

difficoltà di dialogo con una amministrazione pubblica le cui professionalità appaiono ancora in ritardo rispetto a quelle private e non sempre in grado di garantire, nella gestione delle informazioni il rispetto dei principi posti dall'articolo 97 della Costituzione attraverso procedure improntate a criteri di efficienza ed efficacia.

2.2 Coordinamento, programmazione, controllo e consulenza

In base all'art. 7 , comma 1, lett. a) del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n.39, i compiti di coordinamento vengono svolti dall'AIPA in primo luogo attraverso l'attività di regolazione e riguardano la predisposizione delle norme tecniche e dei criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni e delle loro interconnessioni, nonché l'adozione dei criteri tecnici riguardanti la sicurezza dei sistemi; tra i compiti di regolazione assegnati all'Autorità rientra, poi, la definizione dei modelli e dei sistemi informativi utili alla interconnessione tra tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le amministrazioni e gli enti non direttamente sottoposti al decreto legislativo n. 39/1993 (art. 11 , comma 1, del decreto legislativo n. 29/1993).

Il coordinamento si realizza, altresì, attraverso poteri di indirizzo, che si traducono nei seguenti atti:

- proposta di adozione di raccomandazioni ed atti di indirizzo alle regioni, agli enti locali ed ai rispettivi enti strumentali o vigilati ed ai concessionari di pubblici servizi (art. 7, comma 1, lett. H);

- definizione di indirizzi e direttive per la predisposizione dei piani di formazione del personale in materia di sistemi informativi automatizzati e per il reclutamento degli specialisti (art. 7, comma 1, lett. e);

- orientamento dei progetti generali di formazione del personale della pubblica amministrazione verso l'utilizzo di tecnologie informatiche (art. 7, comma 1, lett. e);

- determinazione dei criteri e delle modalità del monitoraggio (art. 13, comma 2).

Per quel che concerne i compiti di programmazione, essi si svolgono essenzialmente attraverso la redazione del piano triennale, sulla base delle proposte delle amministrazioni (art. 9, comma 2, lett. c), ed il coordinamento, attraverso il piano stesso, dei progetti e dei principali interventi di sviluppo e di gestione dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni (art. 7, comma 1, lett. b) .

Tra i compiti dell'AIPA rientra anche un'attività di promozione in ordine ai progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica previsti dal piano triennale.

E' da notare che l'Autorità sovrintende alla realizzazione dei progetti medesimi (art. 7, comma 1, lett. c).

L'attività di controllo consiste, poi, nella verifica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni, con particolare riguardo ai costi e benefici dei sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. d). Va ricordato, inoltre, che il controllo si espleta anche nell'esercizio delle attività previste per il nucleo di valutazione dall'art. 20 del decreto legislativo 3 febbraio

1993, n. 29, e successive modificazioni, ai fini della verifica dei risultati conseguiti dalle singole amministrazioni nell'impiego delle tecnologie informatiche. Un monitoraggio periodico sulla esecuzione dei contratti viene svolto infine dall'AIPA, su richiesta dell'Amministrazione interessata, ovvero in caso di inerzia di quest'ultima (art. 13, comma 2).

Completano il variegato quadro dei compiti dell'Autorità due forme di attività di consulenza, consistenti, la prima, nel parere da rendere al Presidente del Consiglio dei Ministri per la valutazione dei progetti di legge in materia di sistemi informativi automatizzati (art. 7, comma 1, lett. f), e la seconda nel parere obbligatorio di congruità tecnico-economica sugli schemi di contratti della pubblica amministrazione per l'acquisizione di beni e servizi relativi ai sistemi informativi automatizzati (art. 8, comma 1).

Da un punto di vista funzionale, l'Autorità per l'informatica è dotata dunque di una serie di poteri di regolamentazione, indirizzo, promozione, programmazione, controllo e consulenza, che la pongono nella posizione di poter garantire interessi che esprimono una valenza generale nell'ambito dell'ordinamento e contemperare i poteri stessi con il margine di scelta e di spesa di ogni singola amministrazione per i propri processi applicativi, sulla base di offerte di tecnologie e di servizi di fornitori diversi, nel rispetto sia delle procedure ad evidenza pubblica, sia delle norme tecniche e degli "standard" fissati dall'Autorità.

Corretta appare, pertanto, nella sede dello studio di fattibilità della rete unitaria della pubblica amministrazione, l'adozione di una architettura

tecnologica ed applicativa ispirata a principi di compatibilità, integrazione e cooperazione.

Si è ritenuto, infatti, tale tipo di costruzione l'unica idonea a garantire l'autonomia di ogni singola amministrazione in merito alle scelte dell'architettura più opportuna per il proprio sistema informativo.

3. La rete unitaria della Pubblica Amministrazione

Si è già accennato che la direttiva per la rete unitaria della Pubblica Amministrazione rappresenta una sfida che l'AIPA. gioca nel processo di informatizzazione e, più in generale, nello stesso processo di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica⁵.

La realizzazione della rete unitaria (che trova riscontro nel D.P.E.F. per il triennio 1996/1998 e nel Piano per l'informatica della Pubblica Amministrazione per il triennio 1995/1997⁶ si pone, infatti, come momento essenziale della strategia di pianificazione degli interventi in campo informatico affidata all'A.I.P.A. Costituisce, inoltre, lo strumento prioritario per il conseguimento degli obiettivi che sono alla base della stessa istituzione dell'Autorità⁷. Si atteggia, infine, quale decisivo progetto intersettoriale, in cui dovrebbero combinarsi elementi istituzionali, organizzativi, infrastrutturali e tecnologici.

Con la direttiva della rete unitaria vengono tracciate, in coerenza con il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, le coordinate da seguire nella formulazione dei futuri piani triennali.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, che richiede la piena e convinta adesione di tutte le amministrazioni, chiamate ad un eccezionale sforzo di collaborazione, finora

⁵ Nel recente accordo per il lavoro sottoscritto dal Governo e dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro viene affermato che la realizzazione della Rete Unitaria della P.A. costituisce lo snodo centrale per qualificare la domanda pubblica nel settore informatico.

⁶ Con tale documento l'A.I.P.A. è stata autorizzata ad iniziare le attività per la realizzazione dello Studio di fattibilità della Rete Unitaria. Il piano di migrazione alla R.U. è stato invece compreso nelle linee guida per la predisposizione del piano 1997/1999.

⁷ Il d.l. 3 giugno 1996, convertito senza modificazioni nella l. 30 luglio 1996, n. 400, ha provveduto a finanziare per complessivi 180 miliardi nel triennio 1996/98 il progetto della Rete Unitaria.

mai sperimentato. Enormi sono le potenzialità del progetto, ma altrettanto elevati risultano i rischi di insuccesso, legati a specifici punti di criticità - che l'AIPA, certamente non sottovaluta - riguardanti, da un lato, l'effettivo coinvolgimento dei vertici decisionali e, dall'altro, la perdurante carenza di adeguate risorse professionali.

Va assolutamente evitato il pericolo che la rete unitaria si traduca in un'operazione di mero rinnovamento tecnologico, sganciata da una riforma degli assetti organizzativi e procedurali. Ne verrebbe compromesso il risultato finale di un sistema informativo integrato al servizio del cittadino e funzionale al decentramento dell'amministrazione.

È da condividere, pertanto, la recente iniziativa dell'A.I.P.A. che si propone di rendere disponibili a breve termine - per gli uffici di gabinetto delle amministrazioni centrali e dei responsabili dei sistemi informativi - servizi di interoperabilità in grado di realizzare un'area trasversale di comunicazione nonché un significativo campo di sperimentazione di strumenti informatici cooperativi.

La rete dei gabinetti e dei responsabili dei sistemi informativi può costituire l'occasione per un più pragmatico approccio alla rete unitaria. Anche per la riuscita di questo meno ampio progetto - per le sue caratteristiche di innovatività e larga diffusione - non mancano, peraltro, elementi di rischio legati, soprattutto, all'adeguamento delle modalità di lavoro.

Tale progetto opportunamente si viene configurando come "rete dei Gabinetti e di Governo" (G-NET) per coinvolgere anche gli organi di vertice dell'amministrazione, a partire dai ministeri che prevedono la figura del segretario generale.

Si evidenzia, comunque, la necessità di un'attiva e convinta partecipazione di tutte le amministrazioni.

Nell'attuale fase di transizione dell'ordinamento - in cui sempre di più vengono affidati agli organi centrali compiti di indirizzo, programmazione e vigilanza rispetto alle tradizionali forme di amministrazione attiva ed assumono rilievo variegati modelli di concertazione - l'attuazione del progetto può assicurare una positiva ricaduta sull'armonizzazione e coordinamento della normativa elaborata dagli uffici legislativi.

4. La pianificazione degli interventi.

4.1 Valutazioni d'assieme.

Il metodo della pianificazione rappresenta una delle colonne portanti del decreto legislativo 39/93 e si lega all'esigenza di superare la frammentazione delle iniziative e la dispersione delle risorse che avevano in precedenza contrassegnato il processo di informatizzazione della P.A.

L'attività di pianificazione - nel sistema del decreto legislativo 39/93 - non può essere intesa come mera programmazione finanziaria, ma si qualifica per la sua globalità. Alla sua base c'è l'esigenza di raccordare attività e spesa, con riferimento sia agli interventi informatici, sia al nesso di questi con le attività istituzionali supportate.

I legami tra attività e spesa nell'attuale contesto organizzativo sono spesso labili. La loro evidenziazione sconta, fra l'altro, un ricorso alle tecniche della contabilità analitica, oggi praticamente sconosciuta nella pubblica amministrazione centrale⁸.

Del resto la pianificazione degli interventi informatici risente dell'assenza di un adeguato sistema di programmazione e controllo valido per l'intera attività di ciascuna amministrazione.

⁸ A livello decentrato si muovono in questa direzione il d.lgs. 7.12.93, n. 517, per quanto riguarda gli enti sanitari, e il d.lgs. 25.2.95, n. 77 recante norme sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

La situazione è destinata ad evolvere in concomitanza con l'approvazione dei disegni di legge in materia di bilancio e di riforma amministrativa, attualmente all'esame del Parlamento⁹.

La spinta - di per sé positiva - esercitata dal decreto legislativo 39/93 rischia, infatti, di esaurirsi se non accompagnata finalmente dalla razionalizzazione della struttura del bilancio e dalla revisione dei modelli organizzativi e procedurali.

Sotto quest'ultimo profilo la vigente normativa sui contratti risulta, per diversi tratti, non compatibile con le esigenze di rapidità dell'azione amministrativa, indotta dall'incessante evoluzione del mercato. Ciò si ripercuote sulla stessa tenuta dei piani, sia sotto il profilo tecnologico, che sul versante finanziario.

Si premette che, nell'ambito delle singole amministrazioni, un ruolo importante è affidato al Responsabile dei sistemi informativi automatizzati. Anche sotto questo aspetto il decreto legislativo 39/93 risulta particolarmente carente. Senza contare che, come è noto, il metodo della pianificazione è in via generale scarsamente praticato all'interno dell'amministrazione pubblica. La definizione di bozza di piano triennale, da trasmettere all'A.I.P.A., soffre, inoltre, della carente cultura della collaborazione fra i diversi settori della stessa organizzazione ministeriale. Nell'attuale contesto il Responsabile dei sistemi informativi automatizzati non dispone, nella gran parte dei casi, di un budget, non è titolare dei rapporti contrattuali, non ha poteri di governo del

⁹ Il d.d.l. di riforma del bilancio, prevede peraltro - nell'ambito dei criteri direttivi della delega conferita al Governo - l'introduzione di una contabilità per centri di costo

personale addetto all'informatica, per cui la sua azione finisce per essere pesantemente condizionata da inerzie, ritardi, e comportamenti incoerenti di altre articolazioni organizzative. Al di là dell'indispensabile potenziamento della struttura del Responsabile, è necessaria l'individuazione di una sede collegiale - la cui composizione deve, ovviamente, rispondere alle esigenze di ciascuna amministrazione - in cui siano elaborati gli indirizzi e le linee programmatiche in materia di informatizzazione, nonché gli orientamenti sulla pianificazione delle risorse organizzative ed umane.

Le determinazioni adottate in tale sede dovrebbero poi trovare sbocco in una specifica pianificazione operativa nell'ambito di un apposito gruppo formato dai responsabili delle risorse informatiche, organizzative ed umane. Si innesterebbe così un circolo virtuoso che consentirebbe lo svolgimento di una gestione più efficace ed efficiente degli investimenti informatici.

D'altra parte, la nota carenza di dirigenti informatici e, più in generale, l'inadeguatezza della classe dirigenziale ad esprimere qualificati bisogni informatici nei settori di competenza, di fatto fanno mancare l'insostituibile apporto degli utenti alla messa a punto dei piani.

4.2 Elementi sui piani triennali

Nell'ottica di un graduale superamento del disorganico quadro di partenza, si muove la concreta attività di pianificazione avviata con il Piano stralcio per il 1994 e dai successivi tre piani triennali (1995/1997; 1996/1998; 1997/1999).

Le caratteristiche del piano stralcio sono state già esposte nel primo referto della Corte del marzo 1995.

In questa sede si ritiene utile premettere alcune considerazioni sulle linee strategiche dei successivi piani triennali.

Il momento alto della pianificazione dell'A.I.P.A. si sostanzia, infatti, nelle linee strategiche dei piani triennali ed, evidentemente, nella predisposizione dei piani stessi, che scontano anche le valutazioni di priorità segnalate dalle Amministrazioni.

Le linee di orientamento strategico sono contrassegnate da una sostanziale continuità, pur tenendo conto delle esperienze maturate e dell'evoluzione della tecnologia e del mercato.

Del resto le finalità da perseguire nel settore informatico sono indicate nella carta costitutiva dell'Autorità: miglioramento dei servizi, trasparenza dell'azione amministrativa, potenziamento dei supporti conoscitivi per le decisioni pubbliche, contenimento dei costi dell'amministrazione.

In tale solco si muovono le linee per il triennio 1995/97, che intendono favorire la piena trasparenza, accessibilità ed utilizzabilità del patrimonio informativo pubblico; ridurre il disagio degli utenti potenziando l'integrazione delle informazioni e l'interoperabilità delle applicazioni e delle tecnologie; ampliare il grado di diffusione dell'uso dei sistemi informativi delle amministrazioni; favorire l'innovazione; perseguire l'economicità del processo dell'informazione; potenziare le capacità di governo del Paese.

Le linee strategiche per il triennio 1996/98, nel ribadire gli orientamenti dell'anno precedente, si concentrano - anche alla luce della concreta prima

esperienza maturata dall'A.I.P.A. - sui temi dell'economicità e sull'esigenza di una maggiore copertura informatica dei processi delle amministrazioni, affrontando, in particolare, le problematiche legate alla esternalizzazione di funzioni del sistema informatico, che di per sé richiede un bagaglio di competenze specifiche scarsamente presenti all'interno dell'amministrazione.

Assume poi particolare rilievo il progetto "Rete Unitaria", il cui scopo fondamentale è l'integrazione tra i sistemi informativi della P.A.

Il perno delle linee strategiche per il triennio 1997/99 è costituito proprio dalla Rete Unitaria della P.A., intesa quale strumento per raggiungere il risultato finale dell'interoperabilità e della cooperazione.

Vengono su tale sfondo individuati, con approccio realistico, obiettivi intermedi di concreta preparazione ai servizi di interoperabilità, maggiore copertura dei processi di servizio, partecipazione ai progetti intersettoriali e reingegnerizzazione dei processi di lavoro e dei sistemi informativi.

Per quanto riguarda l'impatto delle linee strategiche sui piani triennali fino ad ora presentati, si può sinteticamente rilevare quanto segue:

- Il piano per il triennio '95/'97, ha assunto una portata ricognitiva, atteso che l'A.I.P.A. ha sostanzialmente inteso recepire le attività in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, pur avviando varie linee di azione articolate sui progetti intersettoriali.

- Il piano '96/'98, ha finito, invece, per concentrarsi sull'individuazione dei processi di servizio realizzati con l'ausilio delle procedure informatiche, oltre che basarsi sul rafforzamento dei progetti intersettoriali.

- Il terzo, recentemente adottato dall'A.I.P.A., rispecchia una maggiore incidenza del ruolo dell'Autorità, attraverso la realizzazione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

I tre documenti, pur ponendosi in una logica necessaria di continuità, presentano tratti diversificati e riflettono, altresì, la fase di assestamento strutturale ed organizzativo dell'Autorità per affrontare adeguatamente i propri compiti sul versante della programmazione.

L'insufficienza di contenuti programmatici che sembra emergere dai primi due piani, si lega sicuramente alla incapacità - che l'AIPA è chiamata a sopperire - della pianificazione degli interventi da parte delle amministrazioni. Problema questo che involge, come si è detto, non soltanto il settore informatico, ma che è dovuto, essenzialmente, alla mancanza di una cultura della programmazione ed alla carenza di specifiche professionalità all'interno delle amministrazioni stesse.

Al di là delle ripetute manovre correttive di finanza pubblica che negli ultimi anni hanno inciso sulle dotazioni finanziarie per acquisto di beni e servizi e, soprattutto, sulle disponibilità per l'informatica, non è stato ancora risolto il problema di un migliore raccordo tra la programmazione di bilancio e la programmazione dell'A.I.P.A. Tale collegamento - secondo quanto prevede l'art. 9 del decreto legislativo 39/93 - dovrebbe trovare la naturale esplicitazione nella sede della legge finanziaria (o dei provvedimenti collegati).

5. Dati di consuntivo del 1995 relativi alle amministrazioni centrali

5.1 Nota iniziale.

Si sono già delineate nel paragrafo precedente le ragioni di ordine normativo, istituzionale ed organizzativo, che sono all'origine della scarsa operatività delle amministrazioni nella realizzazione dei piani di informatizzazione.

Le risultanze del 1995 - riassunte nel documento recentemente elaborato dall'AIPA - sembrano confermare, sostanzialmente, difficoltà e ritardi nell'attuazione del piano relativo all'anno in esame.

La stasi riguarda, innanzitutto, i progetti intersettoriali che costituiscono, come si è detto, il campo di sperimentazione del modello cooperativo ispirato al decreto legislativo 39/93.

Gli stessi undici progetti intersettoriali - tre dei quali rappresentano la prosecuzione di attività progettuali avviate nel 1994 - hanno dovuto scontare, infatti, non pochi profili problematici - soprattutto di natura organizzativa - e la carenza - in taluni casi delle necessarie risorse finanziarie. Ciò ripropone l'esigenza di uno stretto raccordo tra pianificazione delle attività e allocazione delle risorse in bilancio. Lo scollamento tra attività e budget - acuito dalla manovra restrittiva di finanza pubblica - già di per sé spiega, in parte, il mancato perseguimento di taluni obiettivi. Fra l'altro, la mancanza dei finanziamenti previsti per il 1995 ha reso necessario un sostanziale rinvio del progetto intersettoriale "formazione", che pure riveste una rilevanza strategica.

Carenze progettuali, defatiganti lentezze procedurali, obiettiva complessità della materia hanno prodotto un accentuato disallineamento tra pianificazione delle nuove attività e realizzazione dei progetti. Gran parte delle nuove iniziative, infatti, hanno segnato il passo, slittando al piano triennale 1996-1998.

In tale situazione le risorse hanno finito per concentrarsi sulle attività di gestione e manutenzione dei sistemi informativi esistenti, nonché sugli interventi preordinati all'evoluzione degli stessi. Particolarmente carente risulta l'attuazione dei progetti nel campo della formazione, da cui dipende l'esito dei processi di informatizzazione e la possibilità per l'amministrazione di svolgere, comunque, un ruolo attivo in questo settore.

5.2 Attuazione dei processi di informatizzazione nella Pubblica Amministrazione nel 1995

In particolare, nel piano triennale 1995/1997 le amministrazioni centrali proponevano 327 progetti, mentre in sede di consuntivo per l'anno 1995 i dati risultano riferiti a 426. La differenza, come si evince dalla relazione dell'AIPA sullo stato di automazione della P.A. nell'anno 1995, è riconducibile all'avvio anticipato di progetti non ricompresi e/o originariamente pianificati per gli anni successivi.

Come si evince dalla tabella che segue, 122 progetti sono alla fase conclusiva (cioè è stato iniziato il collaudo e/o messa in produzione), 145 sono stati avviati (è iniziata la fase di analisi e progettazione e/o

realizzazione), 51 sono allo studio di fattibilità, 78 non sono stati avviati, e 30 sono stati aboliti.

Stato di avanzamento e situazione dei progetti informatici rispetto al Piano
triennale 1995/1997 nella Pubblica Amministrazione¹⁰

Amministrazione	og aboliti	Prog. avviati	Prog. concl.	Prog. no avv	Prog. in S f.	Totale	di cui prev. '95	iniz. ante '95	on prev.	anti.
Pres Cons. Min.	1	8	9	2	9	29	13	-	4	12
Corte dei conti	-	2	10	-	3	15	7	1	7	-
Aff. Est.	3	4	4	4	6	21	2	4	2	13
Ambiente	2	-	1	-	-	3	2	1	-	-
Beni Cult.	1	17	5	11	-	34	13	21	-	-
Bilancio	-	-	-	1	-	1	1	-	-	-
Comm. Est.	-	-	-	-	3	3	3	-	-	-
Arma Carab.	6	7	7	-	1	21	10	-	11	-
Finanze	-	6	-	-	-	6	6	-	-	-
Guardia Finanza	-	4	1	1	-	6	5	1	-	-
Monop. di Stato	2	2	6	2	3	15	9	6	-	-
Grazia e Giustizia	3	26	2	7	12	50	50	-	-	-
Industria	-	5	20	19	4	48	28	20	-	-
Interno ¹¹	1	12	12	10	2	37	9	23	1	4
Lavori Pubblici	-	-	1	-	2	3	2	-	1	-
Lavoro	6	-	-	-	-	6	5	1	-	-
Poste e Tel.	-	-	6	-	-	6	2	-	4	-
Pubblica Istruzione.	-	-	-	5	-	5	5	-	-	-
Risorse Agricole.	-	2	-	5	-	7	7	-	-	-
Sanità	2	10	8	4	-	24	10	14	-	-
Tesoro Serv. pers.	-	-	16	3	1	20	8	7	5	-
Tesoro RGS	-	29	2	-	-	31	1	-	30	-
Tesoro PGS	-	1	3	-	4	8	7	1	-	-
Trasporti A.C.	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Trasporti POC	-	-	-	2	-	2	2	-	-	-
Trasporti MCTC	3	3	4	1	-	11	7	-	4	-
Trasporti Nav.	-	7	3	1	1	12	5	7	-	-
Università	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-
TOTALE	30	145	122	78	51	426	220	107	70	29

Fonte: Elaborazioni AIPA su relazioni di consuntivo delle amministrazioni anno 1995.

I progetti in esame hanno riguardato sia l'esercizio che lo sviluppo dei sistemi informativi.

¹⁰ La tabella ricomprende solo i dati relativi alle amministrazioni che hanno presentato all'Aipa il consuntivo per il 1995.

¹¹ I dati dell'Interno sono comprensivi di quelli della DIA