

La PA Digitale come fattore critico per la lotta agli sprechi

Forum P.A. - 11 maggio 2006

STEFANO ALVERGNA

Assessore alla Comunicazione e ai Sistemi Informativi - Provincia di Bologna

Nella relazione che sto per presentarvi, realizzata in collaborazione con il Settore e-Government e Sistemi Informativi della Provincia di Bologna, voglio portarvi la nostra esperienza da una parte riguardo al significato che un ente locale come la Provincia di Bologna dà alla PA Digitale e dall'altra riguardo ai progetti di e-Government sviluppati con la finalità della lotta agli sprechi, che io preferisco chiamare razionalizzazione della spesa.

Come premessa credo quindi che sia necessario specificare che significato un ente locale come il nostro intende dare all'espressione "Pubblica Amministrazione Digitale". Da parte nostra per definire con pienezza il significato di questo termine credo che si debba fare un primo riferimento agli ambiti di intervento che sono interessati dal progetto di digitalizzazione. Ovviamente l'ambito di intervento in questo caso è strettamente rappresentato dal target a cui un'Amministrazione Pubblica si rivolge, composto da un lato da se stessa e dalle relazioni che instaura con le altre Amministrazioni del territorio (il back office) e dall'altro dal rapporto con i cittadini e le imprese del proprio territorio (il front office).

Per quanto riguarda il back office l'enfasi che è sempre stata posta dal Piano di e-Government sui servizi finali è stata alla fine la vera leva per avviare il processo di digitalizzazione, d'altra parte è altrettanto vero che il progetto di digitalizzazione inizia all'interno del sistema pubblico avendo l'obiettivo di rendere le Amministrazioni fra loro veramente cooperanti. L'importante è che ogni ente adotti al proprio interno un'analogia strategia di interventi per l'integrazione e la cooperazione tra tutte le diverse unità operative che lo compongono.

Perché il back office di un singolo ente o un back office condiviso tra enti diversi sia organizzato e sia in grado di supportare un'efficace strategia di integrazione e cooperazione crediamo che sia necessario che vengano soddisfatti tre importanti criteri: deve possedere una buona gestione dei flussi documentali digitali, deve condividere informazioni e basi di dati e deve progettare, realizzare e applicare modalità di cooperazione applicativa tra sistemi diversi.

Per quanto riguarda il front office invece per consentire a cittadini e imprese di dialogare digitalmente con la Pubblica Amministrazione esistono due vie che tutti noi conosciamo: l'uso della posta elettronica certificata e della firma digitale e l'accesso ai servizi on line realizzati dalle singole Amministrazioni.

Riteniamo che poi contribuisca alla piena comprensione del significato di Pubblica Amministrazione Digitale considerare che la digitalizzazione non equivalga esclusivamente all'utilizzo delle tecnologie. Si tratta invece dell'equilibrio di un mix di componenti che appartengono a piani diversi e complementari: il sistema tecnologico, il sistema delle regole e il sistema delle relazioni (ovvero tutti gli aspetti

organizzativi legati sia al rapporto e alla cooperazione tra istituzioni diverse che al coinvolgimento delle risorse umane).

Le ICT quindi detengono in questo senso un ruolo certamente importante e fondamentale in quanto fattore abilitante dell'intero processo ma vogliamo sottolineare come sia necessario stabilire ed applicare un preciso sistema di regole perché il processo di digitalizzazione decolli veramente. Questo delle regole riteniamo che sia uno degli snodi principali per arrivare ad una piena applicazione di ciò che abbiamo descritto. In ogni caso le opportunità offerte dall'utilizzo delle tecnologie costituiscono vere e proprie leve di cambiamento; l'introduzione della comunicazione digitale in sostituzione di quella tradizionale cartacea non può però prescindere da una ridefinizione del contesto regolamentare in cui tale applicazione si attua. Ciò che era giuridicamente corretto prima deve trovare adesso nuove forme per assicurare analoga validità, queste nuove forme non è sufficiente che siano esplicitate nel sistema delle norme – che comunque esistono anche adesso – ma devono trovare una rapida applicazione e contestualizzazione in ogni ente che introduce la comunicazione digitale e pone la dematerializzazione della propria attività amministrativa fra i suoi principali obiettivi. Tutto questo alla fine si deve tenere in un sistema di relazioni all'interno dell'ente e tra istituzioni diverse centrato sulle persone, che sono la prima risorsa attraverso cui il cambiamento si applica. Se la risorsa umana infatti non è convinta e non è partecipe non può adoperarsi per sfruttare al meglio i nuovi sistemi, sia regolamentari che tecnologici, al fine di semplificare e rendere più efficiente la propria attività.

Risulta quindi evidente come realizzare una Pubblica Amministrazione Digitale così come l'abbiamo esposta rappresenti una certa fonte di possibili risparmi – ad esempio attraverso la riduzione della carta – ma anche di maggiore efficienza attraverso informazioni, dati e documenti che sono gestiti in modo ben strutturato e accessibile. Infine soprattutto si realizza una maggiore efficacia in quanto un'Amministrazione Pubblica può essere oggi veramente più vicina e più amica ai cittadini. Se diamo un buon servizio finale rendiamo infatti la Pubblica Amministrazione più vicina ai cittadini e alle imprese e quindi determiniamo una sostanziale riduzione dei costi che il Sistema Paese nel suo complesso deve sostenere.

Nel progetto di e-Government a cui accennerò dopo, ovvero il Progetto DOCAREA che la Provincia di Bologna coordina e che ha ormai terminato il suo percorso, noi abbiamo individuato quelli che possono essere degli obiettivi di risparmio all'interno di una Pubblica Amministrazione come quella della Provincia di Bologna nel momento in cui viene veramente applicata la dematerializzazione e la gestione documentale digitale delle pratiche cartacee. Abbiamo calcolato – ma si tratta di stime molto prudenziali – una diminuzione del 20% del tempo di evasione delle pratiche, un aumento del 50% degli accessi on line allo stato delle pratiche, un aumento del 30% del numero delle stazioni di lavoro documentali sul numero dei dipendenti e una diminuzione del 20% dei consumi (fax, telefono, carta, ecc...).

La ridefinizione del rapporto con l'esterno per essere reale ed efficace deve inevitabilmente passare attraverso un percorso di riorganizzazione interna orientato alla reingegnerizzazione dei processi. Cioè non esiste applicazione di nuova

tecnologia all'interno di un ente locale se non accompagnata da un ripensamento dei processi organizzativi interni e da una puntuale, precisa e costante formazione del personale. Sono infatti le risorse umane i veri attori del processo di cambiamento che vogliamo attuare. Oltretutto in questa logica di riordino all'interno dell'ente e quindi per meglio interagire con l'esterno è necessario fare sistema agendo – come diciamo noi nella Provincia di Bologna – in una logica sempre più metropolitana e rompendo la tendenza di ogni ente a lavorare al proprio interno senza guardare all'esterno.

Seguendo questo schema logico vorrei ora illustrarvi quali sono state le strategie e gli interventi concreti attuati nella Provincia di Bologna. I progetti che abbiamo messo in campo sono funzionali a presidiare gli ambiti di intervento (del front office e del back office) che abbiamo prima descritto. La Provincia di Bologna ha sempre calato le soluzioni tecnologiche elaborate all'interno dell'organizzazione dei flussi di lavoro e di comunicazione e ha sempre dato centralità a tutte quelle componenti che consentivano una piena condivisione del patrimonio informativo dell'ente ed un miglioramento della comunicazione nel lavoro, sia in termini prettamente tecnologici che di organizzazione di processo (condivisione di banche dati, intranet, gestione documentale e integrazioni applicative). In ogni intervento abbiamo adottato un'ottica sistemica accompagnando il cambiamento con percorsi formativi e di supporto e suggerendo azioni di riprogettazione delle componenti organizzative e della funzionalità degli oggetti investiti dal processo.

La gestione dei flussi documentali è stata sempre considerata una tematica prioritaria. La Provincia di Bologna si è trovata dunque a coordinare il Progetto DOCAREA, che ha coinvolto più di 210 enti locali tra Province, Comuni e Regioni e i cui risultati sono stati presentati a Bologna in un convegno in collaborazione con Forum P.A. Il Progetto DOCAREA è giunto ora al termine di questa sua prima fase per trovare poi tutte le sue applicazioni entro il 2006. DOCAREA ha affrontato con approccio sistemico il tema dei flussi documentali includendo tutto il ciclo di vita del documento elettronico e le differenti modalità di comunicazione digitale all'interno dell'ente e fra enti offrendo tutti gli strumenti tecnologici necessari: la piattaforma EDMS, i sistemi di protocollo integrati, la piattaforma di autenticazione, la firma digitale, la posta certificata e l'archiviazione ottica sostitutiva. D'altra parte sono stati affrontati anche tutti gli aspetti giuridico-organizzativi necessari alla corretta gestione e trasmissione del documento elettronico. DOCAREA ha poi sviluppato un'infrastruttura tecnologica e organizzativa di back office documentale unitaria con cui è possibile gestire documenti digitali a norma, facilmente reperibili e condivisibili. Il patrimonio documentale viene trattato come un archivio centralizzato digitale a cui gli utenti possono accedere con una politica predefinita. Questo sistema documentale è fortemente integrato con il sistema di protocollo dell'ente e di tutti gli enti partecipanti al progetto e con il sistema di posta certificata e firma digitale. Quindi al di là del puro e semplice adempimento previsto dalla normativa vigente, che riguarda il protocollo informatico, abbiamo voluto dotarci di un'infrastruttura documentale proprio per favorire la circolarità dei documenti tra uffici appartenenti alla medesima organizzazione e fra enti diversi.

Parallelamente allo sviluppo del progetto DOCAREA – e quindi al discorso della dematerializzazione – in Provincia ci siamo impegnati in questi ultimi anni nello sviluppo del Sistema Informativo Territoriale, che oggi ha raggiunto un elevato livello di integrazione con il Sistema Informativo complessivo e che ormai è diventato la piattaforma per moltissimi servizi resi fruibili dalla Provincia stessa. Il percorso si è ulteriormente evoluto con la partecipazione al Progetto SIGMA TER, attraverso il quale è stata resa possibile l'integrazione tra la cartografia regionale e la cartografia catastale. Il Sistema Informativo Territoriale quindi, così alimentato e gestito, rappresenta un sistema di banche dati fruibili da tutti gli uffici del nostro ente e da tutti i Comuni della Provincia di Bologna. Questo già di per sé rappresenta un servizio reale all'interno della Pubblica Amministrazione, un servizio che concorre alla realizzazione di economie di spesa e soprattutto alla velocizzazione delle pratiche. In Provincia di Bologna stiamo anche sperimentando il Catasto Digitale e speriamo che a breve si blocchi la fase sperimentale e si riesca ad entrare nella fase definitiva per poter dare ai cittadini e alle imprese un reale servizio informatizzato. Ormai dobbiamo capire che è necessario finire le fasi di sperimentazione e uscire da questa precarietà per arrivare a delle concrete e reali possibilità di offerta dei servizi. Sempre in tema di basi dati condivise e di cooperazioni applicative un altro sistema su cui si basa l'attività di diversi uffici e di molteplici servizi è quello che noi chiamiamo l'Anagrafe delle Imprese, realizzata in cooperazione con il Registro delle Imprese della Camera di Commercio. Il nostro sistema interno è aggiornato giornalmente e tutte le applicazioni dell'ente o dei Comuni si avvalgono di tale base informativa sulla quale riversano tutti i dati di competenza verticale (i dati ambientali, economici e logistici di ogni impresa) gestiti andando anche a georeferenziare ogni impresa del nostro territorio.

Se fino a questo momento si è parlato soprattutto di sistemi fondamentali per la gestione di un back office organizzato e cooperante l'intervento della Provincia sul front office è stato quello di partecipare all'altro Progetto di e-Government, ovvero al Progetto PEOPLE. Ora vogliamo riportare tutti i Comuni del territorio al suo riuso e in questo caso più che nei casi precedenti le azioni tecnologiche messe in campo sono particolarmente rivolte ai Comuni. Come voi sapete infatti PEOPLE tratta di servizi prevalentemente comunali da dare ai cittadini e alle imprese. Con PEOPLE quindi in Provincia di Bologna si riapre la tematica del riuso con le opportunità e le problematiche che questo comporta. Non vogliamo adesso raccontare i contenuti dei progetti, che crediamo siano noti, quanto vogliamo illustrare un attimo le soluzioni organizzative che sono state messe in campo e si continuano a mettere in campo per dare continuità a questo processo di digitalizzazione del nostro ente.

Noi individuiamo la finalità di questo processo di riuso in tre fasi ed insieme alla Regione Emilia Romagna abbiamo collaborato per arrivare alla definizione precisa di quella che vuole essere la nostra azione. Da un parte puntiamo ad una capillare diffusione dei servizi infrastrutturali e finali realizzati nella prima fase del processo di e-Government e d'altra parte lavoriamo per l'integrazione tra tutte le soluzioni prodotte da DOCAREA, da PEOPLE e da SIGMA TER. Infine lavoriamo per la massima cooperazione tra tutte le Amministrazioni per fare sistema sul territorio. La

finalità di questa operazione è ancora quella di concentrare lo sforzo sull'innalzamento complessivo del sistema Provincia e più in generale del sistema Regione consentendo a tutti gli enti, anche quelli più piccoli, di offrire servizi finali con lo stesso livello dei Comuni Capoluogo e con gli stessi loro standard di servizio avvalendosi delle stesse componenti tecnologiche. Da qui scaturisce il fatto che l'architettura del progetto di riuso è articolata per poli territoriali tendenzialmente coincidenti con gli ambiti territoriali provinciali. Fondamentale risulta la dimensione e la cornice regionale del progetto in quanto si porta a tutto il territorio la medesima gamma di soluzioni scegliibili e si confluisce verso una scelta comune a livello regionale del sistema di identificazione in rete sia degli operatori pubblici che soprattutto dei cittadini e delle imprese.

Porre in atto a livello provinciale tutte le azioni necessarie significa per la Provincia di Bologna muoversi secondo due principali direttive. Da un lato dobbiamo implementare e gestire in Provincia la piattaforma infrastrutturale prevista nei diversi progetti e d'altra parte dobbiamo supportare le Amministrazioni del territorio – i nostri Comuni, le Comunità montane e le Associazioni dei Comuni – nel lungo e complesso processo di digitalizzazione dell'attività propria dei singoli enti.

Proprio per fare sistema, ridurre i costi e fare economia noi abbiamo adottato un ufficio centrale presso la Provincia di Bologna – che abbiamo chiamato Ufficio Comune Federato per l'e-Government – che ha rapporti con gli Uffici Decentrati per la Gestione Associata dell'Informatica. I Comuni hanno infatti delegato alle proprie forme associative la gestione dei sistemi informativi e queste hanno rapporti con la Provincia, che coordina e trasmette loro tutto il know how tecnologico e organizzativo finora impiantato mettendo tutto a sistema. In questo modo si dà la possibilità a tutti i Comuni del nostro territorio entro la fine di quest'anno di essere pienamente attivi con la digitalizzazione dei documenti e con i progetti di cui prima abbiamo parlato. Noi abbiamo attuato questa gestione federata dell'informatica circa un anno e mezzo fa di fatto precedendo quella che poi sarebbe stata la costituzione dei CST locali. Dunque nel nostro territorio gli uffici comuni per la gestione dell'informatica corrispondono e sono coincidenti con quelli che saranno i CST; non avremo quindi una ridondanza di strutture e di uffici.

Ovviamente riguardo a tutto questo sistema ci sono tre elementi finali che vanno ben verificati. Il primo è la diffusione sul territorio degli stessi processi di digitalizzazione. Il secondo è la verifica, perché noi crediamo che si riesca a fare sistema su tutto il territorio nazionale solo se si arriva alla piena digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Il terzo – che è quello che ci sta più a cuore – è la reale applicazione dei servizi finali, sia interni (risparmio, razionalizzazione, gestione documentale digitale, ecc..) che esterni (quelli che noi abbiamo già cominciato a dare ai nostri cittadini e alle nostre imprese ma che devono trovare un pieno compimento nella realizzazione a livello di tutto il territorio).

Solamente così riusciremo a fare una vera razionalizzazione della spesa e una lotta agli sprechi.

Credo che quella della digitalizzazione sia un'occasione per le Pubbliche Amministrazioni che non vada più sprecata, non si possono più sprecare (anche in

questo senso quindi “lotta agli sprechi”) le occasioni che le ICT ci danno, dobbiamo continuare a lavorare perché effettivamente si riesca a fornire questi servizi con l’obiettivo finale di rendere l’Amministrazione più vicina ai cittadini per facilitarne la vita di tutti i giorni. È in questo senso che diventa poi interessante sapere come i singoli settori della Pubblica Amministrazione hanno applicato il concetto di “lotta agli sprechi” utilizzando la digitalizzazione.