

1.4 Lo stato di informatizzazione della Pubblica Amministrazione nel 1997

La redazione della Relazione sullo stato dell'informatizzazione rappresenta uno degli adempimenti del ciclo di Pianificazione e Controllo sulle attività e sugli investimenti in tecnologie informatiche e telematiche previsto dal D.Lgs. n. 39/93.

Compito della relazione è quello di dar conto:

- dell'attività svolta nell'anno precedente,
- dello stato di informatizzazione nelle amministrazioni, con particolare riferimento al livello di utilizzazione effettiva delle tecnologie e ai relativi costi e benefici e qualità della spesa.

Il consuntivo 1997:

- ha concluso il terzo ciclo di pianificazione e controllo iniziato con il piano triennale 1995-1997;
- ha rappresentato un momento di verifica dello stato di avanzamento dei progetti, del livello di automazione raggiunto e della spesa effettuata.

Il 1997 è stato per la Pubblica Amministrazione un anno dedicato ad un'azione diffusa di consolidamento dei sistemi esistenti o in via di realizzazione.

Le attività si sono concentrate particolarmente:

- nel rinnovare il parco tecnologico,
- nell'aumentare la diffusione delle infrastrutture di comunicazione,
- nel proseguire il processo di informatizzazione di base che ha ormai raggiunto un discreto livello di copertura fisica,
- nell'estendere e migliorare le procedure già automatizzate.

Una panoramica dei principali fenomeni può essere offerta da alcune espressioni numeriche significative, come ad esempio:

- il livello di informatizzazione di base raggiunto vedeva già la presenza di 241.707 stazioni di lavoro;
- alla fine del 1997 le amministrazioni potevano disporre, in media, di una postazione di lavoro informatizzata ogni 2,5 dipendenti;
- era stato quindi già superato l'obiettivo posto dal Piano Triennale per l'informatica per l'anno 1997, pari ad una postazione ogni tre dipendenti;
- apparivano concretamente raggiungibili gli obiettivi di breve termine per gli anni 1998 (una postazione ogni due dipendenti) e 1999 (due postazioni ogni tre dipendenti).

Considerando il dato relativo alle amministrazioni che hanno inviato la Relazione per i due anni 1997 e 1996:

- l'incremento delle postazioni di lavoro è stato pari al 17,9%;
- si è registrata una forte crescita delle postazioni connesse in rete, pari al 47% del totale;
- si è avuto un parallelo aumento delle reti locali che sono oltre 8.500 tra unità organizzative centrali e periferiche delle amministrazioni.

Nel 1997 la PA italiana ha dedicato una maggiore quota di risorse finanziarie al settore informatico, segnalando anche un evidente recupero di efficienza della spesa.

Nell'anno la spesa per l'informatica dichiarata dalle amministrazioni è stata pari a 2.825,5 miliardi di lire, di cui

- 1.145,4 miliardi per attività di sviluppo
- 1.680,1 miliardi per l'esercizio.

Una analisi condotta sugli ultimi due anni mostra un evidente incremento della spesa per nuovi sviluppi nel 1997:

- sono in sensibile aumento gli investimenti in reti di comunicazione,
- le amministrazioni hanno investito anche nel potenziamento ed ammodernamento delle piattaforme main-frame esistenti (tali investimenti sono da attribuire prevalentemente a Finanze, Inail, Tesoro-servizi periferici, Inpdap, che stanno conducendo importanti progetti di evoluzione dei propri sistemi),
- gli investimenti per realizzazione di studi di fattibilità e per prestazioni professionali hanno avuto significativa incidenza,
- gli oneri di esercizio mostrano una lieve flessione anche se si mantengono su valori sostanzialmente allineati agli anni precedenti.

Un segnale positivo viene dal rapporto della spesa IT per postazione di lavoro che continua a diminuire.

Si passa, infatti, da un valore medio di circa 18 milioni di lire nel 1996 a circa 17 milioni nel 1997, confermando l'andamento decrescente già osservato negli anni precedenti.

Nel periodo considerato le Amministrazioni hanno stipulato 2.527 contratti per un importo complessivo di 2.352,7 miliardi di lire, l'88% dei quali ha un valore unitario non superiore ai 300 milioni, evidenziando quindi una prevalenza di contratti di dimensioni minime il cui valore economico rappresenta solo una quota marginale pari al 6% del valore complessivo dei contratti nel settore.

La distribuzione della spesa tra i fornitori vede una quota pari al 76% del valore totale dei contratti stipulati nell'anno assorbita dai soli sei maggiori fornitori.

Un dato positivo, relativo alle modalità di acquisizione delle forniture, è costituito dall'aumento del ricorso a procedure non negoziate per l'acquisizione di beni e/o servizi, con i corrispondenti vantaggi in termini di

- miglioramento della qualità dell'offerta,
- riduzione dei costi.

A tale fenomeno si affianca un maggiore dinamismo delle amministrazioni che tendono a concludere i contratti e le forniture in tempi più brevi rispetto al passato.

Il complesso percorso di informatizzazione della PA trova una sua espressione nell'insieme dei progetti che le amministrazioni annualmente programmano e che confluiscono nel Piano triennale per l'informatica.

Complessivamente gli investimenti effettuati sui progetti di informatizzazione hanno assorbito 736 miliardi di lire, ovvero il 64% della spesa complessiva di sviluppo sostenuta dalle amministrazioni nel 1997.

Analizzando nel complesso lo stato dei progetti pianificati dalle Amministrazioni nell'ambito del Piano triennale per l'informatizzazione si può osservare che:

- oltre il 60% delle iniziative programmate risulta avviato;
- mentre il 14% circa dei progetti è stato ultimato nell'anno.

Le iniziative che hanno assorbito consistenti risorse economiche sono prevalentemente dedicate a sostenere processi di evoluzione tecnologica di grandi sistemi.

Tra i progetti più significativi conclusi nell'anno 1997 si segnalano le iniziative condotte da:

- Ministero Affari Esteri, il cui esito positivo ha consentito la piena adesione del Paese agli accordi di Schengen. In particolare:
 - nell'ambito del progetto Rete Mondiale Visti, sono state informatizzate 188 sedi estere, realizzando anche in ognuna di esse sia il collegamento in rete locale che il collegamento in rete con il Ministero degli Esteri;
 - il progetto per il potenziamento dell'Anagrafe Consolare ha permesso la registrazione in anagrafe di 3.473.328 connazionali.
- Ministero delle Finanze, che ha portato ulteriori modifiche ad importanti sistemi informativi della PA:
 - prosegue il progetto Ufficio Unico del territorio, finalizzato alla realizzazione del Sistema Informativo del

Territorio che vede la progressiva integrazione tra Catasto e Conservatorie e lo snellimento del processo di aggiornamento degli Atti Catastali;

- relativamente all'attivazione dell'Ufficio Unico delle Entrate, nell'anno hanno preso il via 11 Uffici delle Entrate a Bologna (4), Rimini (2), Imola, Alessandria, Trapani, Cagliari (2);
- Ministero di Grazia e Giustizia, che ha provveduto alla progressiva estensione del progetto REGE di informatizzazione del Registro Generale che ha ormai raggiunto:
 - 142 Preture circondariali (86%),
 - 94 Preture pretorili (94%),
 - 56 Procure miste,
 - 131 Tribunali circondariali (79,87%),
 - 86 Procure presso i Tribunali (86,86%),
 - alcune Corti d'Appello;
- Ministero dell'Interno, che ha proseguito nell'azione di estensione del progetto Automazione Prefetture, progetto che:
 - è composto da diversi sottoprogetti ed altre iniziative collegate;
 - prevede la realizzazione di un'architettura stratificata, il cui primo livello è costituito dalle infrastrutture tecnologiche, il secondo livello dal software di base e dai servizi di interoperabilità, il terzo livello dai servizi applicativi;
 - si è tradotto – al 31 dicembre 1997 – in 48 Prefetture che disponevano di infrastrutture tecnologiche e di interconnessione pienamente operative.

Il 1997 ha visto anche importanti progetti per l'adeguamento delle infrastrutture di rete, investimenti spesso collegati al percorso di realizzazione della Rete unitaria, come:

- il progetto Migrazione nella Rete unitaria del Ministero di Grazia e Giustizia, che consentirà la realizzazione della rete unica della giustizia;
- il progetto Rete e sistema di governo del settore marittimo del Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

Consistenti risorse economiche sono state assorbite inoltre dai progetti prevalentemente dedicati a sostenere processi di evoluzione tecnologica di grandi sistemi. È il caso di:

- INPS, con i progetti Adeguamento infrastrutture informatiche (128.138 milioni di lire investiti negli anni 1996 e 1997) e Migrazione ai sistemi di nuova architettura (53.700 milioni nel 1996 e 1997);
- INPDAP, con il progetto Piattaforma tecnologica;
- Ministero della Sanità, con il Progetto orizzontale (11.892 milioni).

Sono numerosi anche i progetti destinati ad un'informatizzazione capillare delle amministrazioni, come "Potenziamento PC Stazioni" (13.558 milioni) e "Macchine Multifunzione" (38.296 milioni) dei Carabinieri.

A fianco di elementi positivi permangono però ancora alcune aree grigie rappresentate dalla permanenza di un patrimonio software espresso per la maggior parte in linguaggi e ambienti di sviluppo obsoleti che può costituire un freno a processi di sostanziale innovazione tecnologica.

Dall'analisi dei Centri Elaborazione Dati (CED), effettuata per il secondo anno consecutivo, emergono ulteriori elementi problematici. In particolare i dati confermano:

- la prevalenza di CED di piccole dimensioni, rispetto al numero dei posti di lavoro collegati, alla potenza di calcolo e alla capacità di memorizzazione;
- i CED dell'INPS, Anagrafe Tributaria, INAIL e ACI mostrano una notevole crescita sotto il profilo dimensionale. È importante sottolineare che questi quattro CED, da soli, concentrano oltre il 50% del to-

tale dei posti di lavoro collegati e della potenza di calcolo disponibile e il 73% della capacità di memorizzazione;

- il basso livello di maturità organizzativa dei CED, con esclusione dei quattro principali, dovuta principalmente alla ridotta diffusione di funzioni di rilevazione dei livelli di servizio, di procedure di raccolta di dati sull'utilizzo delle risorse del sistema e di conseguente contabilizzazione da parte degli utenti.

1.4.1 Formazione del personale della Pubblica Amministrazione e profili informatici

È impensabile poter cogliere i benefici introdotti dall'innovazione tecnologica senza una cospicua opera di qualificazione delle risorse umane chiamate a gestire e ad utilizzare i nuovi servizi.

È questa una componente estremamente critica che deve essere supportata mediante adeguate iniziative, ai diversi livelli di responsabilità, specie nella fase di avvio del nuovo modo di concepire la funzione della tecnologia dell'informazione e di realizzare, in ultima analisi, un'effettiva trasformazione dei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione.

Tali motivazioni hanno indotto l'AIPA a promuovere e approvare un progetto di Formazione destinato al personale delle strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici non economici.

Il primo corso per i dirigenti, iniziato nel 1997, ha come obiettivo l'illustrazione delle nuove potenzialità dell'informatica e l'individuazione dei problemi e delle soluzioni più efficienti per le diverse amministrazioni.

Il progetto ha rappresentato l'occasione per diffondere alcuni temi essenziali per la realizzazione della Rete unitaria e del processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione italiana.

Il progetto è:

- articolato in 6 percorsi formativi, suddivisi in moduli;
- caratterizzato dalla forte consapevolezza della funzione primaria che la formazione riveste nel processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione.

Le dimensioni del progetto sono tali da coinvolgere oltre 8 mila utenti, di oltre 50 amministrazioni, in merito alle problematiche ed alle opportunità offerte dalla realizzazione della Rete unitaria.

Il progetto prevede sei tipologie di corsi:

1. corsi/seminari di sensibilizzazione per i dirigenti;
2. corsi sulla reingegnerizzazione dei processi;
3. corsi per specialisti di reti;
4. corsi per specialisti di ambienti aperti e distribuiti;
5. corsi per progettisti di ambienti aperti e per gestori di siti e applicazioni Web;
6. corsi sull'uso dell'interoperabilità per gli utenti finali della Rete unitaria.

Nel 1998 l'attività seminariale del corso di sensibilizzazione per i dirigenti ha visto la realizzazione di 6 incontri cui hanno preso parte circa 170 dirigenti di 24 Amministrazioni centrali ed Enti pubblici non economici.

Sempre nel 1998 è stata portata a termine la progettazione di dettaglio ed è stata avviata l'erogazione del corso 2 su "*La reingegnerizzazione dei processi*" e del corso 6 su "*Uso dei servizi di interoperabilità*".

L'erogazione del corso 2 è iniziata in luglio ed ha coinvolto 656 pubblici dipendenti. Le edizioni svolte sono state 41 su 7 distinti capoluoghi.

Il corso è stato proposto a dirigenti o funzionari che ricoprono un ruolo attivo nella gestione del cambiamento, rappresentando essi stessi dei "nodi" di una "rete permanente" per il confronto attivo sulle esperienze delle amministrazioni, con le finalità di:

- sviluppare interesse e capacità di operare efficacemente nel ridisegno dei processi, anche nella logica della cooperazione tra più amministrazioni;
- supportare lo sviluppo della Rete unitaria e creare una chiara visione delle possibilità offerte;
- sviluppare le competenze necessarie per avviare nuove forme di comunicazione e cooperazione sui processi attraverso la rete.

Il corso prevede dei lavori di gruppo con *tutoring* remoto, finalizzati all'individuazione, alla presentazione ed alla discussione di casi di reingegnerizzazione organizzativa e tecnologica di processi in cui i partecipanti sono coinvolti nella loro abituale attività lavorativa.

L'interesse dei partecipanti per i lavori di gruppo e la buona qualità dei progetti didattici da essi prodotti ha spinto l'Autorità a finanziare un progetto per la loro valorizzazione. Tale progetto ha come presupposto la creazione di uno sviluppo successivo delle attività tradizionali svolte in aula e si articola sulle seguenti attività:

- valorizzazione dei casi di studio elaborati nell'ambito del lavoro di gruppo, al fine di dare il giusto risalto ai progetti di reingegnerizzazione proposti. Sono stati individuati, pertanto, 12 progetti, prodotti nell'ambito del corso, che saranno portati all'attenzione delle amministrazioni coinvolte e che saranno pubblicati in una *brochure* da diffondere in occasione di pubbliche manifestazioni;
- realizzazione di un sito *Web* della *learning community* e messa a punto di un *Repository* dei casi di studio elaborati durante il corso;
- creazione di una *learning community* per consentire lo scambio di riflessioni e discussioni *on-line* sui temi del cambiamento.

L'erogazione del corso 6 sull'uso dell'interoperabilità è destinato agli utenti finali della Rete unitaria è iniziata a novembre e nel corso di due mesi ha coinvolto 145 pubblici dipendenti iscritti alle 9 edizioni sperimentali tenutesi in 4 città.

La tabella seguente mostra i dati riassuntivi dell'attività nel 1998.

TIPOLOGIA DEI CORSI	NUMERO EDIZIONI	ORE DI CORSO PER EDIZIONE	TOTALE ALLIEVI	TOTALE ORE/ALLIEVI
CORSO 1 – SENSIBILIZZAZIONE DEI DIRIGENTI	6	8	170	1.360
CORSO 2 – REINGENERIZZAZIONE DEI PROCESSI	41	60	656	39.360
CORSO 6 – USO DELL'INTEROPERABILITÀ	9	24	162	3.888
TOTALI 1998	56		988	44.608

Se si vogliono cogliere pienamente i vantaggi del progresso tecnico quest'ultimo deve anche essere accompagnato da idonee misure organizzative.

Nel procedere all'innovazione organizzativa, è indispensabile delineare adeguati piani di acquisizione e sviluppo di quelle specifiche professionalità, che sono indispensabili al funzionamento di moderne organizzazioni di servizio e di cui si sente la particolare mancanza proprio nell'ambito delle amministrazioni pubbliche.

Nel 1998, nella prospettiva del rinnovo contrattuale del personale del comparto ministeri, l'Autorità ha predisposto un documento contenente alcune "Considerazioni per una nuova organizzazione dei profili professionali informatici nelle pubbliche amministrazioni". Il documento è stato inviato all'ARAN ed alle organizzazioni sindacali.

Nel documento l'Autorità:

- ha prospettato alle parti contraenti l'esigenza di cogliere l'occasione per ridisegnare i profili professionali informatici all'interno di un diverso modello di sviluppo della professionalità;
- ha posto l'accento sull'esigenza di un'autonoma considerazione delle figure informatiche e, per altro verso, di appropriati percorsi formativi per il passaggio alle posizioni economiche superiori.

L'ipotesi di accordo tra l'ARAN e le organizzazioni sindacali di categoria, siglata il 29 ottobre 1998, ha accolto le sollecitazioni dell'Autorità.

Per quanto attiene all'autonoma considerazione delle figure informatiche, ciò riveste un particolare significato, in quanto quella degli informatici costituisce l'unica categoria professionale tecnica cui viene riconosciuta un'autonoma specificità. Più in dettaglio sono state accolte le proposte di:

- individuazione del livello di accesso ai profili informatici nella ex sesta qualifica funzionale (oggi B3);
- compattamento delle attuali 14 figure informatiche in 4 profili professionali con importanti riflessi sulla flessibilità delle gestioni;
- individuazione delle figure professionali più per funzioni che per mansioni.

Grande rilievo assumono anche le altre istanze dell'Autorità, ugualmente recepite, in tema di formazione sia nella fase di accesso sia in quella di sviluppo delle carriere.

A tale riguardo l'ipotesi di accordo menziona esplicitamente il ruolo dell'Autorità con riferimento all'art. 7 lett. e) del decreto 39/93 (indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e di programmi per il reclutamento di specialisti).

L'aggiornamento all'attualità dei profili rappresenta la premessa logica e temporale di un più ampio intervento sulle risorse di informatica che può essere così schematizzato:

- definizione dei profili secondo criteri tali da consentire l'adeguato apprezzamento del mix gestionale e professionale presupposto dallo specifico ruolo, con individuazione delle figure ad un opportuno livello di astrattezza onde garantire al nuovo ordinamento efficacia in una adeguata proiezione temporale;
- determinazione delle condizioni e delle modalità di accesso alle posizioni disponibili;
- previsione di un periodo di formazione per gli informatici neo-assunti, finalizzata ad integrare le conoscenze acquisite in sede universitaria con le competenze necessarie all'esercizio delle funzioni tipiche della fase "alta" del ciclo di vita del S.I. (pianificazione, controllo, monitoraggio, ecc.);
- criteri per progressione in carriera, mobilità orizzontale e incrementi retributivi non più correlati ai soli livelli di inquadramento;
- supporto formativo a sostegno della professionalità nella forma di: (a) formazione permanente per garantire il necessario aggiornamento; (b) percorsi formativi per il consolidamento nelle funzioni rivestite od il passaggio a nuove responsabilità;
- certificazione, da parte di qualificate strutture, nel caso di disallineamento tra qualifiche e funzioni effettivamente svolte, delle conoscenze ed abilità acquisite sino al pieno possesso della competenza richiesta dall'espletamento della funzione.

L'Autorità si è impegnata con le amministrazioni a proseguire tale attività e a costituire degli appositi gruppi di lavoro.

1.4.2 Rapporti con le Amministrazioni centrali e gli Enti locali

Nel corso del 1998 alcuni importanti eventi hanno modificato la qualità e l'intensità delle attività svolte dall'Autorità nei confronti delle amministrazioni centrali e degli enti locali.

Gli eventi più significativi sono stati:

- l'attuazione delle riforme Bassanini, che hanno identificato, sia pure a livello generale, aree e contenuti dei conferimenti di funzioni dalle Amministrazioni centrali agli Enti locali;
 - la predisposizione dei capitoli tecnici relativi alla fornitura dei servizi di trasporto ed interoperabilità della Rete unitaria, con una definitiva definizione delle modalità di interconnessione da parte degli Enti locali;
 - le iniziative che alcune regioni e città hanno avviato nella progettazione e realizzazione di reti locali coerenti con il disegno della Rete unitaria.
- In particolare sono emerse, nel corso del 1998, una serie di necessità che si aggiungono a quelle tradizionalmente relative alla attuazione degli indirizzi formulati dall'Autorità, tra le quali:
- realizzare, nell'ambito di ogni amministrazione centrale, un raccordo stabile e intenso tra i processi di riorganizzazione indotti dalle riforme Bassanini ed i processi di innovazione tecnologica;
 - diminuire, laddove questo elemento negativo fosse presente, la separazione tra l'attività del responsabile dei sistemi informativi e quelle del vertice politico organizzativo dell'amministrazione;
 - promuovere il raccordo tra le iniziative innovative ed i sistemi informativi delle amministrazioni locali con quelli delle amministrazioni centrali. Tale funzione è stata enfatizzata dalla crescente domanda da parte sia delle amministrazioni centrali, sia degli enti locali: più precisamente, a fronte della necessità di negoziare oggetto e modalità delle risorse informative e gestionali che è necessario trasferire dalla pubblica amministrazione centrale alla pubblica amministrazione locale, si è rivolta all'Autorità una domanda di garanzia e di gestione del tavolo della negoziazione. A sua volta l'Autorità ha colto questa occasione per rendere coerenti, tra loro e con il progetto della Rete unitaria, i modelli previsti nei diversi settori;
 - assicurare l'utilizzo della Rete unitaria delle Pubbliche Amministrazioni da parte degli Enti locali.

Esaminiamo ora più specificamente alcuni dei risultati conseguiti, considerando separatamente le attività verso le Amministrazioni centrali e le attività verso gli Enti locali.

Attività rivolte alle Amministrazioni centrali

Di grande interesse sono i risultati ottenuti dal progetto di gestione del cambiamento, denominato "Cambia PA", avviato dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con il finanziamento e la stretta collaborazione dell'Autorità.

Durante il 1998 il progetto ha conseguito alcuni importanti risultati:

- è stata avviata la ricognizione sulle Amministrazioni centrali per l'individuazione delle principali criticità dei processi innovativi avviati. Emergono le seguenti "criticità" di natura generale:
 - i processi di riforma avviati dal centro e quelli di innovazione autonomamente promossi dalle amministrazioni non hanno ancora trovato un efficace momento di raccordo;
 - la gestione delle risorse informative e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non viene considerata dai vertici delle amministrazioni una risorsa cruciale per il successo dei processi di riforma avviati, ma un mero adempimento strumentale;
 - le opportunità offerte dalla disponibilità della Rete unitaria non sono ancora adeguatamente comprese né dai vertici amministrativi, né, in alcuni casi, dagli stessi responsabili dei sistemi informativi; manca un quadro di riferimento metodologico che consenta di progettare adeguatamente – cioè in maniera integrata – il processo di cambiamento, tenendo conto congiuntamente degli aspetti normativi, organizzativi, professionali e tecnologici;
- sono stati avviati casi pilota che riguardano:

- il Ministro dell'Interno, per la progettazione del nuovo ruolo delle Prefetture come strutture in grado di fornire qualificati servizi di supporto a livello locale verso le amministrazioni locali e centrali, nell'ambito dell'attuazione del decentramento e dell'utilizzo efficace della Rete unitaria;
- il Ministero dell'Industria, per la progettazione delle nuove strutture organizzative della Direzione commercio assicurazioni e servizi, e della Direzione per l'armonizzazione e la tutela del mercato;
- il Ministero dei Lavori Pubblici per la progettazione dell'Osservatorio sulla condizione abitativa, in relazione al conferimento alle regioni delle attività finora svolte dal Ministero nel settore dell'edilizia residenziale;
- il Ministero del Tesoro e la Guardia di Finanza per l'attuazione di progetti relativi al controllo di gestione.

Sono altrettanto importanti i risultati prodotti dal gruppo di lavoro "la presenza su Internet della Pubblica Amministrazione Centrale", cui hanno partecipato nel corso del 1998 rappresentanti delle amministrazioni di Beni Culturali, Esteri, Lavoro, Giustizia, Finanze, Senato, Presidenza del Consiglio, ISTAT.

I principali risultati conseguiti nel corso del 1998 sono stati:

- il confronto tra le amministrazioni che hanno realizzato siti *web*, mediante un'analisi congiunta dei diversi siti svolta dai *webmaster* di ogni amministrazione, con l'aiuto di esperti esterni;
- la diffusione tra i partecipanti al gruppo di conoscenze tecniche, di approcci metodologici, di strumenti di supporto, di buone pratiche organizzative, con la costituzione, di fatto, di una comunità professionale tra i *webmaster*;
- la definizione di modifiche migliorative della qualità di alcuni siti *web* della Pubblica Amministrazione (ad es. Aipa, Finanze, Lavoro);
- l'analisi dei problemi legati alla sicurezza dei siti *web* della Pubblica Amministrazione.

Attività rivolte agli Enti locali

Come già messo in evidenza, particolare rilevanza ha assunto nel corso del 1998 l'attività di supporto agli Enti locali (Regioni, Provincie, Comuni), con particolare attenzione al tema dell'interconnessione degli Enti locali alla Rete unitaria.

I principali risultati sono stati:

- la disseminazione del modello di interconnessione degli Enti locali alla Rete unitaria elaborato nel 1997 dal gruppo di lavoro, promosso e coordinato dall'Autorità, sul tema "Interconnessione degli Enti locali alla rete unitaria". Tale disseminazione ha riguardato le regioni, le provincie e alcuni tra i principali comuni italiani. In alcuni casi strumenti di questa disseminazione sono stati i Comitati metropolitani. Il modello di interconnessione elaborato dall'Autorità prevede che gli enti locali possano interconnettersi alla Rete unitaria:
 - o direttamente, tramite i fornitori dei servizi di trasporto e di interoperabilità della Rete,
 - o indirettamente, tramite intermediari che realizzino reti di interconnessione tra enti locali coerenti con la Rete unitaria e ad essa interconnesse.

Tra questi intermediari particolare rilevanza assumono le iniziative che le regioni possono avviare sul proprio territorio mediante la realizzazione di reti unitarie a livello regionale per l'interconnessione degli enti locali. Un documento votato dalla Conferenza Stato Regioni nell'ottobre del 1997 ha definito gli obiettivi e le caratteristiche di queste reti unitarie a livello regionale. Nel corso del 1998 l'Autorità ha svolto un'intensa attività volta a favorire lo sviluppo delle reti regionali e, in generale, della cooperazione tra le amministrazioni e gli enti locali. Questa attività ha portato alla progettazione e, in alcuni casi, alla realizzazione di reti regionali. Nei casi in cui questa iniziativa delle regioni è stata caratterizzata da solidità di progettazione, condivisione da parte delle autonomie locali, e effettiva capacità di realizzazione, l'Autorità ha stipulato specifiche convenzioni per l'avvio di un'effettiva cooperazione tra l'Autorità e le regioni interessate.

Convenzioni sono state siglate con la regione Piemonte, la regione Marche, la regione Lombardia e la regione Toscana, mentre attività istruttorie sono state avviate con la regione Emilia, la regione Basilicata, la regione Sicilia, la regione Friuli.

L'insieme di queste iniziative ha avuto un importante momento di sintesi nel seminario organizzato in ottobre a Genova in collaborazione con la regione Liguria sullo stato dell'arte delle realizzazioni delle reti regionali;

- un'attività di coordinamento tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali, in collaborazione con la Presidenza della Conferenza Stato Regioni, su alcuni settori specifici oggetto di trasferimenti di funzioni dalle amministrazioni centrali alle amministrazioni locali: i temi trattati in specifici seminari settoriali sono stati quelli del fisco, in collaborazione con il Ministero delle Finanze, e del lavoro, in collaborazione con il Ministero del Lavoro;
- sul fronte delle amministrazioni provinciali, l'attivazione del protocollo di intesa tra AIPA ed UPI;
- sul fronte delle amministrazioni comunali:
 - il coinvolgimento di molti comuni in specifici progetti intersettoriali (ad esempio il progetto Catasto Comuni, il progetto Sicap del Ministero della Giustizia, ed il progetto di cooperazione Comuni-INPS),
 - l'approfondimento del tema dell'interconnessione alla Rete unitaria con alcuni grandi e medi comuni che stanno sviluppando progetti di "rete civica unitaria".

Un'evidenza specifica meritano i risultati conseguiti dalle attività svolte nel 1998 al fine di promuovere l'utilizzo di fondi comunitari per la realizzazione di progetti di informatizzazione nelle regioni meridionali.

Su sollecitazione del Ministro del tesoro l'Autorità ha analizzato le opportunità che la realizzazione del progetto di Rete unitaria delle Pubbliche Amministrazioni può fornire allo sviluppo:

- dei servizi pubblici,
- delle attività produttive,
- del lavoro nelle regioni meridionali.

Sono stati individuati progetti non rivolti alla semplice realizzazione di infrastrutture, ma mirati allo sviluppo di un insieme coordinato e coerente di progetti che hanno riguardato:

- il livello delle infrastrutture e dei servizi primari di trasporto;
- la realizzazione di sistemi di supporto ai diversi settori della pubblica amministrazione centrale e locale (servizi anagrafici, sanitari, territoriali, culturali, produttivi, formativi, del lavoro);
- la realizzazione di sistemi per l'attuazione della riforma della pubblica amministrazione in relazione al decentramento ed alla semplificazione delle procedure.

Le proposte formulate possono essere realizzate nell'ambito delle regioni che, nel nuovo quadro di sostegno comunitario, sono considerate regioni in forte ritardo di sviluppo (obiettivo 1); tuttavia per la loro valenza generale e per essere parte di un progetto strategico di livello nazionale, possono essere coerenti anche con gli interventi che sono previsti per le regioni dove sono prevalenti le necessità di riconversione industriale (obiettivo 2), e, più in generale, per tutte le regioni in cui sia necessario un ammodernamento dei sistemi industriali e di servizio (obiettivo 3).

Inoltre le proposte formulate sono state riferite:

- alla definizione di uno specifico piano di attività nel programma italiano del prossimo quadro di sostegno comunitario (1999-2004);
- alla necessità di un ulteriore intervento di riorientamento dei fondi in relazione all'andamento dei programmi attualmente in corso, che è stato deciso dal Comitato di sorveglianza del QCS 1994-1998 entro la fine del 1998.

Nel 1998, è anche proseguita l'attività di analisi della Pubblica amministrazione locale, allo scopo di acquisire ulteriori informazioni funzionali ad una più approfondita conoscenza delle dinamiche:

- di spesa IT;
- di conduzione dei sistemi informativi delle suddette realtà locali.

Per quanto riguarda le regioni e le province autonome è stato redatto un "Rapporto sullo stato d'automazione nelle regioni e nelle province autonome relativo al 1995 e 1996".

Tale rapporto ha raccolto i risultati di una rilevazione effettuata:

- nell'ambito degli obiettivi definiti nel protocollo d'intesa sottoscritto dall'Autorità e dalla Conferenza Stato-Regioni;
- in base agli accordi intervenuti all'interno del Gruppo paritetico Aipa-Centro interregionale per i sistemi informativi e statistici (CISIS), istituito per l'attuazione del protocollo medesimo.

Il quadro generale dei sistemi informativi regionali, emerso da questa prima rilevazione, mostra, innanzitutto, che le singole realtà non si presentano omogenee. Accanto a situazioni nelle quali l'utilizzo dell'IT costituisce un supporto importante per le attività istituzionali, ce ne sono altre in cui il processo di informatizzazione risulta più debole.

Alcune tendenze emergono, tuttavia, abbastanza chiaramente:

- le risorse finanziarie destinate all'IT sono limitate;
- il processo di informatizzazione risulta in espansione e tendenzialmente simile a quello in atto nelle pubbliche amministrazioni centrali.

Nello specifico si segnala che, nel 1996, la spesa complessiva IT si è attestata su 343 miliardi di lire, segnando una contrazione dell'1,3%, rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda il processo di informatizzazione che sta interessando le regioni si segnala che cresce il numero delle postazioni di lavoro informatizzate (circa il 18%). In particolare, aumenta il numero di personal computer e fra questi importante è la crescita di quelli in rete (41,6%), a fronte di una riduzione dei terminali (-5,8%), testimoniando l'attuazione di un progressivo adeguamento tecnologico.

Fra le amministrazioni osservate, il patrimonio informatico più consistente, inteso come numero di terminali, personal computer in rete e stand alone, è stato registrato nella Provincia Autonoma di Bolzano e nel Trentino-Alto Adige. In quest'ultima regione, per la presenza di terminali destinati al pubblico, il numero di postazioni di lavoro informatizzate, nel 1996, ha superato quello dei dipendenti dell'ente. Al di là di questo caso limite, nel 1995, su 100 dipendenti circa 33 disponevano di una postazione di lavoro informatizzata, l'anno successivo salivano a 38.

Facendo riferimento alle attività di servizio che sono state informatizzate o per le quali è in atto un processo di informatizzazione, si segnala che gran parte delle risorse finanziarie, circa il 65%, sono state utilizzate per supportare le attività istituzionali, legate all'espressione delle competenze esercitate dagli assessorati. In particolare, il settore sanità assorbe la quota più elevata (19% nel 1995 e il 15% nel 1996) della spesa IT, mentre risultano limitate le risorse utilizzate per i processi di informatizzazione nei settori della protezione civile, dei trasporti e delle politiche comunitarie.

Il restante 35% delle risorse si è indirizzato verso attività di autoamministrazione.

La maggior parte delle risorse finanziarie viene utilizzata per l'acquisto di beni e servizi, mentre la limitata spesa sostenuta per il personale dipendente destinato alla funzione IT riflette la sua scarsa presenza all'interno delle amministrazioni osservate.

Fra le voci di costo relative all'acquisizione di beni e servizi la decisa rilevanza assunta dai servizi professionali (circa il 26%) riflette il frequente ricorso da parte delle amministrazioni considerate, analogamente a

quanto avviene per le pubbliche amministrazioni centrali, di avvalersi di società esterne per gestire, mantenere e sviluppare i propri sistemi informativi. Seguono, per importanza, l'acquisto di hardware che rappresenta oltre il 13% della spesa per beni e servizi.

Sempre nel biennio considerato, nelle regioni e nelle province autonome la spesa per dipendente e la spesa IT per postazione di lavoro, anche se si sono attestate su livelli leggermente inferiori a quelli registrati nelle pubbliche amministrazioni centrali, mostrano ugualmente una tendenza alla riduzione.

In entrambe le realtà la ripartizione delle risorse destinate allo sviluppo, rispetto alla gestione e manutenzione è pressoché identica e dà conto di uno squilibrio a sfavore dei nuovi investimenti. Nel 1996, rispetto all'anno precedente, si manifesta, comunque, una tendenza al riequilibrio.

Sia nelle amministrazioni territoriali, sia in quelle centrali, la diffusione del processo di automazione, individuata sulla base del rapporto fra:

- numero di postazioni di lavoro informatizzate
- numero dei dipendenti,

si attesta su analoghi livelli e mostra, come già rilevato per le prime, una tendenza all'aumento.

Per un altro aspetto, il modello che emerge per le amministrazioni territoriali si discosta da quello delle pubbliche amministrazioni centrali. In particolare, considerando il rapporto fra il patrimonio applicativo e la capacità di memorizzazione si registrano valori più elevati per le regioni e province autonome (25,08 Kloc/Gbyte nel 1995 e 23,84 nel 1996), rispetto alle amministrazioni centrali (8,85 e 6,47 rispettivamente) e in ambedue i casi emerge una tendenza alla diminuzione, più marcata nel secondo. Ciò dà conto della maggiore articolazione delle funzioni esercitate perifericamente rispetto alla maggiore quantità di informazioni gestite centralmente.

1.4.3 Rapporti con l'Unione Europea ed altri Organismi internazionali

L'Unione Europea sta predisponendo una proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio:

- relativa alla definizione di un quadro tecnico-giuridico di riferimento comune in materia di firma elettronica, al fine di consentire la libera circolazione a livello comunitario delle firme elettroniche e dei servizi di certificazione,
- mirata anche a creare i presupposti affinché il riconoscimento legale delle firme digitali possa spingersi fino all'equiparazione completa con la firma autografa, così come è già stato fatto in Italia.

Per quanto attiene ai lavori del *Gruppo Telecomunicazioni*, nell'ambito del Consiglio dell'Unione Europea, si è avuto modo di segnalare l'opportunità di un coinvolgimento dell'Autorità sulle questioni di comune interesse, nell'obiettivo di instaurare - come, di fatto, è avvenuto - una proficua collaborazione. Grazie a tale occasione l'Autorità sta offrendo il proprio qualificato contributo alla definizione del testo di questa importante direttiva.

Per quanto riguarda lo specifico tema della firma digitale e dei documenti informatici, nonché della trasmissione degli stessi per via telematica, la questione è stata portata anche all'attenzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nonché del Ministero delle comunicazioni. Questa circostanza ha offerto l'occasione per evidenziare e rappresentare l'esigenza che sia assicurato un coinvolgimento non episodico dell'Autorità ai lavori che si svolgono in sede internazionale per quanto attiene alle materie relative all'impiego delle tecnologie dell'informazione.

In esito a tutto ciò, l'Autorità sta seguendo l'*iter* di approvazione della citata bozza di direttiva, sia intervenendo alle riunioni tenutesi a Bruxelles, sia curando i rapporti con le altre Istituzioni interessate al provvedimento, formulando osservazioni e proposte in ordine alla scrittura del testo.

2. Azioni di verifica

2.1 Pareri di congruità tecnico-economica sull'acquisizione di beni e servizi informatici

Dal punto di vista generale, si è potuto notare che numerose iniziative, sottoposte da varie Amministrazioni a parere di congruità tecnico economica, esprimono modalità di attuazione delle linee di intervento attraverso le quali l'Autorità ha definito gli obiettivi generali da perseguire con l'automazione. Queste ultime, in sintesi, riguardano le attività tese a:

- riorganizzare, con riferimento all'ammodernamento dei S.I., inteso sia come potenziamento tecnologico, sia, e soprattutto, come reingegnerizzazione dei processi, con l'ausilio delle nuove tecnologie;
- colloquiare, con riferimento alle iniziative volte a sviluppare la cooperazione tra S.I., l'interoperabilità, i progetti intersettoriali;
- misurare, con riferimento alla misurazione dei costi / benefici dei procedimenti, pre / post intervento di automazione.

Coerentemente con tale impostazione, l'Autorità, nella emissione dei pareri, attraverso raccomandazioni e/o condizioni, ha sottolineato alle Amministrazioni l'opportunità di tenere nel giusto conto il peso che deve spettare alle attività strategiche.

Si riporta, quindi, di seguito la descrizione di alcuni pareri che si ritengono idonei a confermare l'esistenza delle citate linee tendenziali di sviluppo dell'automazione nella PA

È significativo il numero delle richieste che si riferiscono alla reingegnerizzazione dei S.I. esistenti da sistemi operativi proprietari ad ambienti aperti, con operazioni di *downsizing* e di *reverse engineering*. In tale ambito possono essere comprese le iniziative del Ministero dell'Interno, che ha progettato una revisione complessiva dell'automazione delle Prefetture, con l'obiettivo generale di migliorare i servizi resi al cittadino; nell'ambito del processo sono stati rilasciati due pareri: il primo (Parere n. 102/98) è relativo ad una gara per l'acquisizione di apparecchiature, prodotti software e servizi informatici; l'altro (Parere n. 103/98) riguarda il completamento della fornitura di un adeguato prodotto di RDBMS.

Un interessante cambiamento, con evoluzione del sistema esistente da ambiente proprietario ad ambiente aperto, è in atto anche presso la D.G. Motorizzazione Civile e Trasporti in Concessione del Ministero dei Trasporti; al riguardo è stato presentato un progetto, con una spesa congruità di circa 90 miliardi, per la acquisizione di servizi di riscrittura degli applicativi, la conduzione tecnica, la manutenzione del software, la manutenzione dell'hardware del sistema centrale e periferico (Parere n. 100/98).

Nel caso del progetto di *outsourcing* del Sistema Informativo dell'INPDAI (Parere n. 30/98) l'adozione di un'architettura aperta fa prevedere, nel secondo arco contrattuale, un cospicuo aumento della produttività relativamente alla manutenzione del software applicativo, in virtù dei benefici attesi per la maggiore manutenibilità e flessibilità dei sistemi ottenuti. Il parere emesso ha rilevato l'opportunità di prevedere, di pari passo con l'evoluzione dell'architettura del S.I., anche le adeguate innovazioni per quanto concerne gli aspetti organizzativi del lavoro.

Nell'ambito delle iniziative volte alla razionalizzazione dei processi elaborativi e delle modalità organizzative, può essere inserita quella dell'INAIL (Parere n. 121/98) che prevede una gara per l'acquisizione di servizi di *outsourcing*, con una spesa stimata di circa 95 miliardi.

Modificando l'impostazione tradizionale che comporta l'acquisto delle postazioni di lavoro individuali ed il successivo affidamento all'esterno dei servizi necessari, l'Ente si rivolge al mercato per ottenere un servizio completo di gestione dei personal computer e delle stampanti, comprendente sia la manutenzione che l'aggiornamento tecnologico, oltre al servizio di *help desk* ed alla formazione.

L'Istituto ha optato per tale soluzione dopo aver svolto un'accurata analisi sulle possibili modalità di fornitura delle nuove apparecchiature e di affidamento dei relativi servizi.

Il contratto prevede la definizione e la misura dei livelli di servizio, creando così i presupposti per il raggiungimento degli obiettivi di qualità prefissati.

Il CONI amplia le proprie aree di intervento ed a tal fine completa e potenzia il proprio sistema informatico con una procedura concorsuale finalizzata alla realizzazione del nuovo sistema informativo concorsi pronostici (Parere n. 98/98); la spesa prevista è di circa 30 miliardi. L'oggetto della gara è la realizzazione delle procedure, la fornitura delle apparecchiature e l'affidamento dei necessari servizi.

L'ammodernamento tecnologico del sistema informativo di supporto alla gestione dei concorsi pronostici si basa su un'architettura progettata per garantire l'economicità della gestione ed un'alta propensione del sistema all'interoperabilità ed alla cooperazione.

Un caso interessante è costituito dal potenziamento della capacità elaborativa dei sistemi dipartimentali AS/400 dell'INPS (Parere n. 136/98) con una spesa di circa 23 miliardi. L'Ente ha dovuto far fronte ai seguenti fattori: mantenimento di un continuo grado di operatività; difesa degli investimenti effettuati; prospettiva di superamento dello stato attuale.

A tal fine è stato raccomandato dall'Autorità di acquisire l'ultima versione del software di base e d'ambiente dei sistemi, perché soltanto tale versione utilizza le tecnologie proprie del mondo Internet e permette l'uso di strumenti avanzati, orientati agli oggetti nello sviluppo del software applicativo.

L'indicazione tecnica dell'Autorità è stata quella di cogliere l'occasione del potenziamento per ottenere l'effettiva portabilità delle applicazioni, al fine di consentire, nel medio periodo, l'evoluzione verso i sistemi aperti in ambiente multifornitore. Tale opzione si concretizza:

- prevedendo che tutti i nuovi sviluppi applicativi sui sistemi AS400, utilizzando gli strumenti avanzati disponibili con la più recente versione del software di base, dovranno essere indipendenti sia dalla piattaforma AS400 sia dal gestore delle basi di dati;
- accelerando la reingegnerizzazione delle applicazioni in corso; a tal fine dovrà essere realizzato un piano con la descrizione e la tempificazione degli interventi necessari.

Ancora relativamente all'ammodernamento del parco macchine INPS, va menzionato il progetto che prevede la fornitura di 700 valigette informatiche per l'informatizzazione dell'attività di vigilanza (Parere n. 83/98). Le apparecchiature sono destinate agli Ispettori INPS, per l'esecuzione dei compiti istituzionali.

La dotazione di apparati di questo genere costituisce un'interessante innovazione degli strumenti di lavoro disponibili e, correttamente, avviene dopo un'adeguata sperimentazione che ha fornito i dati necessari sia relativamente ai risultati raggiunti, sia con riguardo alla configurazione ottimale da utilizzare.

Nel panorama delle richieste pervenute nel 1998 è interessante annotare la comparsa di iniziative che si muovono nella direzione di assicurare la cooperazione tra Sistemi Informativi; a tal proposito va ricordato un progetto del Ministero di Grazia e Giustizia (Parere n. 85/98): Progetto SICAP (sistema informativo di cooperazione applicativa), che prevede la progettazione, lo sviluppo e la gestione (con la fornitura del relativo hardware e software di base e d'ambiente) di un sistema informativo finalizzato ad attuare un modello di cooperazione tra le proprie applicazioni informatiche e tra queste ed i sistemi informativi di altre Amministrazioni coinvolte (INPS, INAIL, Comuni e Camere di Commercio).

Va considerato che la cooperazione tra sistemi informativi eterogenei è uno dei principali strumenti innovativi che portano al miglioramento dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione. I risultati della sperimentazione potranno essere utilizzati da altre Amministrazioni Pubbliche e dall'Autorità, anche in riferimento

al sistema di cooperazione da definire nell'ambito della Rete unitaria della pubblica amministrazione. Per questo è stato raccomandato all'Amministrazione di fornire un'informazione tempestiva sui risultati conseguiti in ciascuna fase del progetto.

Nella stessa direzione si muove un progetto del Ministero delle Finanze (Parere n. 135/98) per la realizzazione di un sistema informatizzato di protocollo federato; l'Amministrazione si è impegnata a rendere disponibile il software applicativo e gli altri prodotti realizzati alle Amministrazioni che ne facciano richiesta. In tale ottica particolare attenzione è stata posta nella definizione delle interfacce che il sistema di protocollo dovrà utilizzare per accedere ai servizi del sistema protocollo, che dovranno essere indipendenti dai sistemi informatici dei singoli dipartimenti.

In considerazione di questi fattori, l'Autorità ha raccomandato di porre la massima cura nel definire gli aspetti di qualità, con riferimento alle caratteristiche di usabilità, manutenibilità, portabilità ed efficienza del software sviluppato.

Il Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Parere n. 66/98) ha presentato un progetto intersettoriale "Telelavoro" con una spesa massima di circa 20 miliardi. È stata pianificata una gara comunitaria per la definizione e redazione del Piano Esecutivo di Sperimentazione per il Telelavoro, con la messa in esercizio di postazioni di lavoro dislocate in 13 Uffici Remotizzati per il Telelavoro, da realizzare per il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ed altre Amministrazioni che hanno manifestato interesse alla sperimentazione.

Attivare sperimentazioni organizzative ed applicative sulla problematica del telelavoro costituisce argomento di obiettivo interesse per il processo di riorganizzazione del lavoro in atto nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il 1998, poi, è l'anno in cui l'Autorità, nell'ambito generale della realizzazione della rete unitaria della P.A., ha proseguito nelle azioni necessarie alla creazione delle infrastrutture che permetteranno l'introduzione di servizi di interoperabilità; sono da ricordare due progetti:

- Parere n. 61/98: Gara comunitaria nella forma dell'appalto concorso per definire un accordo quadro relativo ai servizi della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni;
- Parere n. 18SU/98; Gara nazionale per la realizzazione del sistema di "Rete di Cooperazione degli Uffici di Gabinetto e dei Responsabili dei Sistemi Informativi" (G-Net), con una spesa presunta di circa Lit. 32.000.000.000.

L'adozione di strumenti di valutazione oggettivi, in grado di verificare, attraverso adeguati parametri, i livelli di servizio raggiunti dal fornitore, con lo scopo di assicurare le Amministrazioni circa la qualità di quanto realizzato, è una costante che si ritrova in diversi progetti vagliati dall'Area Pareri; allo stesso modo è sempre stata puntuale l'attenzione rivolta a tale profilo da parte dell'Autorità che ha spesso indicato la necessità di clausole contrattuali relative alla determinazione delle misure da adottare. Da questo punto di vista è interessante riportare due pareri (n. 72/98 e n. 93/98), entrambi derivanti da richieste della CONSIP (la società che per legge si occupa dei sistemi informativi del Ministero del Tesoro) che illustrano in modo completo le diverse metodologie di controllo da utilizzare a seconda delle attività poste in essere.

In particolare gli strumenti contrattuali predisposti prevedono che il fornitore produca una stima iniziale di impegno in FP ed un conteggio a posteriori dei FP realizzati, sulla base dei quali verrà regolato il pagamento.

2.2 Monitoraggio dei contratti di grande rilievo

Una delle linee di intervento individuate per il miglioramento della Pubblica Amministrazione riguarda la misurazione dei risultati, al fine di avere elementi di confronto e di diagnosi nelle retroazioni cicliche del sistema di controllo e regolazione.

Da questo obiettivo discendono le linee di indirizzo che hanno caratterizzato le attività su questo fronte nel 1998:

- diffondere nelle Pubbliche Amministrazioni la cultura della misurazione, per rappresentare e conoscere lo stato del sistema su cui si interviene allo scopo di governarlo, innovarlo, trasformarlo;
- correlare le risorse ed i tempi con i risultati degli interventi di informatizzazione attuati, costruire indicatori di efficienza, efficacia e qualità, per supportare adeguatamente il sistema di pianificazione e controllo di gestione e quello di governo e migliorare la qualità della spesa informatica;
- garantire trasparenza e qualità dei processi amministrativi di pianificazione e di governo degli interventi attraverso una riduzione delle situazioni discrezionali ed un maggiore accesso al flusso dei documenti, al loro *iter* ed alla loro tempistica recependo in questo modo gli indirizzi espressi dalle riforme Bassanini.

In questa ottica, attraverso l'uso coerente ed integrato delle opportunità di governo dei contratti offerte da un "sistema qualità" di riferimento per la Pubblica Amministrazione, che dà gli obiettivi e le regole di valutazione, e dal monitoraggio, che valuta, secondo le regole date, il raggiungimento degli obiettivi, si possono raggiungere quegli obiettivi di riorganizzazione orientata al miglioramento della qualità e di aumento della capacità di misura dei risultati, finalizzati al confronto ed alla diagnosi degli interventi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Definito lo scenario di cambiamento all'interno del quale collocare l'attività di monitoraggio condotta sui contratti della Pubblica Amministrazione, possiamo delinearne dimensioni e principali caratteristiche. Dal 1996, sono stati complessivamente 42 i monitoraggi avviati - di questi, 12 sono stati affidati, da 7 diverse amministrazioni, a 5 Società specializzate inserite nell'elenco di cui al D.Lgs n. 39/1993 (a fine 1998 composto da 9 società) - per una spesa complessiva di circa 14,5 miliardi di lire impegnata nel periodo 1996-2001. Nel 1998, in particolare, sono stati avviati 15 monitoraggi da parte di 7 diverse Amministrazioni, mentre quelli in corso nell'anno sono stati complessivamente 34, relativi a 13 Amministrazioni, con un aumento del 37% rispetto all'anno precedente. Le Amministrazioni che utilizzano lo strumento del monitoraggio sono in lieve aumento, per il 1999 ne dovrebbero essere attive circa 15-16 contro le attuali 13. Dei 34 monitoraggi in corso nel 1998, 6 sono stati affidati a Società esterne, 28 a gruppi di monitoraggio interni.

I gruppi di monitoraggio interni alle Amministrazioni attivi a fine 1998 sono 5: Ministero delle Finanze, Ministero del Tesoro-CONSIG, INAIL, INPS, CONI. L'impegno di questi gruppi interni di monitoraggio appare in costante crescita: 11 contratti in corso di monitoraggio nel 1996; 19 nel 1997; 28 nel 1998; con un incremento del 41% nell'ultimo biennio 1997-98. Questo andamento sembra evidenziare la volontà delle Amministrazioni di riappropriarsi della capacità di governo dei contratti. In questo senso, va rilevato come tutti gli ultimi monitoraggi affidati all'esterno prevedono, come raccomandato dall'Autorità, la formazione di personale dell'Amministrazione Committente sulle tematiche del monitoraggio, al fine di consentire la possibilità di un futuro subentro. Un riscontro al crescente impegno dei monitori interni è dato dalla misura delle risorse dedicate al monitoraggio, passate dai 22,3 anni/uomo nel 1997, ai 25,1 nel 1998 con un incremento del 13%.

Quanto agli importi monitorati, questi si assestano sui 1.170 miliardi del 1998, con un incremento del 19% rispetto all'anno precedente. Al di là di questo valore assoluto giova rimarcare come la spesa effettivamente monitorata rappresenta, per il 1997, il 50% di quella monitorabile relativa ai contratti di grande rilievo della amministrazione centrale. Da questi numeri appare evidente come sia ancora necessario compiere uno sforzo da parte delle Amministrazioni nell'avviare tutti i monitoraggi previsti dalla normativa. La spesa monitorata su quella complessiva destinata alla IT dalla PA è stata pari per il 1997 al 35%.

I monitoraggi hanno prodotto complessivamente, dal 1996 al 1998, 106 rapporti periodici, con un incre-

mento del 29% rispetto all'ultimo biennio. Il numero di rapporti prodotti annualmente per contratto monitorato è ancora troppo basso, oscillando tra 1,3 e 1,5 negli ultimi 3 anni di riferimento, contro gli almeno 4 richiesti dalla circolare Aipa/Cr/5.

I monitori interni sono caratterizzati da una produttività sensibilmente più bassa rispetto alle società specializzate, circa 1 rapporto annuo per contratto nel 1998, a fronte dei 3 rapporti per contratto prodotti dalle società di monitoraggio. Alle Amministrazioni è dunque richiesto di impegnarsi affinché i loro gruppi di monitoraggio interni producano un numero di rapporti sufficiente a consentire una visione non troppo dispersiva dei contratti.

I costi annui del monitoraggio (quello dei monitoraggi interni è stimato sulla base di un costo giornaliero di una risorsa interna pari alla media dei costi degli esterni, ovvero, nel 1998, circa 1,1 milioni di Lit per giorno uomo) sono passati da 5,5 miliardi nel 1996 a 9,6 nel 1998, con un incremento del 44% nel biennio 1997-98. L'aumento del 1998 è dovuto in buona misura ad alcuni grossi contratti di monitoraggio (Ministero Pubblica Istruzione, INPDAP), affidati all'esterno, che hanno determinato una crescita del costo dei monitoraggi esterni del 153%, a fronte di un aumento di quelli interni del solo 13%.

L'incidenza complessiva del costo del monitoraggio sul valore dei contratti monitorati è però rimasta pressoché invariata, oscillando nell'ultimo triennio di riferimento tra lo 0,68% del 1996 e lo 0,82% del 1998. Questo dato è sensibilmente più basso rispetto alle stime effettuate dall'Autorità circa la reale incidenza del costo del monitoraggio e trova correlazione puntuale nella scarsa produttività dimostrata finora dai monitori nella stesura dei rapporti, indizio di un sicuro sotto dimensionamento degli impegni da parte dei committenti. Ciò suggerisce la necessità per le Amministrazioni di dedicare maggiori risorse al monitoraggio, con l'obiettivo di stabilizzarsi attorno ad una incidenza media del costo del monitoraggio rispetto agli importi monitorati di almeno l'1,2-1,5%.

2.3 Valutazione del rischio Anno 2000 ed Euro

Le pubbliche amministrazioni centrali hanno da tempo avviato iniziative di adeguamento all'Anno 2000 dei propri sistemi informativi automatizzati anche sulla base delle indicazioni dell'Autorità, che ha impostato una precisa strategia sin dall'inizio del 1996. Nel corso dello stesso anno sono state avviate una serie di azioni di sensibilizzazione nei confronti di tutti i responsabili dei sistemi informativi automatizzati, per richiamare la loro attenzione sulla necessità di organizzare, già in occasione della pianificazione triennale delle attività informatiche 1997-1999, l'adeguamento dei propri sistemi informativi all'anno 2000 e di accertare, nel caso di nuove acquisizioni di prodotti hardware e software, che questi fossero "2000-conformi", ossia idonei a gestire correttamente date anteriori e successive al 31 dicembre 1999.

A partire dal 1998 a questa azione di sensibilizzazione l'Autorità ha scelto di affiancare una specifica azione di verifica dei rischi connessi al cambio di millennio. A questo fine l'Autorità ha indetto una gara comunitaria, aggiudicata nel novembre 1998, per la fornitura di un servizio di valutazione del rischio anno 2000 ed Euro nelle amministrazioni pubbliche destinatarie del D.Lgs. n. 39/1993, con l'obiettivo di supportare, con dati oggettivi e puntuali, il proprio ruolo propulsivo in merito all'adeguamento dei sistemi informativi delle amministrazioni, al fine di ridurre i possibili malfunzionamenti e garantire la continuità di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni. Più in particolare, tra gli obiettivi dell'operazione rientrano:

- il confronto tra la percezione del rischio dei progetti anno 2000 ed Euro espressa autonomamente da ciascuna amministrazione e la valutazione degli stessi rischi compiuta sulla base di risultanze oggettive di valutazione basate su di un approccio metodologico sperimentato in campo internazionale;