

Capitolo VII

Le tecnologie dell'informazione e della
telecomunicazione nella P.A.

Capitolo 7

Le tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione nella P.A.

1. Il nuovo quadro di governo dell'informatica pubblica

Nel corso del 2001, dopo l'insediamento del nuovo governo e la nomina del Dott. Lucio Stanca come Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, è iniziata una fase di riassetto complessivo del governo dell'informatica pubblica.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 agosto 2001, sono state definite le deleghe del nuovo Ministro, che riguardano le materie dell'innovazione tecnologica e dello sviluppo della Società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese, con particolare riferimento a strutture, tecnologie e servizi di rete, allo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, alla diffusione della cultura informatica, anche attraverso i raccordi con gli organismi internazionali e comunitari che agiscono nel settore.

Il Ministro è delegato, tra l'altro, a presiedere il comitato dei Ministri per la società dell'informazione e a svolgere, per quanto concerne l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, tutte le funzioni e i poteri spettanti al Presidente del Consiglio dei Ministri a norma del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

Per lo svolgimento delle funzioni di cui alla delega è stato istituito (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2001), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, struttura di supporto al Ministro, i cui compiti e la cui organizzazione sono stati definiti con successivi Decreti Ministeriali del 18 dicembre 2001 e del 13 agosto 2002.

Contestualmente è iniziato l'iter normativo per la riorganizzazione degli organismi deputati all'informatica pubblica. Il 9 maggio 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il Dpr che istituisce l'Agenzia Nazionale per l'Innovazione tecnologica, che avrà il compito di sostenere e promuovere il processo d'innovazione della Pubblica Amministrazione attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Il decreto sopprime contestualmente l'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione e il Centro Tecnico, accorpando le loro competenze all'interno della nuova Agenzia. Si forma così

una struttura più snella ed efficiente con maggiore capacità realizzativa. L'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione è la prima "autorità" in via di eliminazione.

L'istituzione del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, per la prima volta nella storia della Repubblica, ha l'obiettivo di indirizzare e governare gli interventi sulle ICT, per un grande progetto di modernizzazione del Paese.

Si realizza così l'unificazione del governo dell'insieme delle iniziative tese allo sviluppo della società dell'informazione nel paese, integrando in un unico disegno la digitalizzazione e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e gli interventi verso il paese ed il mercato. Si riporta contestualmente all'esecutivo la responsabilità della complessiva politica informatica, superando la precedente frammentazione di competenze ed interventi, che aveva contribuito agli evidenti ritardi nella modernizzazione del paese, che si collocava, nel biennio in esame, in una situazione critica, sottolineata da molteplici indagini internazionali.

2. Le criticità della situazione dell'informatica pubblica

La stessa "Relazione sullo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione centrale", elaborata dall'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione relativamente all'anno 2000 registrava infatti, oltre ad alcuni fenomeni positivi, quali lo sviluppo delle infrastrutture hardware e della connettività, molteplici criticità, tra cui:

- "l'attuale situazione del settore informatico, in termini di ruolo e responsabilità, collocazione nella struttura organizzativa, competenze e strumenti a disposizione, è spesso inadeguata al nuovo ruolo delle ICT";
- "si registra una netta carenza delle risorse qualificate necessarie alla definizione delle iniziative, alla gestione dei contratti e al governo di progetti e rapporti con i fornitori. Ciò influisce negativamente su tempi e qualità delle realizzazioni";
- "si sono diffusi i servizi di base di interoperabilità (in particolare posta elettronica e accesso ad Internet), il cui utilizzo è però ancora insufficiente";
- "sono ancora presenti aree verticali (es. giustizia, beni culturali) e orizzontali (protocollo e gestione documentale) con problemi di prima digitalizzazione delle informazioni. Occorre anche rafforzare l'assicurazione ed il recupero della qualità dei dati".

Il dato principale, anch'esso dedotto dalla medesima relazione, è in definitiva "il permanere di un gap tra lo sforzo di informatizzazione e l'evidenza e la percezione dei risultati finali di miglioramento, in termini di servizi a cittadini e imprese e di razionalizzazione e maggiore economicità dell'azione amministrativa".

Questa situazione si riverbera naturalmente anche sulla situazione al 2001, illustrata in una sezione successiva. Le criticità permangono, infatti, nonostante la definizione, nel 2000, di un "piano di azione" governativo per la digitalizzazione.

3. Il piano di azione del 2000

Il piano di azione per l'eGovernment, approvato il 23 giugno 2000 dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione ed il 20 luglio 2000 dalla Conferenza Unificata, ha individuato un insieme di priorità, puntando ad una accelerazione del processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Per il piano sono stati stanziati 800 miliardi di lire, derivanti dalle entrate connesse alla gara per le licenze UMTS.

Il piano era focalizzato sulla erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese, quindi principalmente orientato alle amministrazioni locali, e strutturato su una pluralità di azioni, riguardanti:

- la realizzazione della rete nazionale, in grado di interconnettere tutti i sistemi informatici delle amministrazioni locali e centrali, ispirata al modello Internet e capace di fornire servizi IP paritetici tra tutti i domini amministrativi;
- l'accelerazione dell'informatizzazione degli enti locali, con lo sviluppo dei servizi e la loro esposizione in rete;
- l'attivazione di un sistema di portali nazionali, informativi e di servizio, destinati a cittadini e imprese, con armonizzazione delle modalità di accesso;
- l'integrazione delle anagrafi, correlata alla diffusione della carta d'identità elettronica e della firma digitale;
- la formazione dei dipendenti ed altre iniziative.

Dato l'orientamento alle amministrazioni locali, il piano di azione destinava ad esse la maggior parte delle risorse finanziarie disponibili (oltre 500 degli 800 miliardi).

Il piano d'azione, che coglieva alcune effettive priorità di intervento, non ha avuto sostanzialmente seguito. Al momento della costituzione del nuovo governo, solo una minima parte degli stanziamenti previsti era stata effettivamente utilizzata e pressoché tutte le iniziative programmate non avevano avuto avvio operativo. La situazione delle principali aree di intervento (rete nazionale, portali, carta d'identità elettronica...) era pressoché invariata rispetto a quella precedente al varo del piano ed anche il sostegno all'informatizzazione delle Regioni e degli Enti Locali non era stato avviato.

Soltanto nella nuova situazione di governo si è registrato un rinnovato impulso, con, tra l'altro, la realizzazione del portale nazionale *italia.gov* e l'avvio effettivo del sostegno alle autonomie locali. In quest'ambito è stato pubblicato, nel primo semestre del 2002, il primo avviso per il co-finanziamento dei progetti presentati da Regioni e Enti locali, co-finanziamento recentemente definito e reso operativo. Per la gestione di questo finanziamento sono state utilizzate diverse modalità innovative quali la costituzione di tavoli tecnici e politici congiunti con rappresentanti di Regioni ed Enti locali e una valutazione, effettuata con il supporto di un consorzio di Università informatiche, basata su criteri di integrazione e razionalizzazione delle iniziative.

4. Lo stato dell'informatizzazione nelle Pubbliche Amministrazioni Centrali e negli Enti pubblici non economici

Le informazioni e le considerazioni sullo stato dell'informatizzazione nelle pubbliche amministrazioni centrali e negli enti pubblici non economici derivano per la quasi totalità, come nelle precedenti Relazioni al Parlamento, dalle "Relazioni annuali sullo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione", elaborate per gli anni 2000 e 2001, dall'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione. Per il 2001 tale relazione è stata effettuata in collaborazione con il nuovo Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie. Per ulteriori approfondimenti e dati si rimanda pertanto a tal documenti.

4.1. Organizzazione e risorse umane

Nelle amministrazioni, l'attuale situazione del settore informatico, in termini di ruolo e responsabilità, collocazione nella struttura organizzativa, competenze e strumenti a disposizione, è spesso inadeguata rispetto alla rilevanza del settore stesso nel cambiamento della Pubblica Amministrazione.

La collocazione organizzativa degli uffici di governo delle ICT dovrebbe garantire il confronto diretto con il vertice dell'amministrazione, il colloquio con i dirigenti amministrativi e la piena visibilità ed il controllo su tutte le iniziative. Ad oggi appare, al contrario, notevolmente diversificata e spesso inadeguata. Permangono anche situazioni di non completo coordinamento dell'insieme delle iniziative nel settore. Ciò comporta problemi nella pianificazione e definizione del budget, difficoltà di attuazione dei progetti pianificati, difficoltà di rapporto tra responsabili dei sistemi informativi e dirigenti delle strutture responsabili dei processi operativi, carenze nell'elaborazione di visioni unitarie, assenza di iniziative per l'integrazione dei sistemi che convivono nella stessa amministrazione, forte settorialità di molte iniziative.

Appare quindi importante una revisione organizzativa che garantisca la piena unicità nel governo delle ICT e delle risorse correlate e collochi la Direzione per le ICT in una posizione di diretto rapporto con il vertice politico e amministrativo, capace di assicurare certezza ed unitarietà di indirizzo complessivo.

In non poche situazioni gli uffici dei responsabili dei sistemi informativi presentano poi organici estremamente ridotti, che rendono problematico l'esercizio del proprio ruolo con l'indispensabile efficacia e capacità operativa. Soltanto pochissime amministrazioni si sono dotate di metodi strutturati e di strumenti di supporto alla gestione del patrimonio tecnologico, alla gestione e al controllo della spesa informatica, alla conduzione e controllo dell'avanzamento del programma d'informatizzazione e dei conseguenti progetti.

Un altro fattore critico riguarda la scarsa disponibilità di personale informatico dotato dei profili professionali necessari a indirizzare, governare e controllare l'insieme integrato degli interventi d'innovazione organizzativa e dei S.I. La situazione è ulteriormente complicata dalla carenza sia di competenze, sia di meccanismi di aggiornamento riguardo alle tecnologie e all'evoluzione del mercato ICT. Ciò influisce negativamente sui tempi e sulla qualità delle realizzazioni.

La relativa espansione degli addetti ICT, che si è registrata negli ultimi anni nelle Amministrazioni Centrali, non è ancora sufficiente. La maggior parte delle nuove risorse, infatti, opera nel settore, a tempo parziale - soprattutto nelle amministrazioni con ampia articolazione territoriale - costituendo principalmente un'interfaccia tra gestori del sistema e utenti periferici. La scarsità delle risorse umane disponibili risulta evidente confrontando il rapporto tra anni-persona dedicati effettivamente al governo e alla gestione delle ICT e dipendenti informatizzabili, pari all'1,7% per le amministrazioni centrali e al 2,9% per gli enti pubblici, con il 9% circa, indicato in un'indagine 2001 della Gartner Group, di diverse pubbliche amministrazioni europee e statunitensi.

La particolare carenza di risorse ad elevata professionalità, necessarie alle delicate fasi di progettazione e pianificazione degli interventi e di governo dei progetti e del rapporto con i fornitori, è ulteriormente confermata dall'esame della composizione delle attività svolte dagli addetti ICT. La tabella seguente evidenzia come gran parte delle attività riguardino aree a minor valore aggiunto. Ad esempio, l'attività di studio e progettazione assorbe, nelle amministrazioni centrali, soltanto il 4,7% dell'insieme delle attività, e ancor meno negli enti pubblici non economici. Al contrario, l'attività di acquisizione dati rappresenta ancora il 28,4% dell'attività complessiva, raggiungendo, nelle amministrazioni centrali, il 35,6%.

Attività degli addetti ICT, anno 2000 (distribuzione percentuale)

Attività	Amministrazioni centrali	Enti	Totale
Studi e progettazioni	4,7	1,8	4,0
Sviluppo e manutenzione evolutiva del software ad hoc	6,5	30,1	12,7
Avviamento e messa in produzione	4,1	5,5	4,5
Servizi integrazione sistemi	7,0	4,9	6,4
Manutenzione HW	7,4	0,9	5,7
Manutenzione adeguativa, correttiva del software ad hoc	8,2	8,0	8,1
Gestione sistemi	17,0	23,2	18,7
Gestione reti	4,3	7,7	5,2
Acquisizione dati	35,6	8,2	28,4
Assistenza utenti	5,2	9,8	6,4
Totale	100	100	100

La formazione per gli addetti ICT ha registrato nel 2000 un rallentamento, con una spesa esterna per formazione di 2.828 migliaia di euro. Nel 2001 torna ai livelli del 1999, con un impegno finanziario di 5.158 migliaia di euro. Nelle amministrazioni centrali la formazione ha coinvolto meno della metà degli addetti ICT (circa 4.500 nel 2000 e poco più di 6.000 nel 2001).

Le giornate di formazione appaiono sufficienti a mantenere le conoscenze già acquisite, ma inadeguate a creare nuove risorse qualificate. Ciò si ripercuote sulla possibilità di avere, nel breve periodo, figure professionali interne in grado di definire e avviare nuovi progetti o di incidere significativamente su quelli in corso. È necessaria quindi, per ottenere una maggiore e rapida disponibilità di risorse qualificate un'azione straordinaria, peraltro prevista nei nuovi obiettivi di legislatura, che deve prevedere una pluralità di piani d'intervento (formazione, nuovi ingressi di personale qualificato, ricorso al mercato).

Soltanto in alcune amministrazioni l'introduzione delle ICT è accompagnata dalla necessaria estesa e capillare formazione degli utenti amministrativi dei sistemi.

La profonda trasformazione del modo di lavorare implicata dalla massiccia introduzione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione rende indispensabile un significativo impegno in addestramento e formazione del personale, che, per essere efficace, deve prevedere percorsi differenziati per le varie posizioni professionali ed essere coerente, nei tempi e nei modi, con l'effettiva introduzione dei cambiamenti.

Il Ministero della pubblica istruzione ha svolto nel biennio un'estesa campagna di formazione del proprio personale, con l'erogazione di più di 350.000 giornate/allievo di corsi che hanno coinvolto oltre 47.000 partecipanti nel 2000 e circa 32.000 nel 2001. Nelle altre amministrazioni centrali si registrano, nei due anni, rispettivamente 238.000 e 121.000 giornate/allievo di formazione erogate, che corrispondono ad un impegno medio in formazione informatica di circa 0,6 e 0,3 giorni nell'anno per dipendente. Analogamente, negli enti pubblici non economici, si registra un impegno medio in formazione informatica di 0,5-0,6 giorni per dipendente nell'anno.

La situazione è naturalmente diversificata, con altri casi di notevole impegno in formazione, quali, ad esempio, l'Avvocatura generale dello Stato, il Ministero delle finanze, la Corte dei conti, il Corpo forestale dello Stato, l'Ice e l'Inail. Ciò non modifica però il rilievo complessivo che l'impegno non è pari alle attese e alle necessità.

Su questo terreno si sta sviluppando quindi, nel nuovo contesto, l'iniziativa per una diffusa formazione di base, finalizzata alla diffusione della Patente Europea per l'uso del computer (ECDL) e per il massiccio utilizzo di strumenti di eLearning, capaci di ridurre costi e impatto e di ampliare la platea. Sono già in atto le fasi pilota del programma. Si auspica che la contrattazione collettiva fornisca strumenti di incentivazione delle professionalità specialistiche, nonché del personale che consegue la Patente Europea.

4.2 Stato dei sistemi – postazioni di lavoro

La diffusione dell'infrastruttura di base, stazioni di lavoro e reti locali ha raggiunto un buon livello, comparabile a quello dei principali paesi europei. Le difficoltà rimangono per lo più negli uffici periferici.

Nel settore dell'informatizzazione di base la crescita è stata evidente, portando a livelli sostanzialmente in linea con quelli degli altri paesi avanzati. Le postazioni di lavoro sono, nel 2001, circa 428 mila, con un incremento del 16,7% rispetto all'anno precedente. Di particolare rilievo sono stati gli investimenti effettuati dall'Arma dei Carabinieri per l'acquisizione di circa 19.800 nuove postazioni di lavoro a seguito del generale intervento di potenziamento tecnologico Informatizzazione Reparti. In notevole aumento anche le postazioni di lavoro della Difesa, delle Finanze, dell'Inps, della Giustizia e dell'Inail.

È ormai residuale la presenza di terminali che complessivamente rappresentano solo l'1,4% (0,4% negli enti) delle postazioni di lavoro.

La crescita delle postazioni di lavoro ha generato sensibili miglioramenti nel livello di copertura (rapporto tra postazioni di lavoro e dipendenti informatizzabili, ossia coloro che ne necessitano per la loro normale attività) che arriva nel 2001, per l'insieme delle amministrazioni osservate, al 79%. Il miglioramento si verifica sia nelle amministrazioni centrali, dove esistono tre posti di lavoro ogni quattro dipendenti informatizzabili, sia negli enti, dove si raggiunge la piena copertura (una postazione per ogni dipendente informatizzabile).

Indicatori di copertura rispetto ai dipendenti informatizzabili, anni 1995, 2000 e 2001

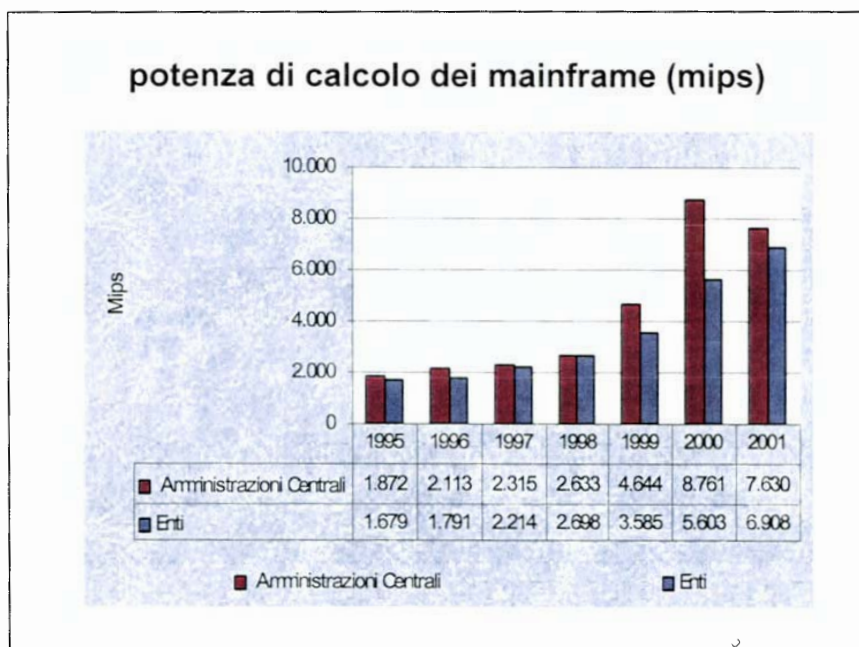
Descrizione	Amministrazioni	1995	2000	2001
PdL / dipendenti informatizzabili	amministrazioni centrali	0,24	0,69	0,75
	enti	0,68	0,94	1,02
	Tutte	0,30	0,73	0,79
PdL centrali / dipendenti informatizzabili centrali	amministrazioni centrali		0,96	0,94
	enti		1,02	1,17
	Tutte		0,97	0,98
PdL periferici / dipendenti informat.li periferici	amministrazioni centrali		0,65	0,75
	enti		0,92	1,03
	Tutte		0,69	0,79

Analizzando il fenomeno distintamente per unità organizzative centrali e periferiche, emerge che, in genere, la situazione è ottima al centro, con un rapporto che raggiunge il 98%, mentre negli uffici periferici delle amministrazioni centrali permane una situazione più arretrata, il 75%, nonostante l'incremento dell'ultimo anno. Notevole è stato anche l'incremento del numero dei portatili, segno del cambiamento negli stili e nei modelli organizzativi. Circa il 6% dei dipendenti informatizzabili (in particolare magistrati, ispettori, dirigenti, professori, ricercatori..) ha in uso un portatile che spesso è in aggiunta alla postazione fissa presente in ufficio.

4.3. Stato dei sistemi – mainframe ed elaboratori dipartimentali

Continua il processo di razionalizzazione dei mainframe ed il potenziamento dei sistemi e la diffusione di server specializzati e decentrati. Rimangono peraltro ampi spazi di ulteriore razionalizzazione.

La razionalizzazione dei mainframe si è sviluppata sia attraverso l'accorpamento di più elaboratori, sia attraverso la migrazione verso sistemi dipartimentali specializzati. Si ha così una continua diminuzione del numero di mainframe, dai circa 140 del 1995-96 ai 90 del 2000 e 73 del 2001, con un parallelo incremento della loro potenza di calcolo, espressa in mips (milioni di istruzioni al secondo), nonché della capacità di memorizzazione.

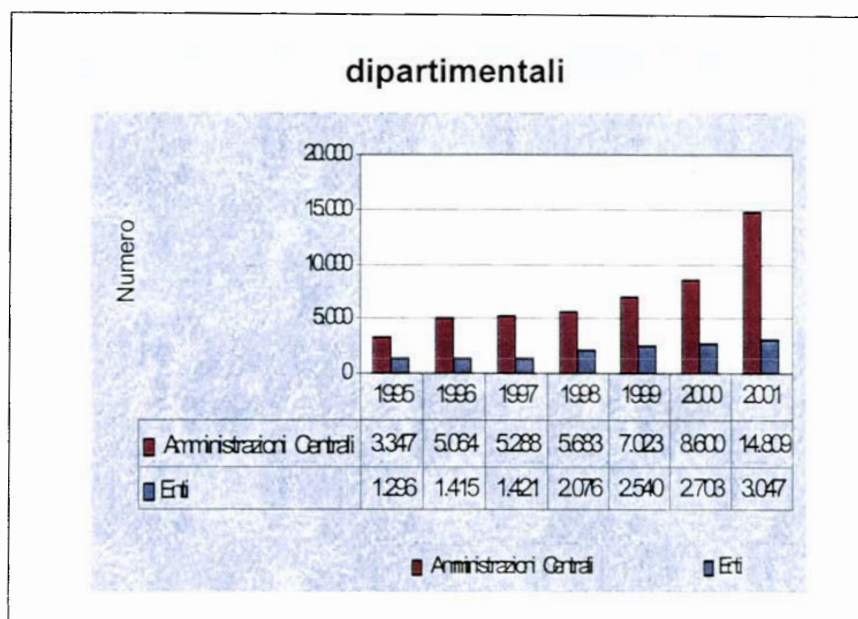


Questi dati sono marcatamente influenzati dalle amministrazioni più grandi: l'Inail, l'Inps ed il sistema centrale dell'Anagrafe tributaria, con nove elaboratori, hanno il 67% della potenza di calcolo dell'intera Pubblica Amministrazione. La potenza di calcolo media degli altri 75 elaboratori delle amministrazioni centrali è ancora di soli 56 mips, mentre la media dei nove elaboratori già citati è di circa 1.200 mips. Ciò dimostra che la razionalizzazione effettuata non elimina la necessità di ulteriori e più forti interventi, specialmente nelle amministrazioni di più limitate dimensioni.

Il numero degli elaboratori dipartimentali cresce costantemente negli anni ed in particolare nel 2001 (+56% rispetto all'anno precedente). Si sviluppano i sistemi distribuiti, gran parte dei quali servono gli uffici decentrati mentre al centro vengono utilizzati in maniera specializzata per funzione (posta, applicazioni a hoc, database specifici, sistemi di back-up o di sviluppo...). Nelle amministrazioni centrali il loro numero è aumentato del 69%, e la capacità di memorizzazione del 138%. La crescita è

dovuta principalmente all'Arma dei Carabinieri che, con la messa in opera di ulteriori 6.100 elaboratori, con 190.000 Gigabyte di capacità di memorizzazione, ora possiede circa un terzo dei dipartimentali e circa la metà dell'intera capacità memorizzazione della P.A.

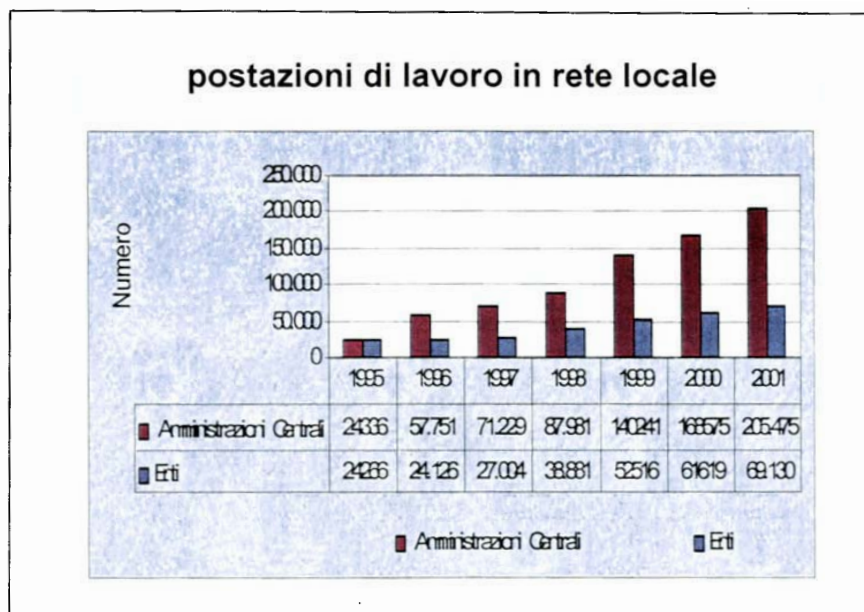
E' una crescita coerente con le tendenze di mercato e con le scelte di maggior autonomia degli uffici periferici e settoriali, che impone peraltro una sempre maggiore attenzione alle problematiche di gestione, per le maggiori difficoltà di conduzione di una pluralità di siti e per il rischio di crescita dei costi.



4.4. Stato dei sistemi – la connettività

Si sono diffuse le reti locali e la Rete unitaria ha dato un grande impulso alla connettività: la disponibilità di banda per l'interconnessione consente un ampio sviluppo di applicazioni e servizi;

All'aumento delle postazioni di lavoro corrisponde quello della loro connessione in rete locale, che arriva nel 2001 a quasi il 70% nelle amministrazioni centrali e oltre il 90% negli enti. Nel 2001 la percentuale di sedi dotate di rete locale è pari a quasi l'80% nelle amministrazioni centrali e a oltre il 95% negli enti. I principali interventi hanno riguardato l'Arma dei Carabinieri con circa 10.000 nuove postazioni collegate in rete, le Finanze, l'Interno, l'Inail e l'Inps. In molte amministrazioni (Università, Politiche agricole, Corpo Forestale, Giustizia, Inpdap, Enea, Inpdai e Inail) il livello di connessione in rete locale supera il 93%, mentre più critica risulta la situazione del Ministero della difesa e dell'Agea, dove il livello è ancora al di sotto del 40%.



La realizzazione della Rete unitaria ha consentito alle amministrazioni di acquisire nuova capacità di connessione in rete geografica, sia in termini di numero di collegamenti, sia, soprattutto, in termini di disponibilità di banda. Infatti, sono ormai disponibili oltre il 91% degli accessi contrattualizzati alla Rete unitaria e decresce notevolmente il costo per banda. La disponibilità di banda per l'interconnessione consente ancora ampi spazi allo sviluppo di nuove applicazioni e servizi.

A dicembre 2001 le amministrazioni soggette al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 che avevano sottoscritto i contratti d'adesione ai servizi di trasporto della Rete unitaria erano 44, di cui 33 già operative, con 6.009 accessi attivati sui 6.638 contrattualizzati. 40 amministrazioni avevano aderito ai servizi di base di interoperabilità. Quattro di queste (Inail, Inps, Giustizia e Tesoro) hanno anche sottoscritto il contratto per i servizi aggiuntivi, che comprendono la gestione della configurazione, la distribuzione software, la gestione dei server e delle reti locali, l'asset management, il call center, la formazione e l'assistenza.

Le amministrazioni centrali hanno quindi quasi la metà delle postazioni di lavoro connesse in rete geografica, mentre negli enti il rapporto supera l'88%. In alcune amministrazioni (Salute, Agea, ...) alla rete geografica si collegano molte sedi di altri enti (Asl, Consorzi...).

Le amministrazioni hanno potuto avvalersi di circa il 170% in più di banda, a fronte di un aumento della spesa, tra il 1999 ed il 2001, di poco superiore al 10%. Quest'andamento è principalmente dovuto al duplice effetto della revisione annuale dei

prezzi e dello spostamento delle amministrazioni verso le alte velocità, con un miglior rapporto spesa/banda acquisita.

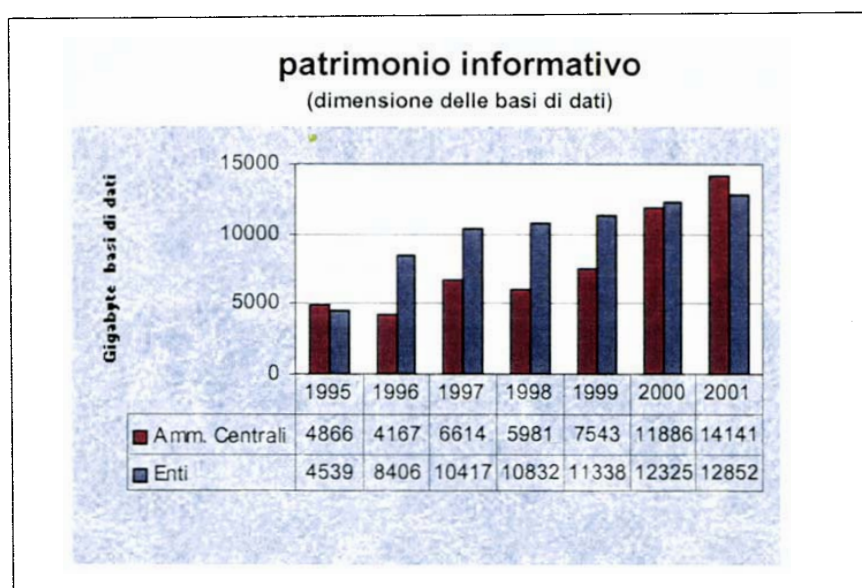
Questa disponibilità è sfruttata ad oggi ancora parzialmente (l'utilizzo della banda disponibile è nelle ore di picco pari al 47%) e costituisce un importante potenziale per lo sviluppo di applicazioni e servizi in rete.

4.5. Stato dei sistemi – il patrimonio informativo

Crescono le basi informative (dati, testi e immagini), ancora concentrate in alcuni settori, e cominciano ad aprirsi all'esterno. Sono ancora presenti aree verticali (es. giustizia, beni culturali) e orizzontali (protocollo e gestione documentale) con necessità di acquisizione dei dati contenuti in archivi cartacei. Occorre anche rafforzare e in qualche caso recuperare la qualità dei dati.

Continua a registrarsi una crescita delle basi di dati, le cui dimensioni, soprattutto nelle amministrazioni centrali, risultano quasi raddoppiate. Gli elementi di spinta sono rappresentati da un lato dalla disponibilità di nuovi archivi (banca dati territoriale, banca dati investimenti pubblici e banca dati macroeconomica, archivio centrale dei ruoli dell'Inps..), dall'altro dalla presenza più diffusa di archivi cartografici e documentali.

Cresce il patrimonio informativo condiviso, sia tra pubbliche amministrazioni centrali e locali, sia con altri soggetti attraverso internet. Attualmente sono accessibili dall'esterno 171 basi dati, pari a 4.531 Gigabyte (14% del totale), mentre nel 2000 erano 130 pari a circa 4.000 Gigabyte.



Il patrimonio informativo è ancora accentrato in pochi settori, quali quelli della previdenza, del fisco e del territorio, e permane una certa frammentazione nelle aree dell'autoamministrazione e delle risorse economiche e finanziarie.

Una criticità rilevante attiene alla consistenza dei dati presenti negli archivi informatizzati e alla complessità degli sforzi necessari al recupero della qualità dei dati. A questo proposito, sono state avviate alcune (Anagrafe tributaria, Anagrafe degli italiani residenti all'estero, Registro degli agenti economici).

L'acquisizione di dati da supporti cartacei rappresenta ancora, in alcuni settori, uno degli interventi di maggiore impatto economico ed organizzativo ma anche sulla qualità. Questo riguarda trasversalmente tutte le amministrazioni per quanto attiene la digitalizzazione di atti e documenti, collegata all'introduzione di sistemi di protocollo informatizzato e gestione documentale. Necessità specifiche riguardano alcuni settori, quali i "fascicoli processuali" e il patrimonio artistico, archivistico, librario.

4.6. Stato dei sistemi – il patrimonio applicativo

Al tradizionale patrimonio applicativo rappresentato dai sistemi legacy si affiancano l'acquisizione e l'integrazione di pacchetti, lo sviluppo delle intranet e delle applicazioni basate sul web.

Il patrimonio applicativo cresce complessivamente nel biennio e si attesta su circa 367.000 Kloc (di cui 243.000 nelle amministrazioni centrali) e 493.000 punti funzione (di cui 171.000 nelle amministrazioni centrali).

Il peso delle applicazioni sviluppate in linguaggio Cobol diminuisce in dimensione e in quota percentuale, ma costituisce ancora il 42,1% del totale. La diminuzione è dovuta all'incremento dei dipartimentali e ai cambiamenti effettuati sulle procedure contabili per l'adeguamento all'euro. Questa necessità, insieme al complessivo intervento realizzato per il cambio di millennio ha contribuito notevolmente a svecchiare il parco programmi e ha consentito una continuità indolore nei due passaggi.

Coerentemente con le tendenze generali, anche nella P.A. si ha un notevole sviluppo dei linguaggi evoluti di IV generazione, che rappresentano ora il 45% del patrimonio. Questa crescita è dovuta alla personalizzazione e all'integrazione di pacchetti nell'ambiente operativo, in particolare nell'area dell'auto-amministrazione e allo sviluppo di soluzioni web-based (specialmente negli enti).

Tra le applicazioni sviluppate in linguaggio evoluto molto peso hanno i nuovi sistemi di protocollo informatizzato e di workflow management, nonché la diffusione delle intranet che rappresentano ormai un elemento comune alla maggior parte delle amministrazioni.

4.7. Stato dei servizi – i servizi di base e trasversali: posta elettronica, accesso a Internet, firma digitale, carta d'identità elettronica

La posta elettronica e l'accesso ad internet sono in crescita, ma il loro utilizzo è ancora insufficiente e lontano dal livello raggiunto da altri paesi. La firma digitale, superati gli ostacoli tecnici e normativi, non ha ancora diffusione adeguata.

Come si evince dalla tabella, la disponibilità di questi servizi è ben lontana da valori soddisfacenti ed il loro utilizzo è limitato. La posta elettronica, con qualche eccezione, quale, ad esempio, la comunicazione in area fiscale, non è ancora comune mezzo di comunicazione con i cittadini e tra amministrazioni. I primi mesi del 2002 fanno registrare peraltro un significativo incremento.

L'accesso ad internet è ancora più esiguo. Pur nella consapevolezza delle necessità di controllo degli utilizzi impropri dello strumento, è evidente come debba ancora crescere una piena comprensione dell'importanza di internet, come mezzo di lavoro utile in moltissime situazioni.

Principali indicatori di interoperabilità, anni 2000 e 2001

Descrizione	Amministrazioni	Valori medi	
		2000	2001
Pc con accesso ad internet / totale Pc	amministrazioni centrali	0,08	0,19
	enti	0,34	0,35
	Tutte	0,13	0,22
Pc con accesso ad e-mail / totale Pc	amministrazioni centrali	0,16	0,29
	enti	0,75	0,75
	Tutte	0,28	0,37

All'interno della PA centrale sono state diffuse circa 2.500 firme digitali. Le applicazioni per l'uso sono ancora in fase di progettazione o sviluppo: sono stati resi operativi solo pochissimi servizi di tipo sperimentale. Il progetto più avanzato riguarda il Mandato Informatico, per il quale sono già stati effettuati i collaudi.

Nel 2001 è stata avviata la prima fase sperimentale del progetto Carta d'identità elettronica, che ha coinvolto 83 comuni. Durante questa fase sono state distribuite 170.000 carte e consegnate 103 stazioni di lavoro attrezzate per l'emissione del nuovo documento d'identità.

Contestualmente è entrato in esercizio l'Indice nazionale anagrafico, che ha comportato la creazione di una nuova struttura informatica volta alla gestione dei dati di sintesi del sistema anagrafico nazionale. Nel 2001 hanno aderito 1000 comuni rappresentanti il 26% della popolazione.

Nel biennio sono stati emanati tutti gli atti normativi necessari, tra cui le specifiche tecniche della carta e del circuito di emissione, ed è stato definito un protocollo d'intesa tra Ministero dell'interno, Dipartimento della funzione pubblica, Ministero della salute per l'integrazione della carta d'identità elettronica e della carta sanitaria.

4.8. Stato dei servizi – i servizi per il funzionamento

L'automazione dei processi gestionali interni alle amministrazioni risulta ancora carente. I principali progressi riguardano la contabilità finanziaria, il mandato informatico, lo sviluppo dell'eProcurement. Sono per lo più in fase iniziale i sistemi di supporto direzionale e di controllo di gestione. Si sta sviluppando il protocollo informatizzato, ma non ci sono realizzazioni che consentono l'accesso esterno all'iter delle pratiche.

Nell'area contabile i principali interventi hanno avuto per oggetto l'adeguamento all'euro e l'ampliamento funzionale della contabilità finanziaria, nonché una prima informatizzazione del controllo di gestione.

In questo ambito, va evidenziato che il progetto SIPA (Sistema informatizzato dei pagamenti della Pubblica Amministrazione) è passato dalla fase sperimentale all'avviamento operativo. Le amministrazioni promotrici (Autorità per l'informatica, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, Corte dei conti, Banca d'Italia) hanno definito le ulteriori azioni necessarie a pianificare le attività che consentiranno lo scambio delle informazioni sulla contabilità speciale e sui ruoli di spesa fissa. Sono state definite le modalità con cui si intende organizzare il processo di conservazione dei dati ed è stato effettuato il collaudo sull'utilizzo della firma digitale. E' stata definita anche l'architettura per il sistema di superamento della tesoreria unica e pianificato l'inizio della sperimentazione, a partire da marzo 2002, per cinque regioni e un comune. A regime, allorché tutte le amministrazioni saranno collegate, verranno trattati 450.000 ordinativi diretti, cinque milioni di ordinativi di pagamento e 20 milioni di ordinativi su ruoli di spesa fissa. Ciò permetterà la dematerializzazione degli atti relativi a circa 248 miliardi di euro.

Già attivo e già capace di ottenere significativi risultati è il sistema di eProcurement. Nelle amministrazioni centrali sono state attivate iniziative, nel periodo giugno 2000-maggio 2002, per circa 371 milioni di euro (di cui circa 76 milioni per spese in informatica) con effetti di risparmio complessivo stimati pari a circa 122 milioni di Euro. Degli oltre 48.000 ordini il 28% è stato effettuato direttamente attraverso il portale.

Un passaggio essenziale verso lo sviluppo del sistema è stata l'approvazione, 1 marzo 2002, del regolamento per l'espletamento di procedure telematiche per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, che prevede, oltre allo strumento delle convenzioni già in essere, l'attivazione del marketplace e delle aste telematiche.

Nell'area del personale si rileva una generale carenza nei sistemi di supporto, sia gestionali che direzionali: 12 amministrazioni dichiarano ancora nel 2001 interventi di prima informatizzazione. In quest'area si sviluppa il progetto per il sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni centrali, che renderà operativo nel 2002 il sistema direzionale di governo e i sistemi direzionali di amministrazione.