

CAPITOLO III

LE NUOVE TECNOLOGIE E LA P.A.

LA FUNZIONE STRATEGICA DELLE NUOVE TECNOLOGIE NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

L'amministrazione italiana sta compiendo un grande sforzo per adeguarsi al rapido sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione al fine del miglioramento dei servizi erogati ai cittadini.

Il ruolo delle
tecnologie nelle
amministrazioni
pubbliche

Nell'amministrazione pubblica l'uso di sistemi informativi automatizzati può infatti consentire di offrire soluzioni con un rapporto risultati/costi fino a pochi anni fa impensabile: servizi di informazione al pubblico, reti civiche, modalità di erogazione dei servizi, sportelli virtuali, ecc.

Durante il biennio 1998-1999 sono stati compiuti numerosi passi in avanti sulla strada della piena informatizzazione delle modalità di erogazione dei servizi e del trattamento delle informazioni.

Si è inoltre delineato con chiarezza il ruolo che le tecnologie informatiche possono esercitare nel processo di riorganizzazione delle amministrazioni.

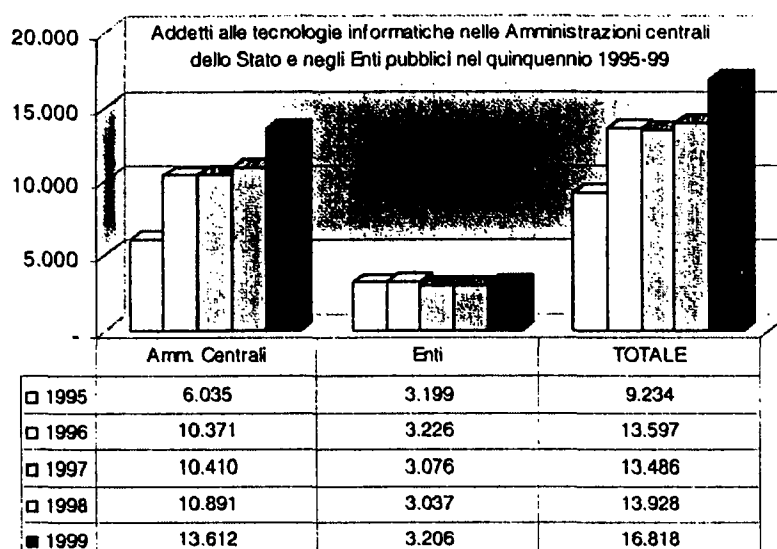
I dati in possesso della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'AIPA consentono di affermare che durante il biennio si è manifestata una crescita quali-quantitativa del fenomeno dell'informatizzazione della P.A., così come delle professionalità ad essa connesse e strumentali.

Cresce la capacità delle amministrazioni di provvedere con proprio personale alla progettazione, allo sviluppo ed alla gestione dei propri sistemi informativi automatizzati, seguendo un'opzione già tracciata dal d.lgs. n. 39/93; ma prima ancora, cresce l'impegno delle amministrazioni in termini di impiego di risorse umane ed infrastrutturali.

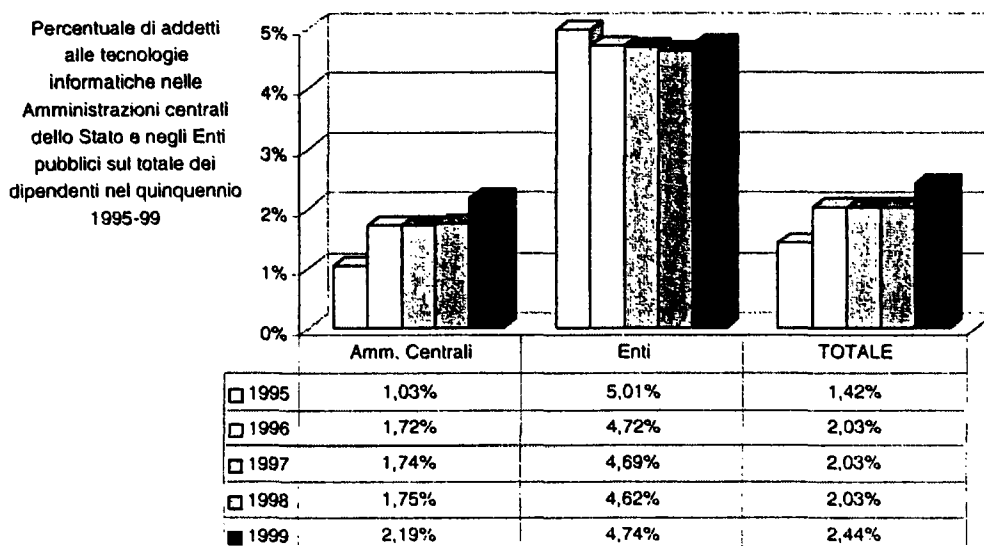
Qualche buon risultato comincia a registrarsi anche sul terreno della riorganizzazione delle strutture e della reingegnerizzazione dei processi decisionali e gestionali necessari a sfruttare a pieno le potenzialità delle nuove tecnologie.

Infatti si è assistito, specie nel 1999, ad un aumento complessivo del numero di addetti al settore ICT nella P.A.; nel comparto degli enti pubblici vi è stata invece una sostanziale stabilità (circa 3.200 addetti) dal momento che le tecnologie informatiche hanno fatto il loro ingresso da più tempo.

Complessivamente, l'incremento degli addetti all'ICT nel biennio 1998-99 è stato del 24,7 % (oltre il 30% nei soli ministeri).



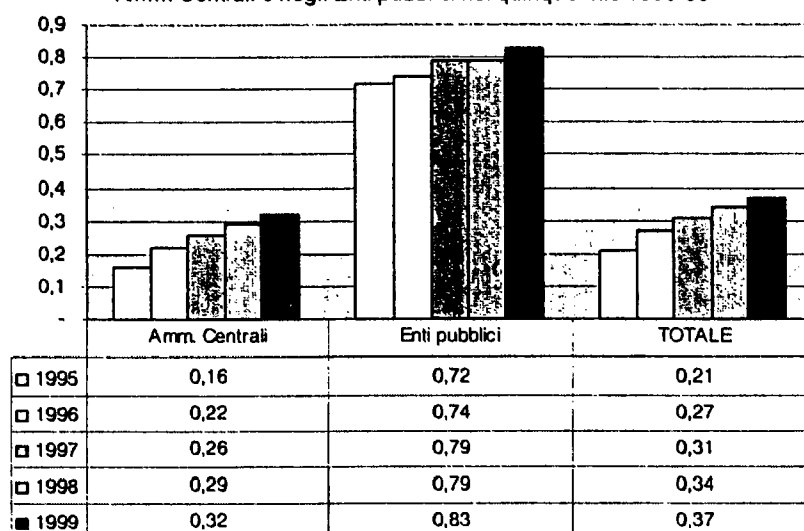
Anche il rapporto fra numero di addetti all'ICT e numero totale di addetti segna un aumento, passando dal 2,03% del 1997 al 2,44% di fine 1999; tale percentuale è pressocchè doppia negli enti pubblici (4,74%).



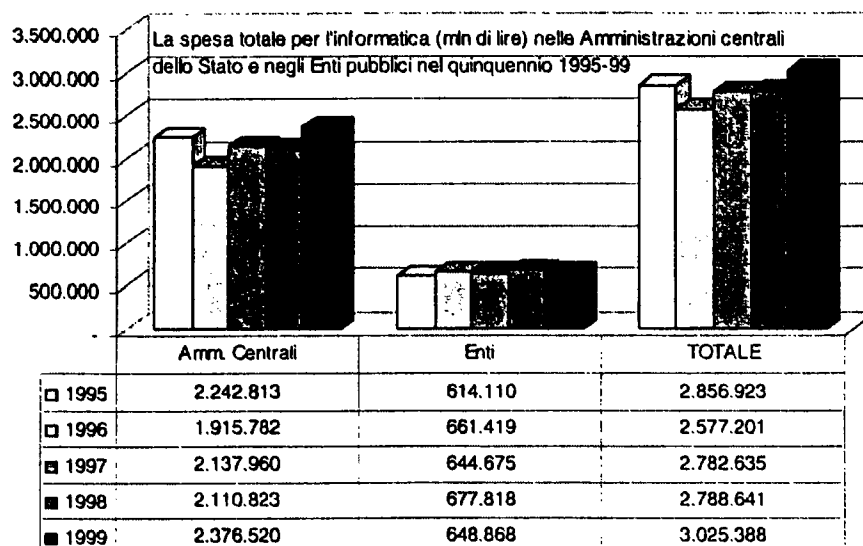
Fra le amministrazioni centrali che nel 1999 si attestano su percentuali superiori alla media (2,99%) troviamo: il Consiglio di Stato (9,34%), i Ministeri dell'Industria (10,11%), del Tesoro (6,86%), la Corte dei conti (4,25%) ed i Monopoli di Stato (18,18%). Tra gli enti pubblici spiccano i dati dell'ISTAT (6,85%), dell'IPOST (16,92%), dell'ISAE (15,34%) e dell'ACI (6,76%).

Il rapporto tra postazioni di lavoro e numero di dipendenti nel quinquennio 1995-99 è aumentato mediamente di quattro punti percentuali ogni anno.

Rapporto tra postazioni di lavoro e numero dei dipendenti nelle
Amm. Centrali e negli Enti pubblici nel quinquennio 1995-99



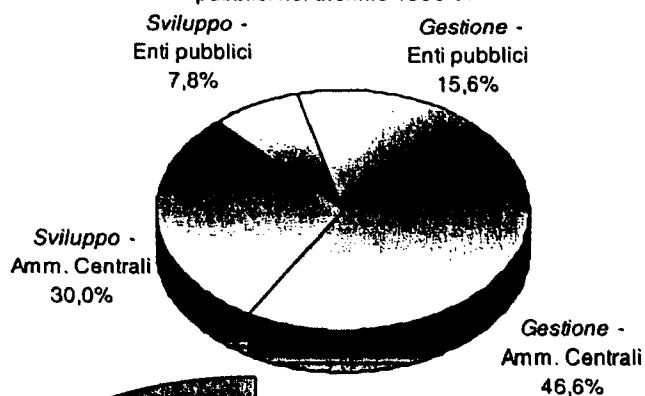
Le spese in ICT sono cresciute, nel biennio 1998-1999, dell' 8,7% rispetto al 1997.



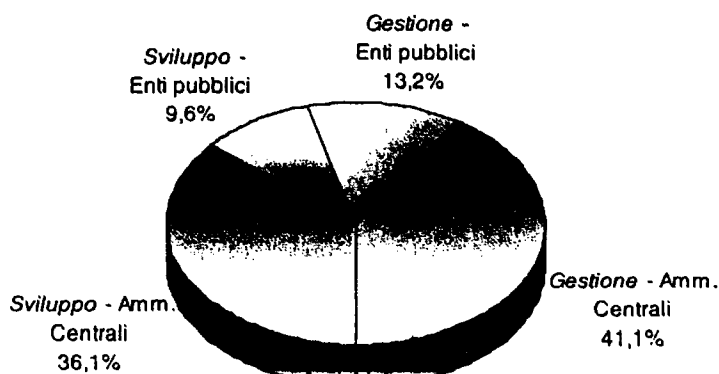
Tuttavia, l'analisi sulla composizione della spesa mostra che l'aumento maggiore si è verificato nel campo dello sviluppo dei sistemi (+4,1%); contemporaneamente, la spesa per sviluppo è passata dal 37,8 del triennio 1995-97 al 45,7% del totale del biennio 1998-1999, aumentando del 32%, a fronte di un incremento complessivo della spesa pari all' 8,7%. Quindi, lo sviluppo delle spese di gestione è stato più che proporzionale.

Sviluppo	1995	1996	1997	1998	1999
Amm. Centrali	885.382	717.219	862.791	870.777	1.228.995
Enti	130.309	242.317	266.731	296.149	261.760
TOTALE	1.015.691	959.536	1.129.522	1.166.926	1.490.755
Gestione					
Amm. Centrali	1.357.431	1.198.563	1.275.169	1.240.046	1.147.525
Enti	483.801	419.102	377.944	381.669	387.108
TOTALE	1.841.232	1.617.665	1.653.113	1.621.715	1.534.633
Spesa Totale					
Amm. Centrali	2.242.813	1.915.782	2.137.960	2.110.823	2.376.520
Enti	614.110	661.419	644.675	677.818	648.868
TOTALE	2.856.923	2.577.201	2.782.635	2.788.641	3.025.388

Percentuale di spesa informatica per Sviluppo e Gestione/Manutenzione nelle Amm. Centrali dello Stato e negli Enti pubblici nel triennio 1995-97

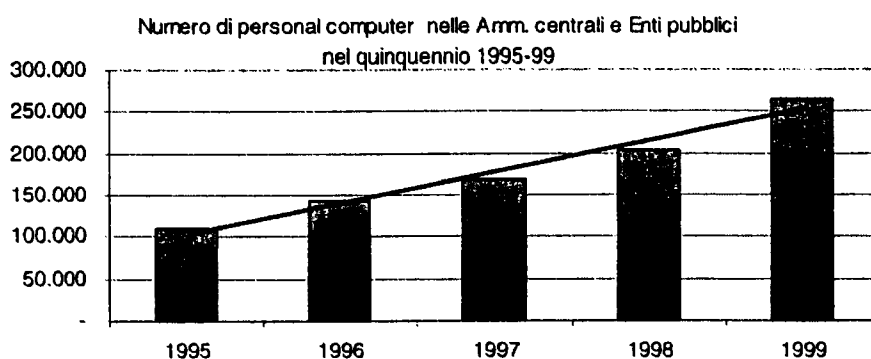


Percentuale di spesa informatica per Sviluppo e Gestione/Manutenzione nelle Amm. Centrali dello Stato e negli Enti pubblici nel biennio 1998-99



Nel corso del biennio si sono evolute le tipologie di postazioni di lavoro informatizzate: si assiste ad un tendenziale abbandono dello schema "client-server" (il numero di terminali è diminuito del 22,7% nel solo 1998) e al contemporaneo aumento del numero di PC (+21,0% nel corso del 1998 e +30,0% nel 1999).

L'aumento più significativo si è avuto nelle amministrazioni centrali (+26,1% nel 1998 e +36,5% nel 1999), mentre il decremento dell'utilizzo dei terminali è più accentuato nel comparto enti pubblici, dove la diminuzione è stata nel solo 1998 del 55%.



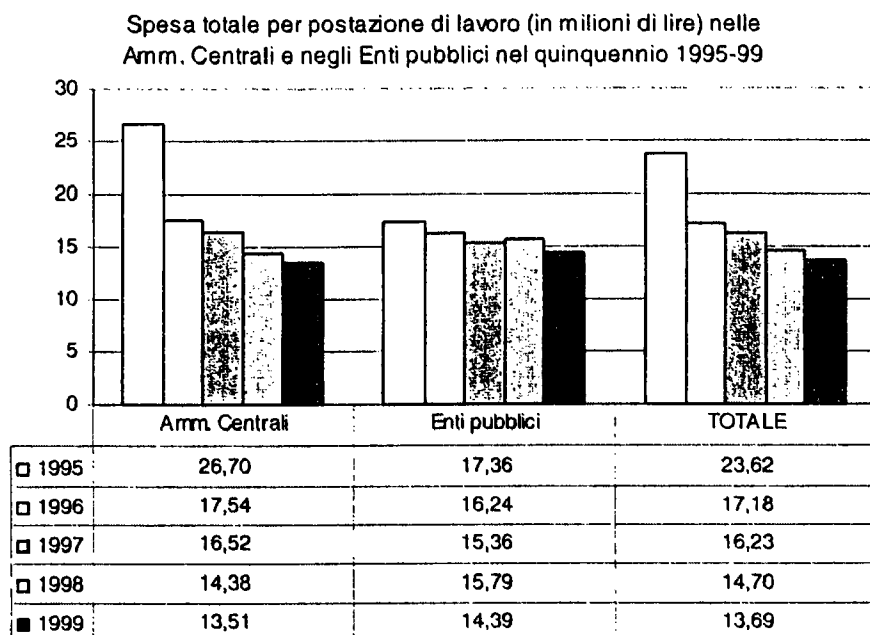
L'analisi delle serie storiche mostra un incremento annuo del numero di PC regolare nel periodo 1995-1999, pari a circa 36.000 PC l'anno: nel comparto ministeri, infatti, c'è un incremento medio di oltre 32.500 PC l'anno (quasi tre volte), mentre negli enti pubblici l'incremento medio annuo è di quasi 5.000 PC (oltre 1/3).

Numero di personal computer	1995	1996	1997	1998	1999
Amm. Centrali	72.743	97.417	120.872	152.403	208.075
Enti pubblici	36.682	45.559	48.007	52.024	57.605
TOTALE	109.425	142.976	168.879	204.427	265.680

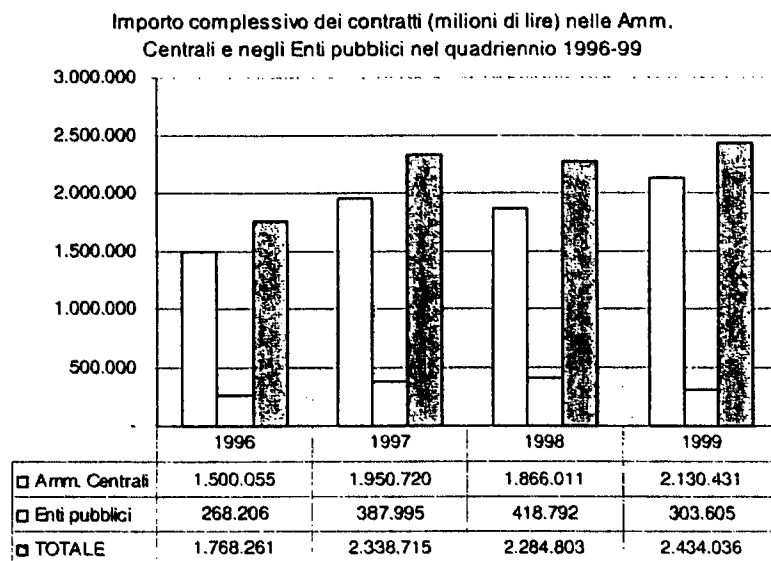
La serie storica della spesa per postazione di lavoro presenta un picco nel 1995, per poi diminuire costantemente nel corso del quinquennio, passando dai 23,62 milioni di lire del 1995 ai 16,23 del 1997 ed ai 13,69 del 1999.

Il fenomeno si spiega con la forte riduzione che nel periodo in parola ha riguardato i

prezzi dei beni ICT (non a caso risulta che nel periodo il numero di prodotti e servizi acquisiti è risultato comunque crescente).



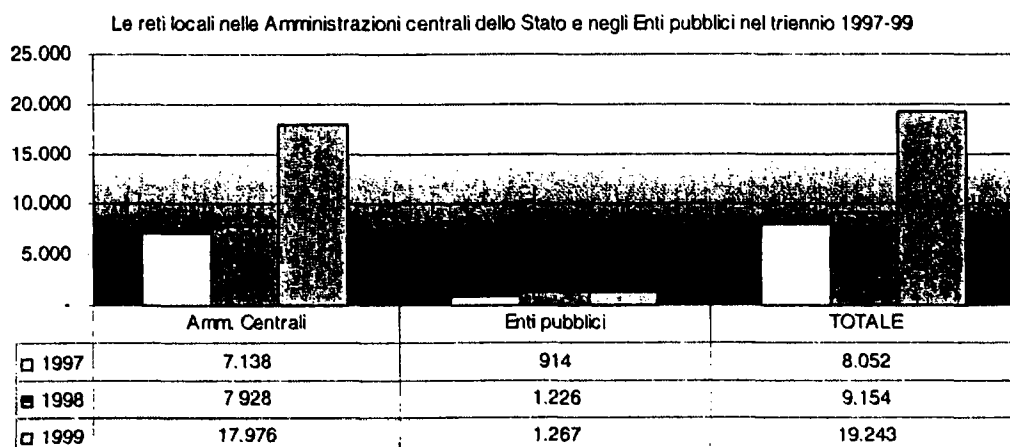
Anche l'importo complessivo dei contratti, in lieve flessione nel 1998, alla fine del 1999 ha fatto registrare un incremento pari al 4,1% rispetto al 1997.



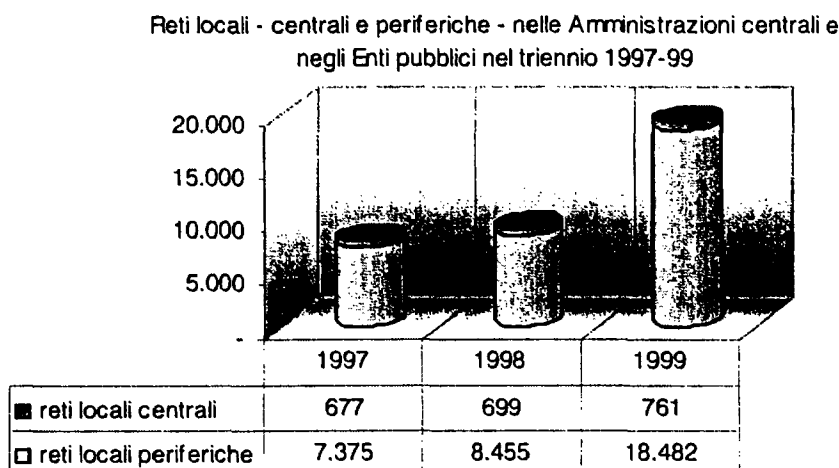
Un discorso a parte va fatto a proposito del grado di connettività fra le postazioni di lavoro da una parte e fra i diversi uffici dall'altra.

L'esigenza di un forte grado di interconnessione ed interoperabilità fra i sistemi informativi delle P.A. (già indicato dal d.lgs. 39/93 come obiettivo strategico) trova nella realizzazione di reti locali e geografiche un suo importante campo di applicazione.

Nel campo delle reti locali (LAN - *local area network*) si assiste nel periodo 1998-1999 ad un netto incremento in termini numerici, pari al 38,6% nel comparto enti pubblici nel 1999 ed al 151,8% nelle amministrazioni centrali rispetto al 1997.

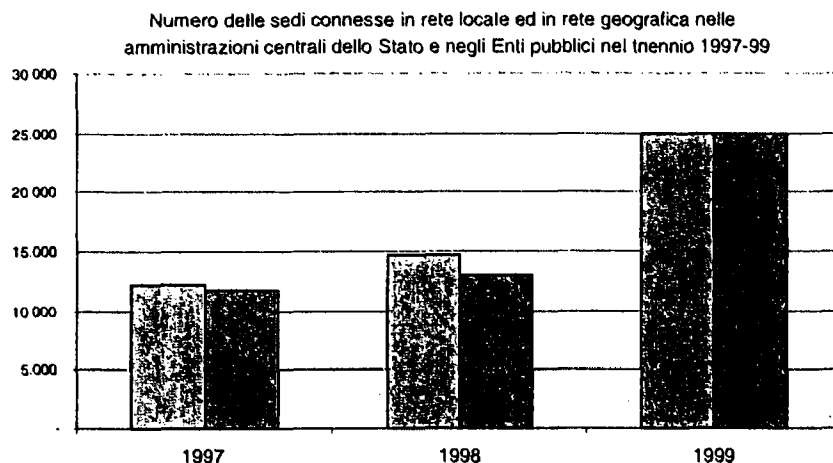


Più precisamente, come fotografa la figura seguente, l'incremento ha interessato lo sviluppo delle reti periferiche che, rispetto al 1997, sono più che raddoppiate nel corso del biennio 1998-1999; il numero delle reti locali centrali, invece, è rimasto quasi invariato.



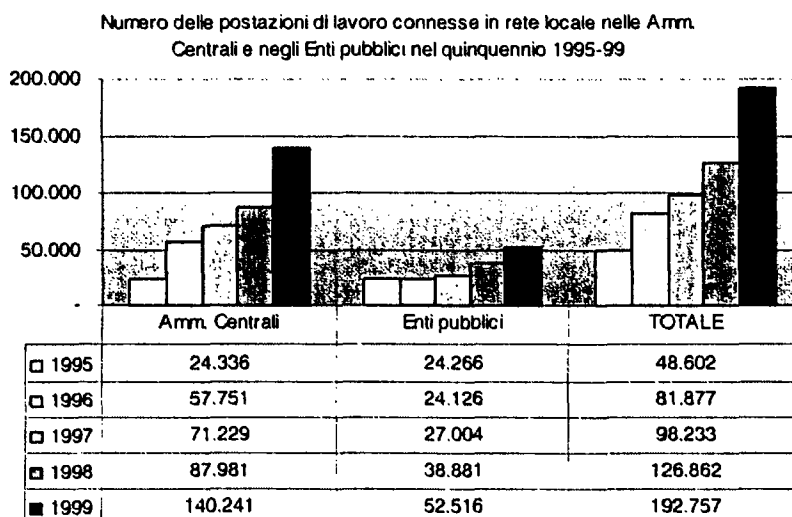
Nel campo delle reti geografiche articolate sul territorio, si assiste invece nello stesso periodo ad un decremento nel numero assoluto (la diminuzione è del 26,2% nel solo

1998), ma ciò è verosimilmente da attribuirsi al numero crescente di unità organizzative connesse a ciascuna rete geografica. Infatti, a fine 1999, le sedi connesse in rete geografica sono raddoppiate rispetto al 1997.



		1997	1998	1999
Sedi connesse in rete locale	Amministrazioni Centrali	11.343	12.383	22.602
	Enti pubblici	948	2.316	2.391
	TOTALE	12.291	14.699	24.993
Sedi connesse in rete geografica	Amm. Centrali	11.018	11.692	23.725
	Enti pubblici	819	1.248	1.300
	TOTALE	11.837	12.940	25.025

Anche il numero totale di postazioni di lavoro connesse in rete locale, che a fine 1997 era doppio rispetto a quello del 1995, è nuovamente raddoppiato a fine 1999.



Da quanto sopra esposto risulta una maggiore consapevolezza del ruolo crescente che l'informatizzazione riveste nell'ambito del disegno di riforma della P.A. della fine degli anni novanta e dell'accelerazione delle dinamiche di crescita.

La valenza strategica dell'*information technology* viene peraltro evidenziata nello stesso Trattato dell'Unione europea (art. 129 B) che individua, nello sviluppo delle reti transeuropee delle telecomunicazioni, una delle precondizioni per la realizzazione congiunta del Mercato unico (art. 7 A) e per il rafforzamento della coesione economica e sociale (art. 130 A).

L'*information technology* e il Trattato UE

Il mutamento strutturale degli apparati tecnologici della P.A. e l'attenzione rivolta al momento della progettualità nell'implementazione dei sistemi informativi hanno modificato inevitabilmente e radicalmente il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'ICT nell'ambito della P.A. non è più intesa solo come strumento per rendere più efficienti attività definite e quasi immutabili (le procedure, i flussi di lavoro), ma rappresenta prima di tutto un'opportunità, un fattore abilitante che rende possibile il cambiamento dei tradizionali modi di produrre, di distribuire, di organizzarsi, di rapportarsi con clienti ed utenti.

L'EVOLUZIONE INFORMATICA NELLA P.A.

Negli ultimi anni, e specialmente nel biennio 1998-1999, il processo di cambiamento della pubblica amministrazione e di adeguamento dei sistemi informativi ha subito un'intensa accelerazione sotto la spinta di più eventi tra loro concomitanti.

Istanze di modifica dei sistemi informativi automatizzati provengono, da un lato, dalla necessità di rendere conformi i sistemi all'anno 2000 e, dall'altro, dall'introduzione dell'Euro, che richiede i necessari interventi sia sulla contabilità pubblica sia sul sistema dei pagamenti. Né può essere disattesa la domanda crescente del cittadino possessore di un'utenza Internet, di comunicare direttamente con la P.A..

Queste esigenze, che trovano riscontro nel Piano triennale AIPA 1998-2000, sono state inquadrare in un unico grande obiettivo: la creazione di un sistema informativo unitario della P.A.

Il Piano triennale per l'informatica

La possibilità di comunicazione, la condivisione di informazioni ed il lavoro cooperativo costituiscono infatti il supporto tecnologico e organizzativo della progressiva attuazione della riforma della P.A.

Il 1998-1999 si denota anche come il biennio dell'avvio dell'interoperabilità e dell'introduzione più ampia di Internet anche nella P.A.. La rete viene usata sempre più non solo per diffondere all'esterno le informazioni sulle attività istituzionali e, in alcuni casi, per fornire servizi all'utente/cittadino, ma anche come mezzo di comunicazione interno. L'attivazione di nuovi siti presenta ritmi di forte accelerazione; anche se si registrano situazioni differenziate tra amministrazioni più mature, che oltre alla presentazione di informazioni offrono anche servizi interattivi (Finanze, Grazia e giustizia, Pubblica istruzione, ecc.) e altre, che si limitano a rendere disponibili documenti, istruzioni operative o per l'accesso ai servizi.

Le informazioni costituiscono un patrimonio di grande valore. La comunicazione nel settore pubblico è stata considerata dalla Commissione europea "Una risorsa fondamentale per l'Europa", nel Libro Verde del 1999 dedicato all'argomento nel quale si sottolinea il ruolo fondamentale dell'informazione pubblica sia come strumento di garanzia di partecipazione democratica sia per il suo valore economico nei riguardi del sistema produttivo dei paesi. La tempestiva disponibilità dell'informazione è inoltre sempre più importante per incentivare e valorizzare le potenzialità del mercato.

Il Libro Verde
della Commissione
sull'informazione
nel settore pubblico

L'attuale situazione italiana, anche se comune a molti altri paesi dell'UE, vede invece la frammentazione e la dispersione dell'informazione tra una molteplicità di soggetti diversi.

Permane anche il problema legato al recupero della qualità delle basi di dati e all'evoluzione delle applicazioni; un segnale positivo è tuttavia costituito dalle attività condotte nell'ambito dell'adeguamento al cambio di millennio che è stato colto, in alcuni casi, come occasione per la reingegnerizzazione del patrimonio informativo esistente.

I PROGETTI DI INFORMATIZZAZIONE E LO SVILUPPO DELLE BANCHE DATI

L'insieme dei progetti di informatizzazione censiti nel biennio 1998-1999 (895) è estremamente eterogeneo; accanto a progetti di consistente dimensione economica e di rilevante importanza strategica, si trovano interventi localizzati di respiro modesto, spesso semplicemente correlati a specifiche iniziative contrattuali (evoluzione di singole applicazioni, acquisto di *personal computer*, interventi infrastrutturali minimi).

Nel campo fiscale i progetti di maggiore interesse realizzati nel biennio sono quelli relativi all'introduzione del fisco telematico, caratterizzati da un'accentuata integrazione funzionale tra il sistema fiscale e quello previdenziale.

L'introduzione
del fisco
telematico

In tale ambito nel 1998, assumono particolare rilievo i progetti Dichiarazione unica e servizio telematico di presentazione e Versamento unificato sui quali le Finanze hanno impegnato consistenti risorse economiche (circa 30 miliardi) e tecnologiche al fine di rendere completamente attivo il servizio di trasmissione telematico delle dichiarazioni fiscali a partire dal 1999.

Nell'area previdenziale sono da segnalare le iniziative progettuali derivanti dalla legge n. 85/95, che ha introdotto il Casellario centrale per la raccolta, la conservazione e la gestione dei dati relativi ai titolari di trattamenti pensionistici, gestito dall'INPS. Il sistema permette la raccolta delle informazioni relative al medesimo soggetto su ogni trattamento pensionistico in carico ai diversi enti previdenziali e consente l'emissione di un unico mandato di pagamento per i plurititolari di pensioni.

Le novità
nell'ambito
dell'INPS e della
amministrazione
della Giustizia

Nell'area dell'amministrazione della Giustizia, l'istituzione del Giudice Unico di primo grado (con la legge n. 254/97 e con il d.lgs. n. 51/98) rappresenta una importante riforma ordinamentale e organizzativa.

Concentrando in un solo ufficio di primo grado le competenze giudiziarie attualmente divise tra Tribunale e Pretura si è inteso superare l'eccessiva polverizzazione della rete giudiziaria al fine di accrescerne efficienza e funzionalità.

Per sostenere la riforma, il progetto Estensione ReGe Giudice Unico prevede la revisione e la diffusione delle procedure esistenti che consentono di controllare il flusso di procedimenti giudiziari attraverso la gestione automatizzata dei registri.

In particolare, in materia penale, si sta procedendo alla revisione del sistema Re.Ge., attualmente in uso nell'85% degli uffici giudiziari penali per la gestione dei dati processuali, per renderlo immediatamente utilizzabile presso gli uffici giudicanti e requirenti unificati di primo grado. Investimenti rilevanti sono stati inoltre effettuati per l'informatizzazione degli uffici del Giudice di Pace (progetto Giudici di Pace).

Per quanto riguarda gli interventi con incidenza in ambito internazionale, particolare importanza riveste la conclusione del progetto Anagrafe e funzioni consolari del Ministero degli affari esteri.

Il progetto
Anagrafe
del
Ministero
degli Esteri

Nel corso del biennio, infatti, è stato completato il rinnovamento delle infrastrutture delle sedi che svolgono attività di anagrafe.

E' stata creata una banca dati centralizzata di tutti i connazionali residenti nei paesi dell'U.E. per operazioni di bonifica dei dati e di confronto con quelli del Ministero dell'Interno e dei Comuni.

Sono disponibili, inoltre, servizi per i connazionali all'estero offerti dall'INPS che ha attivato presso le rappresentanze consolari ben 77 punti di servizio nei paesi a più alta presenza di lavoratori italiani.

Per supportare le politiche relative ai flussi commerciali il Dipartimento delle dogane è attivamente impegnato a sviluppare l'interconnessione con i sistemi doganali europei.

Per quanto riguarda le problematiche relative all'introduzione dell'Euro e all'adeguamento all'Anno 2000 l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere alla realizzazione di un progetto che consenta l'aggiornamento, nel tempo, dello stato di avanzamento dei progetti Anno 2000 ed Euro al fine di determinare il livello di adeguamento delle amministrazioni rispetto alle due problematiche.

Gli altri
principali
progetti di
settore

L'ottica è quella di ridurre possibili malfunzionamenti che pregiudichino, in varia misura, la continuità di erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni stesse.

Ulteriori azioni sono state condotte nell'anno di riferimento per il trattamento dei dati sensibili in base alla legge n. 675/96. In tale contesto si segnalano gli interventi condotti dal Ministero delle finanze, il cui sistema informativo è estremamente ricco di informazioni e di dati che la legge intende tutelare.

Relativamente alle politiche dei trasporti, infine, si segnalano: il progetto sulla gestione delle patenti di guida nel nuovo formato "carta di credito" che completa l'arco di innovazioni introdotte nella gestione di servizi per gli automobilisti (patenti, carte di circolazione, revisioni) ed i progetti NISAT per la gestione delle componenti relative alla ricerca, al soccorso antinquinamento ed alle operazioni connesse e *Vessel Traffic Service*, mirato alla realizzazione di un sistema di supporto e di controllo del traffico marittimo, di cui è stato realizzato un primo nucleo sperimentale nello Stretto di Messina.

Dai dati rilevati per il biennio risulta che le amministrazioni acquisiscono sempre maggiore consapevolezza del fatto che l'uso di banche dati relazionali è uno strumento strategico per il conseguimento di un alto grado di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici.

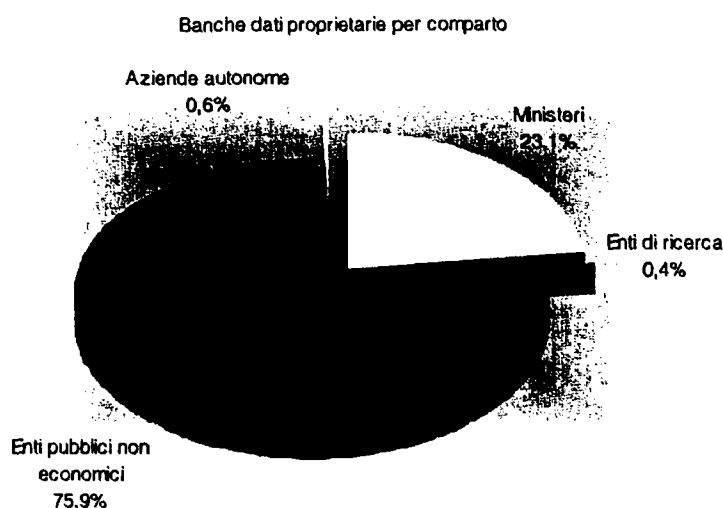
La diffusione
delle banche
dati relazionali

Tuttavia il fine della completa interconnessione ed interoperabilità fra i sistemi informativi delle varie P.A. sarà conseguito solo con la piena realizzazione della Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA).

Per il momento, è rilevante notare come siano diffuse forme di pubblicizzazione dei dati su internet (il 68% circa delle amministrazioni hanno dichiarato di rendere pubblici sulla rete i dati e le risultanze delle proprie banche dati).

Ciò consente in molti casi ai cittadini e alle imprese di svolgere pratiche ed adempimenti amministrativi tramite collegamenti telematici, con notevole risparmio di risorse e snellimento nei rapporti con le amministrazioni.

Per le amministrazioni, altresì, vi è un cospicuo risparmio in termini di costi per il personale, oltre alla semplificazione dovuta al minore ricorso all'accesso fisico dell'utenza presso gli uffici pubblici.



Sulla ripartizione delle banche dati proprietarie è interessante notare che il numero complessivo di banche dati detenute da tre grandi enti pubblici nazionali (INPS, INPDAP, INAIL) risulta essere da solo più di tre volte maggiore del complessivo dato dei ministeri (4.139 banche dati contro 1.257).

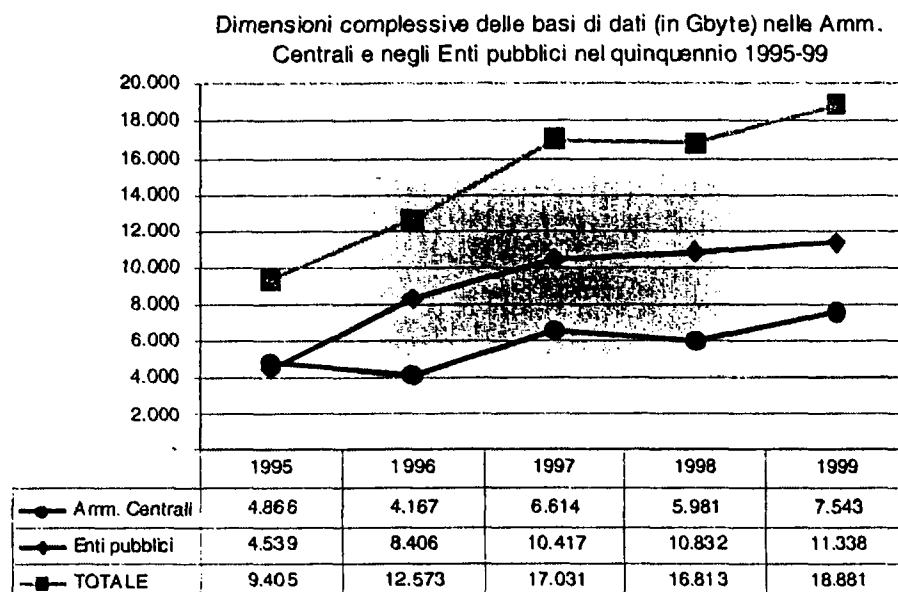
Il solo INPS, va peraltro rilevato, ha dichiarato di detenere circa 4.000 banche dati proprietarie.

Ciò a riprova dello sforzo di riorganizzazione che negli anni più recenti ha interessato detti enti pubblici e che ha trovato nell'automazione delle procedure di lavoro e nell'informatizzazione delle banche dati uno dei punti centrali del processo di riforma.

Il grafico che segue dà conto di questa evoluzione: le dimensioni complessive delle banche dati gestite dalle amministrazioni centrali dello stato e dagli enti pubblici sono duplicate nel corso del quinquennio.

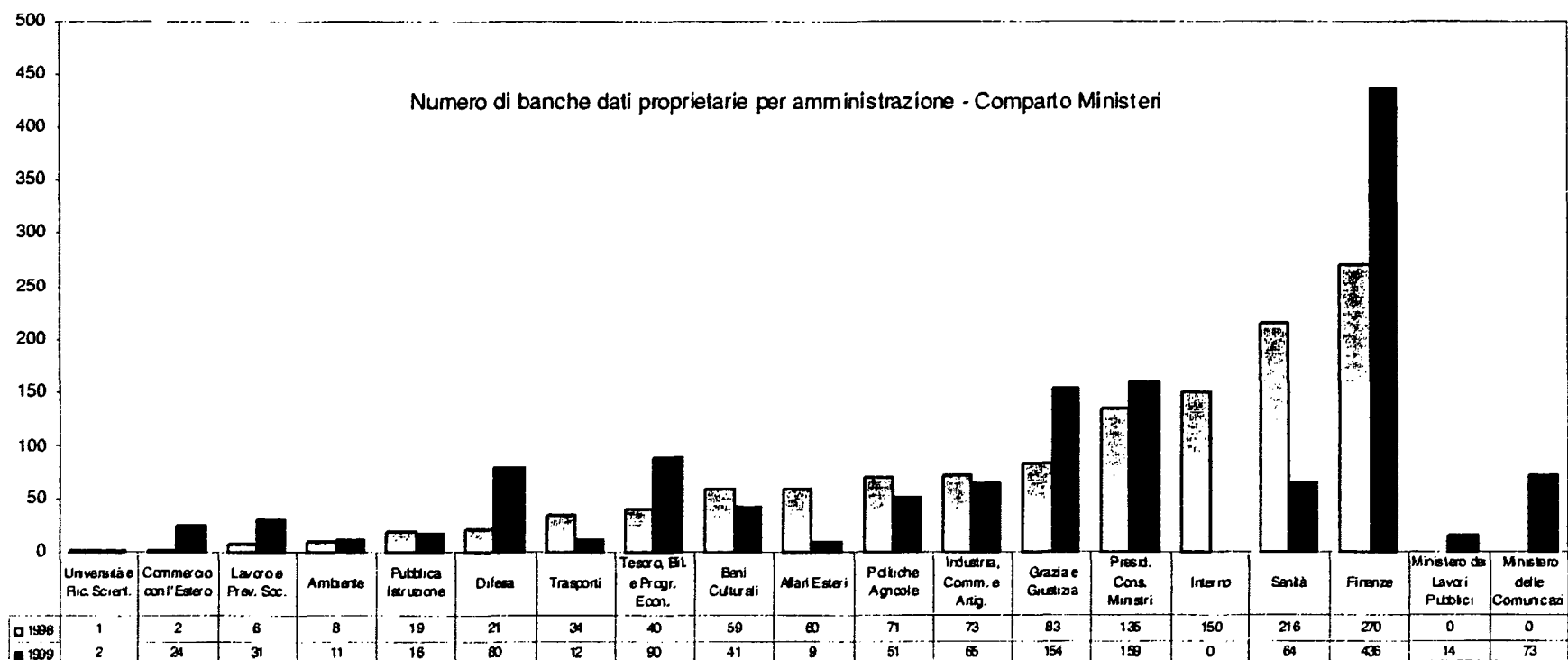
Nel corso del periodo 1995-97 la crescita più dinamica ha interessato gli enti pubblici, mentre le amministrazioni centrali hanno accresciuto la capacità delle proprie banche dati soprattutto nel corso del 1999.

Alla fine del 1999 nelle amministrazioni centrali e nei maggiori enti pubblici la dimensione complessiva delle basi di dati era di circa 19.000 Gbyte.



Il Ministero delle Finanze è quello che alla fine del 1999 aveva sviluppato il maggior numero di banche dati, seguito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero di Grazia e Giustizia, dal Ministero del Tesoro e del Bilancio e dal Ministero della Difesa.

In alcuni ministeri invece si è assistito ad una riduzione delle banche dati, soprattutto per effetto della razionalizzazione ed unificazione di quelle esistenti.



IN PARTICOLARE: IL TELELAVORO, LA FIRMA DIGITALE, IL PROTOCOLLO E LA CARTA DI IDENTITÀ ELETTRONICI

Nel biennio 1998-1999 è stato significativo l'impegno del governo per introdurre elementi di semplificazione nei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini. A tal fine si è avviato lo studio e l'implementazione di una serie di progetti, quali quelli relativi all'introduzione del telelavoro, al sistema di gestione dei flussi documentali della P.A. centrale (protocollo informatico), della firma digitale e della carta di identità elettronica ed all'evoluzione e diffusione del mandato informatico e in generale del sistema dei pagamenti.

L'informatica
strumento di
semplificazione

Per quanto riguarda, invece, il tema dei servizi, le iniziative avviate nell'anno riguardano il sistema per l'accesso e l'interscambio anagrafico, l'emissione della carta di identità elettronica, il sistema di interscambio Catasto-Comuni e lo sportello di servizi integrati.

Gli interventi di ridisegno e semplificazione dei procedimenti amministrativi e di riorganizzazione del lavoro pubblico, in particolare quelli che coinvolgono più uffici o più amministrazioni, rappresentano, come già evidenziato, l'iniziativa più importante per l'ottenimento dei risultati attesi in termini di miglioramento dei servizi e di maggiori economie.

Queste iniziative, che sono state sviluppate e sono in corso attraverso la partecipazione congiunta del Dipartimento della funzione pubblica, dell'AIPA, di alcune amministrazioni centrali e locali e delle associazioni di categoria, richiedono una serie di interventi e approfondimenti particolarmente complessi che coprono l'area normativa, quella tecnologica, quella organizzativa, quella delle infrastrutture, quella dell'adeguamento delle risorse umane.

Particolare attenzione è stata dedicata dal Dipartimento della funzione pubblica, a partire dagli ultimi mesi del 1998, al telelavoro (introdotto con l'art.4 della legge n. 191 del 23 giugno 1998 e disciplinato dal regolamento 8 marzo 1999 n. 70), le cui molteplici soluzioni e applicazioni, accomunate dalla possibilità di potere svolgere attività - attraverso collegamenti telematici - lontano dal posto di lavoro, possono consentire di dare risposte a una innumerevole serie di esigenze, da quelle legate alla mobilità individuale a quelle che sorgono dalla mancanza di infrastrutture di servizi a quelle ricollegabili alla economicità di un'organizzazione virtuale del lavoro.

Il DFP e il
telelavoro