministrazione, un sistema direzionale che si avvalga delle informazioni esistenti, a regime, nei due sottosistemi relativi al com-

parto giuridico economico e al comparto gestione risorse umane. Anche presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sarà sviluppato un sistema direzionale, questa volta di governo, tale da consentire cioè la gestione delle politiche del personale per l'intero comparto delle amministrazioni dello Stato.

A regime quindi, ciascuna amministrazione avrà sviluppato un proprio sistema per la gestione delle risorse umane e ne avrà integrato le funzionalità con quelle del comparto giuridico economico, in modo da costituire un unico sistema del personale completo in tutte le sue componenti. Ciascuna amministrazione si sarà inoltre dotata di un sistema direzionale per il proprio personale, per assolvere a tutte le sue esigenze di programmazione e governo delle risorse umane.

Riguardo alla necessità di assicurare un incisivo coordinamento del progetto Siup in relazione anche allo sviluppo degli altri progetti orientati all'efficienza, basta considerare che circa l'86% dei costi delle amministrazioni sono attribuibili al personale, per rendersi conto della centralità che tali sistemi informativi rivestono anche per il sistema contabile e dei pagamenti e per il sistema di controllo di gestione. La quasi totalità dei mandati di pagamento effettuati dalle amministrazioni ogni mese riguardano proprio le liquidazioni delle competenze al proprio personale e, pertanto, questo progetto deve essere fortemente integrato per i suoi risvolti monetari con il sistema di contabilità che a sua volta alimenta il sistema dei pagamenti. Naturalmente, data la loro specificità, tali progetti tendono ad essere realizzati con forti autonomie dalle varie strutture interessate all'interno di ogni singola amministrazione. È pertanto compito dell'Autorità far prevalere, nelle scelte progettuali prima e nelle fasi realizzative successivamente, una visione coerente e coordinata delle varie interrelazioni tra i diversi progetti, anche rispetto alla sostanziale unicità dell'obiettivo generale da perseguire.

Mandato Informatico

Il tema della semplificazione delle procedure di spesa e contabili è stato affrontato nell'ambito del D.P.R. n. 367/1994. Questo intervento normativo è stato finalizzato alla introduzione delle tecnologie informatiche nelle procedure di spesa, al fine di assicurare certezza di informazioni, efficacia dei controlli e rapidità nei pagamenti e sostituire con evidenze informatiche tutti gli atti di impegno, titoli di spesa, estinzioni dei titoli, nonché gli atti e documenti previsti dalla contabilità generale dello Stato. È stato previsto il collegamento con il circuito bancario e postale per consentire l'estinzione dei titoli di spesa mediante tutti i mezzi di accreditamento o di pagamento disponibili su quel circuito.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha proceduto a realizzare il progetto e ha iniziato dal 1° gennaio 1999 l'esercizio del "mandato informatico", che tuttavia, in questa prima fase, ha riguardato solamente il trattamento di quegli atti amministrativi che sono scambiati tra le Ragionerie e la Banca d'Italia, ma ha lasciato immutate le procedure contabili all'interno delle singole amministrazioni.

La seconda fase del progetto riguarderà invece l'informatizzazione e la dematerializzazione dei flussi che le amministrazioni scambiano con la Ragioneria e con la Banca d'Italia; per quanto riguarda i flussi inviati dalla Banca d'Italia alla Ragioneria, ve ne sono diversi già in esercizio.

Uno dei requisiti del progetto è che presso ogni amministrazione sia presente un sistema informativo contabile che, per il tramite della rete dell'amministrazione stessa, consenta l'emissione dei titoli di trasferimento fondi e di spesa in modo automatizzato, il contemporaneo aggiornamento dei capitoli, l'invio telematico dei titoli per il tramite dei servizi di cooperazione della Rete unitaria: il sistema risulterà automaticamente allineato al sistema informativo della Ragioneria e le trasmissioni telematiche sfrutteranno l'infrastruttura e l'interconnessione con il circuito bancario e postale.

La complessità del progetto e la sua forte integrazione anche organizzativa con altre funzioni dell'amministrazione, in particolare quelle relative all'assegnazione della firma digitale, postulano un forte coordinamento dell'Autorità al fine di perseguire obiettivi generali di efficienza che possono essere raggiunti solo attraverso un'effettiva integrazione dei processi e delle procedure che sono trasversali sui vari progetti.

Protocollo Informatico

Un procedimento amministrativo è caratterizzato da processi, strutture organizzative e regole che sono più o meno complessi a seconda dello scopo e del contesto del procedimento considerato. All'interno di specifici procedimenti amministrativi i documenti vengono creati, manipolati e gestiti in modo tale da consentire al procedimento amministrativo di raggiungere i suoi fini istituzionali. È altresì evidente, peraltro, che un procedimento amministrativo è molto più complesso della semplice attività di protocollazione, anche se quest'ultima consente una chiave di lettura anche storica degli eventi che vi accadono. Questa attività di "protocollazione", che definisce le regole attraverso cui i documenti sono gestiti nell'ambito del procedimento, è stata di recente ridisegnata, sotto l'aspetto normativo, attraverso il DPR n. 428/1998.

Un procedimento amministrativo può essere supportato da strumenti informatici che siano in grado di facilitare e, laddove possibile, automatizzare le attività previste nel procedimento. Le tecnologie disponibili per questo scopo sono diverse e sono spesso identificate con l'espressione "sistemi di supporto al lavoro cooperativo" (CSCW, Computer Supported Cooperative Work).

Anche per le attività di protocollazione in senso stretto sono disponibili supporti informatici in grado di creare e gestire il "protocollo informatico", vale a dire l'insieme delle registrazioni che sono effettuate ogni qual volta un documento sia ricevuto o prodotto. Tali sistemi possono essere modularmente integrati in un sistema vero e proprio di supporto al lavoro cooperativo, oppure includere essi stessi alcune forme di minimo supporto ai processi amministrativi.

Il problema dell'automazione e quindi della creazione di un sistema informatico di protocollazione non può pertanto essere visto in maniera indipendente dall'ammodernamento e automazione del procedimento amministrativo nel suo complesso.

L'Autorità, nella consapevolezza che i processi di gestione documentale costituiscano un elemento importante all'interno dei sistemi di gestione di un procedimento amministrativo, ha avviato un apposito progetto con l'obiettivo di favorirne l'automazione nell'ambito di uno specifico processo. Il progetto è stato predisposto in modo da prevedere diverse e più articolate funzionalità del sistema informativo, fino alla sua completa reingegnerizzazione in parallelo con la reingegnerizzazione del procedimento amministrativo stesso. Le modalità di attuazione del DPR 428/98 possono quindi andare dall'implementazione delle funzionalità di base (registrazione, classificazione di primo livello, assegnazione), alla realizzazione di funzionalità più evolute (classificazione dettagliata e fascicolazione, integrazione con un catalogo elettronico dei documenti (repository documentale), fino alla integrazione del sistema di protocollazione con uno o più sistemi di workflow previa reingegnerizzazione dei processi amministrativi coinvolti.

Anche questo progetto impatta in modo significativo su alcuni dei sistemi già oggetto di attività progettuali, come le funzioni relative al personale, alla contabilità e sistemi di pagamento e al controllo di gestione. La soluzione, soprattutto nella fascia alta della reingegnerizzazione, non può essre condotta all'interno di una presunta "autonomia organizzativa" dell'intervento sul "protocollo", ma va vista come piena integrazione della reingegnerizzazione dei processi di servizio (ad esempio del personale), di cui il "protocollo" è a supporto.

Risulta evidente anche in questo caso l'importanza di un intervento di coordinamento a più ampio respiro che evidenzi le interrelazioni tra le varie funzioni e che sia operativamente in grado di perseguire le opportune sinergie.

Programmazione e controllo di gestione

Con il D.Lgs. n. 286/1999 "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche", viene introdotto in modo sistematico il controllo di gestione nelle amministrazioni dello Stato.

L'introduzione del controllo di gestione in una amministrazione pubblica non può che essere il risultato di un insieme di interventi sulle sue strutture, interventi articolati su vari livelli: quello normativo, naturalmente, ma in perfetta simbiosi con quegli sugli aspetti organizzativi, sui processi, sui servizi e, non da ultimo, sugli oramai imprescindibili rapporti tra organizzazione e tecnologie, in particolare le ICT. L'introduzione di meccanismi di valutazione e controllo va quindi impostata secondo le logiche di un complesso progetto di cambiamento, all'interno del quale trovino collocazione tutti gli elementi, oltre a quelli normativi, che rappresentano non solo opportunità di cambiamento, ma anche vincoli che questo processo inevitabilmente incontrerà.

Affinché un ciclo di programmazione e controllo possa essere avviato occorre che alcune condizioni preliminari siano verificate e, se del caso, si operi per realizzarle. Esso deve infatti necessariamente essere basato su di un suo proprio sistema informativo che, a sua volta, sia alimentato da altri sottosistemi, tipicamente, ad esempio, quelli relativi alla contabilità, alle risorse umane e strumentali, alle attività/servizi. Tra le condizioni preliminari c'è quindi, sicuramente, quella dell'esistenza, adeguatezza e operatività di altri sottosistemi che consentano ad una organizzazione di gestire le proprie risorse in funzione di determinati obiettivi.

I passi attraverso cui si espleta la "gestione per obiettivi" prevedono infatti poche e sintetiche fasi: definizione degli obiettivi; definizione delle risorse (economiche, umane, strumentali); monitoraggio delle attività; misurazione dei risultati; analisi degli scostamenti; interventi correttivi (sugli obiettivi, sui risultati, sui processi, sulle risorse).

Queste fasi devono essere opportunamente proceduralizzate, spesso anche attraverso l'introduzione di una unità organizzativa dedicata alla gestione del ciclo di PCG. Il ciclo di PCG così definito necessita per il suo corretto funzionamento di un sistema informativo dedicato che dall'insieme dei dati gestionali relativi alla operatività e alla amministrazione delle varie tipologie di risorse possa acquisire quei dati che consentono di monitorare l'allineamento delle risorse agli obiettivi prefissati.

La principale difficoltà nell'avviare un ciclo di programmazione e controllo in una amministrazione pubblica è rappresentata dalla scarsità di strumenti gestionali di cui può avvalersi l'amministrazione stessa. L'organizzazione delle amministrazioni infatti è definita da norme a cui l'intera funzionalità dell'amministrazione deve essere allineata. Al di fuori di queste norme e della loro interpretazione operativa, gli spazi che fanno riferimento a strumenti gestionali tipici di organizzazioni economiche sono molto ristretti.

La traduzione operativa del D.Lgs. 286/99 può avvenire solo affrontando l'insieme di queste complesse problematiche attraverso un metodo progettuale che renda omogenei nelle finalità tutti i sottosistemi informativi sottostanti e che consenta altresì il disegno funzionale e organizzativo dell'intero processo, definendone gli obiettivi, i tempi e le risorse coinvolte.

È evidente come i progetti intersettoriali fin qui descritti, in particolare quelli riferibili ai sottosistemi del personale, della contabilità e budget e ai sistemi di pagamento, costituiscano parti integranti di un unico sistema informativo, afferente alla sfera della gestione di un'amministrazione, che dovrà essere concepito e realizzato secondo precise modalità di reingegnerizzazione e di integrazione delle varie funzioni.

I progetti per l'efficienza i il coordinamento delle amministrazioni

Per loro natura, tutti i progetti sopra delineati costituiscono elementi di un "progetto per l'efficienza". La loro traduzione operativa deve quindi da una parte tener conto di questo obiettivo comune e, dall'altra, della specificità dei singoli interventi che devono comunque essere correlati e integrati sotto il profilo funzionale e organizzativo. All'interno di ciascuna amministrazione è indispensabile che si attui uno stretto coordinamento tra questi progetti affinché siano allineate le soluzioni funzionali, organizzative e tecnologiche. Anche le scansioni temporali dei progetti stessi devono essere attentamente valutate e gestite in modo da consentire la loro realizzazione modulare che ottimizzi l'integrazione tra le varie fasi di realizzazione dei singoli progetti. La necessità di uno stretto coordinamento dei progetti anche all'interno di ciascuna amministrazione fa emergere uno dei più acuti problemi a cui l'Autorità si è trovata di fronte in questi anni e la cui soluzione operativa è indispensabile se si vuole contribuire in modo significativo al perseguimento di più elevati livelli di efficienza rispetto a quelli perseguibili attraverso la realizzazione dei singoli progetti.

Il problema del coordinamento interno/esterno è stato infatti affrontato sotto il profilo normativo attraverso la istituzione di un dirigente responsabile (responsabile nei confronti dell'Autorità) per i risultati conseguiti dall'amministrazione attraverso l'uso delle teconologie informatiche. Sulla base dell'esperienza, sappiamo che questa soluzione non ha risolto né il problema del coordinamento delle varie attività svolte all'interno di una amministrazione, per le quali ancora oggi permangono forti carenze, né ha consentito all'Autorità di avere una esauriente percezione di quanto accade all'interno di una amministrazione.

Per il coordinamento dei progetti orientati all'efficienza, tutti molto complessi anche in termini di relazioni interne alle amministrazioni, è di cruciale importanza poter invece intervenire al livello più alto del coordinamento e poter quindi interfacciare ai livelli più elevati la dirigenza dell'amministrazione, soprattutto quei dirigenti che sono titolari dei processi di servizio di autoamministrazione (personale, contabilità, controllo), e che per le loro specifiche competenze non sono tenuti a mantenere un rapporto istituzionale con l'Autorità.

L'interlocutore istituzionale dell'Autorità, il Responsabile dei sistemi informativi, costituisce la cerniera tra Autorità e amministrazione per tutto quanto riguarda le IT. La visibilità che l'Autorità ha sull'insieme dei progetti dell'amministrazione è affidata interamente alla posizione del Responsabile; l'azione dell'Autorità dipenderà a sua volta unicamente dalla visibilità e dalla centralità che il Responsabile stesso saprà occupare nel coordinamento di questi progetti. Per quanto abbiamo già detto, l'esperienza maturata in questi anni ha mostrato nella generalità dei casi forti carenze nelle possibilità di coordinamento del Responsabile, soprattutto quando i progetti riguardano aspetti molto sensibili della vita dell'amministrazione.

I motivi che ostacolano il coinvolgimento diretto dell'Autorità soprattutto nelle fasi di progettazione e indirizzo sono ben noti.

Innanzi tutto, la frammentazione organizzativa delle amministrazioni e l'autonomia di fatto di cui godono numerose loro strutture contribuiscono a rendere problematica una visibilità completa del Responsabile su tutte le iniziative e sui progetti, specialmente quando questi sono caratterizzati da una forte valenza organizzativa e di processo. Questa relativa marginalità deriva anche dal fatto che l'Autorità ha competenza solo su una delle risorse, quella informatica, che contribuiscono al funzionamento di un'amministrazione, una risorsa che per la sua tipicità è sì "trasversale", ma solo all'interno di quelle strutture dove essa è già presente, soprattutto culturalmente, e cioè almeno parzialmente informatizzate. Tutte le altre strutture non informatizzate, che dovrebbero costituire il target prioritario dell'Autorità, continuano ad essere difficilmente raggiungibili dalle politiche di intervento dell'Autorità proprio a causa della loro "asimmetria" organizzativa e culturale.

Inoltre, molte iniziative a contenuto prevalentemente organizzativo o contabile (o altro) sono trattate come attività nelle quali le IT hanno solo un peso marginale; pertanto esse vengono semplicemente espletate senza un diretto coinvolgimento del Responsabile e quindi dell'Autorità.

Incidere su questi processi di servizio implica di poter operare all'interno delle strutture di primo livello e quindi, prima di tutto, significa istituire un collegamento funzionale stretto con questi DG. Da tutto quanto precede deriva che l'elemento cruciale per avviare un effettivo programma di informatizzazione (e ammodernamento) delle strutture di primo livello delle amministrazioni è un collegamento stretto e concreto con il dirigente responsabile della struttura stessa. Questa è una affermazione molto forte perché di fatto rischia di porre in secondo piano, dal punto di vista strategico, il ruolo del Responsabile dei sistemi informativi.

D'altro canto, soprattutto in amministrazioni molto articolate e per progetti molto complessi, non è certo realistico presumere che il Responsabile possa da solo svolgere una così complessa attività di indirizzo e di coordinamento. È senz'altro indispensabile che, almeno per innalzare la probabilità di successo dei progetti più significativi, l'Autorità possa affiancare al Responsabile risorse che non solo forniscano supporto al Responsabile stesso, ma che siano anche in grado di colloquiare con tutta l'amministrazione anche sui più specifici temi dell'organizzazione e dei servizi. In generale, e proprio per queste carenze, diremmo "strutturali", dovrebbe scaturire una consistente presenza e capacità di coordinamento da parte dell'Autorità, soprattutto nelle fasi "alte" di progettazione (riorganizzazione, nuovi processi, ecc.).

1.4.2 Gli strumenti del coordinamento

Il problema del coordinamento dei progetti orientati all'efficienza, ma non solo quelli, non si pone solo in termini di rendicontazione finanziaria dei fondi spesi o allocati a budget, ma si pone invece, più propriamente, come problema di risultato economico in senso lato. È cioè un problema di valutazione (valorizzazione) economica del rapporto tra risorse (fondi, e altre risorse) e risultati (obiettivi strategici operativamente conseguiti attraverso progetti e quindi misurabili). Più propriamente, il successo di questi progetti si misura dalla effettiva capacità di incidere in modo significativo sulla sfera dell'autoamministrazione.

Per il coordinamento dei progetti occorre predisporre, oltreché di adeguate risorse umane, di strumenti e di procedure che consentano di attuare specifici interventi di indirizzo sulle amministrazioni (stabilendo di volta in volta quale livello di intervento), monitoraggio e rendicontazione, valutazione dei risultati. Di conseguenza, risulta necessaria una struttura dedicata - con qualificate e motivate risorse professionali interne e/o esterne - che assicuri con continuità e sistematicità il perseguimento da parte delle amministrazioni di quegli specifici indirizzi progettuali orientati all'efficienza complessiva.

È peraltro evidente che le attività che l'Autorità dovrebbe svolgere sono di alto profilo, dovendo interagire con le amministrazioni a vari livelli ma, sempre, con una adeguata capacità di propulsione sui progetti, e di "convergenza" della struttura, sui temi dell'efficienza gestionale. Pertanto risulta cruciale la disponibilità per questi compiti di adeguate professionalità sia tecnologiche, sia gestionali. Le soluzioni funzionali possono anche essere molto "leggere" sotto il profilo organizzativo e comunque gli aspetti organizzativi possono essere risolti a qualsiasi desiderato livello di complessità. È tuttavia importante sottolineare che le professionalità richieste per i compiti delineati sono molto specifiche e il successo o l'insuccesso dipenderà in modo cruciale dalla presenza di un numero adeguato di risorse motivate.

La realizzazione di finalità progettuali come quelle sopra delineate non richiede originali soluzioni sotto il profilo organizzativo e gestionale. Nel nostro caso, si può ipotizzare un insieme organizzato di risorse, procedu-

re e strumenti tipici del project management, attuato al desiderato livello di complessità e di coinvolgimento delle amministrazioni. Non una struttura burocratica, ma una struttura professionale, flessibile e motivata, operante "per obiettivi", organizzata, concettualmente e funzionalmente, su di un front-office e un back-office.

Un front-office di indirizzo e di supporto alle amministrazioni fondamentalmente orientato al "problem solving", con compiti di intervento presso le amministrazioni stesse a supporto di:

a) analisi di pre-fattibilità, per meglio contribuire al disegno di un progetto al fine della sua valutazione ed eventuale successivo sviluppo, compito specifico che è stato già in parte assolto anche per il Siup e Protocollo, in misura minore per il Mandato informatico e che potrebbe essere assolto per il progetto sul Controllo di gestione;

b) indirizzo e coordinamento dell'avvio del progetto presso l'amministrazione, con particolare riferimento allo studio di fattibilità;

c) supporto informatico (architetture e tecnologie), anche per garantire la necessaria coerenza con gli indirizzi emanati dall'Autorità e in questo senso è particolarmente utile l'esperienza maturata con il "Progetto Pilota Siup";

d) monitoraggio della realizzazione delle varie fasi del progetto;

e) coerenza "trasversale" tra le varie iniziative progettuali in essere che, interagendo a vari livelli anche organizzativi, deve essere verificata per valorizzarne i contributi relativi all'intero processo gestionale;

f) rendicontazione delle fasi di realizzazione e dell'uso dei fondi;

g) misurazione e valutazione dei risultati.

Più in generale, l'insieme di queste funzioni deve assicurare che i progetti giungano a conclusione producendo risultati utili e misurabili sull'intero spettro dei processi di autoamministrazione.

Un back-office in grado di:

a) acquisire dalle amministrazioni e dall'Autorità, archiviare, gestire ed analizzare per l'Autorità e per le stesse amministrazioni le informazioni rilevanti sulla gestione dei progetti e sui risultati conseguiti;

b) costituire (anche in un secondo tempo) un centro di best practice sulle attività progettuali e sui risultati dei progetti stessi, con particolare riferimento alla misurazione degli effetti dell'investimento sulla qualità dei servizi e sulla economicità.

Sulla base dell'esperienza si ritiene preferibile distinguere in due grandi aree le competenze e le professionalità ritenute indispensabili per la complessa gestione dei rapporti derivanti dai progetti delle amministrazioni:

1) quella appunto che cura tutti gli aspetti più propriamente gestionali (coordinamento, indirizzo propulsivo, rapporti con i capi-progetto, con il responsabile dei sistemi informativi, con i dirigenti generali "proprietari" dei vari processi di servizio, con il gruppo di lavoro, gestione delle risorse, appropriata rendicontazione dei finanziamenti, ecc.);

2) quella che cura in modo dedicato e specialistico tutti, e solamente, gli aspetti tecnologici e delle architetture (valutazione, fin dalle fasi preliminari del progetto, delle conseguenze tecnologiche, delle architetture, in coerenza con le direttive dell'Autorità), e che, nel prosieguo delle attività di progetto, garantisce il necessario supporto specialistico.

Dall'insieme dei punti precedenti dovrebbe emergere con chiarezza la convenienza di operare attraverso risorse dedicate in grado di supportare la stessa Autorità e le amministrazioni ad un idoneo livello di impegno e di coinvolgimento. L'Autorità potrebbe comunque limitare il proprio intervento alle fasi di coordinamento e di indirizzo assicurando principalmente la convergenza dei singoli progetti sull'obiettivo generale del perseguimento dell'efficienza, ma lasciando piena iniziativa - comunque da rendicontare - alle amministrazioni.

1.5 Rapporti con gli enti locali

Fin dal 1996 l'Autorità ha ritenuto strategico sviluppare, in modo istituzionale, i rapporti con le regioni e gli enti locali, in risposta alla crescente richiesta di indirizzo e supporto proveniente da queste amministrazioni. Le modalità attraverso le quali si è inizialmente manifesta l'esigenza di informazione, indirizzo e spesso di consulenza inerenti le scelte tecnico-organizzative da parte delle amministrazioni locali, sono state le più diverse (e-mail, posta tradizionale, telefonate e visite concordate).

Gli indirizzi seguiti dall'Autorità hanno prioritariamente risposto alla necessità di coinvolgere gli enti locali nella realizzazione del complesso di iniziative della Rete unitaria, anche in relazione al ruolo fondamentale della Rete per l'attuazione delle politiche di decentramento e di semplificazione del Governo. Il principale strumento per conseguire tale collaborazione è stato individuato nei protocolli d'intesa, stipulati con le associazioni dei comuni e delle provincie e con molte regioni.

Lo sviluppo delle reti regionali, la loro interconnessione alla Rete unitaria e, in generale, la cooperazione tra le amministrazioni e gli enti locali sono stati i temi ampiamente trattati; già nel '97 è stato infatti costituito un gruppo di lavoro con la partecipazione di alcuni rappresentanti di enti locali[15] e delle associazioni di categoria[16] mentre a partire dal '98 ad oggi sono state attivati dieci protocolli d'intesa con singole regioni.

Nel 1997 è stato anche sottoscritto un protocollo d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, nell'ambito del quale sono stati affrontati temi di interesse generali in tema di cooperazione tra le amministrazioni centrali e locali, tra cui: l'armonizzazione delle iniziative tra PAC e PAL (sanità, lavoro, monitoraggio flussi finanziari), il Sistema Informativo della Montagna, l'Osservatorio sulla spesa informatica, l'utilizzo fondi strutturali europei, le metodologie di pianificazione e sviluppo dei sistemi informativi, il Sistema di Comunicazione dei dati Territoriali e la Rete unitaria.

Nell'azione dell'Autorità, particolare interesse è stato anche rivolto alla analisi della pubblica amministrazione locale, allo scopo di acquisire ulteriori informazioni funzionali ad una più approfondita conoscenza delle dinamiche di spesa IT e di conduzione dei sistemi informativi delle suddette realtà locali. Nel 97 è stata fatta in collaborazione con l'Osservatorio della Spesa presso l'Autorità una prima indagine, tramite un questionario, sulla spesa informatica delle regioni. Nel '98 è stato redatto un "Rapporto sullo stato d'automazione nelle regioni e nelle province autonome relativo al 1995 e 1996". Il quadro generale dei sistemi informativi regionali, emerso da tale rilevazione, mostrava innanzitutto la grande disomogeneità tra le singole realtà.

Nel 2000 l'impegno maggiore è stato canalizzato nelle attività con le regioni, proseguendo l'attività connessa alla realizzazione delle Reti regionali ed alla loro interconnessione alla Rete unitaria, nell'ambito dei protocolli d'intesa stipulati tra l'Autorità e le singole regioni. Tra gli interessi emersi, a livello generale, è da sottolineare come in alcune regioni si stiano affrontando tematiche legate alla firma digitale ed all'archiviazione ottica.

Su richiesta del Dipartimento della Funzione Pubblica, sono state fornite informazioni sulle attività di indirizzo che l'Autorità ha svolto nell'ultimo anno verso gli enti locali, con particolare attenzione allo sviluppo delle reti regionali e della loro interconnessione con la Rete unitaria per l'elaborazione il Piano d'Azione del

[15] Provincia di Torino, Città di Modena e Trieste, Regione Marche, oltre al Ministero dell'Interno.

[16] ANCI- associazione nazionale comuni italiani, UPI- unione provincie italiane, UNCEM- unione nazionale comunità montane

Governo sul tema "e-Government". A seguito di tale piano nel prosieguo dell'anno l'attenzione delle regioni è spostata sulle attività a loro assegnate. Tale piano prevede per gli enti locali e soprattutto per le regioni un ruolo importante nel processo teso a migliorare l'efficienza operativa interna delle amministrazioni, ad offrire ai cittadini ed alle imprese servizi integrati ed a garantire l'accesso telematico alle informazioni ed ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni.

1.5.1 Convenzioni con le regioni

Come già evidenziato, riguardo alle regioni i protocolli d'intesa hanno costituito una forma di collaborazione continuativa e strutturata, attraverso la costituzione di comitati tecnico-scientifici congiunti. Nel 2000, al terzo anno di attività, sono operativi dieci comitati, relativi alle convenzioni stipulate:
- nel 1998 con la regione Piemonte, la regione Marche, la regione Lombardia e la regione Toscana
- nel 1999 con la regione Sicilia, la regione Emilia Romagna, la regione Friuli Venezia Giulia e la regione Puglia;
- nel 2000 con la Regione Abruzzo e la Regione Basilicata.

Gli obiettivi specifici affrontati in ciascuna convenzione sono stati dipendenti dal diverso livello di informatizzazione delle varie realtà. Alcune regioni sono infatti abbastanza avanti nella realizzazione sia delle infrastrutture che delle applicazioni operanti su di esse, mentre altre risultano ancora ad uno stato ancora fortemente immaturo. Per le prime, è stato dedicato un significativo impegno alla soluzione di problemi tecnici e contrattuali relativi alla interconnessione delle reti regionali e degli enti locali alla Rete unitaria. Per le seconde l'impegno è stato finalizzato ad inquadrare il problema delle necessità locali in termini trasmissivi e di interoperabilità, oltreché a valutare l'impatto in tali realtà degli strumenti ottenuti con la connessione alla Rete unitaria.

Nel 2000 l'attività è stata fortemente assorbita dalla attuazione delle convenzioni già operative, attraverso il lavoro di coordinamento delle attività dei dieci comitati tecnico-scientifici previsti dalle convenzioni stesse, dove sono stati affrontati prioritariamente i temi inerenti la realizzazione della rete telematica unitaria regionale, con le relative applicazioni, e della interconnessione con la Rete unitaria. Su sollecitazione generale, nel mese di luglio sono stati organizzati presso l'Autorità due incontri, rispettivamente:
- sul Sistema Informativo del Lavoro, organizzato congiuntamente con il Responsabile S.I.A. del ministero del Lavoro,
- sul Sistema Informativo Sanitario, organizzato congiuntamente con il Responsabile S.I.A. del ministero della Sanità.

Agli incontri hanno partecipato i componenti dei comitati tecnico-scientifici, i dirigenti regionali di settore, il Centro tecnico ed i fornitori dei contratti RUPA.

Relazioni, incontri e corrispondenza sono stati tenuti anche con le altre amministrazioni regionali per mettere a punto i relativi testi di convenzione[17]. Tra queste, di rilevanza la collaborazione con la regione Umbria, impegnata nella riorganizzazione del Settore Informatica e nella gara per la realizzazione della RUPAR e con la regione Campania, che ha deciso l'adozione dei contratti con i fornitori della RUPA per la realizzazione della rete dell'amministrazione.

A seguito delle richieste pervenute all'Autorità da parte di diverse regioni per l'interconnessione delle reti regionali alla Rete unitaria della P.A., l'area è stata impegnata sulle problematiche relative e nei numerosi incontri organizzati con tali regioni, con il Centro tecnico e con i fornitori dei servizi della Rete unitaria.

[17] Veneto, Sardegna, Campania, Liguria, Lazio, Prov. Aut. Bolzano, Valle D'Aosta e Umbria