

Intervento Parsec 3.26 al Salone Anci 2011 - Workshop del Distretto Informatico

Giovedì 6 Ottobre 2011, ore 10, sala Arancione

" L'introduzione dell'ICT nella PA: le condizioni per la produzione di valore"

Miriam Pezzuto

Abstract

Le tecnologie ICT, ormai già da qualche anno introdotte nella PA, hanno iniziato a produrne profonde trasformazioni a diversi livelli. L'adozione di strumenti informatici infatti non ha determinato solo un cambiamento di elementi puntuali (es. supporti dematerializzati per il trattamento delle informazioni, de materializzazione delle informazioni stesse, comunicazione telematica, ecc..) ma una vera e propria trasformazione dei processi della PA dal punto di vista del proprio funzionamento e da quello della relazione con i cittadini, le imprese ed il territorio. Questo dato emerge con tale evidenza da aver generato negli ultimi anni notevoli aspettative rispetto al guadagno in termini di efficienza, efficacia ed alla possibilità di cospicui risparmi di risorse economiche ed umane che sembrano essere possibili grazie alla diffusione generalizzata degli strumenti e dei metodi della PA Digitale. Tali aspettative però mostrano di rimanere deluse quando l'introduzione di strumenti informatici viene condotta senza la consapevolezza della contestuale necessità di revisione e riprogettazione dei propri processi. In questi casi infatti, gli strumenti informatici giustapposti ad attività strettamente incentrate sull'elemento carta e relazione formale diretta, sembrano paradossalmente indurre ulteriore complessità, nuove criticità e rischi di maggiori costi.

Oggi, a fronte delle previsioni di drammatica contrazione di risorse nelle disponibilità degli enti locali nel prossimo futuro, è necessario porre attenzione all'importanza di una corretta introduzione di strumenti informatici ed alle condizioni necessarie perché gli effetti di razionalizzazione e risparmio non rimangano allo stato potenziale.

Keywords: de-materializzazione, innovazione di processo, PA Digitale, automatizzazione degli iter amministrativi.

Target: esponenti PA.

Con il decreto legislativo 235/2010 il governo, alla fine dello scorso anno, ha dato il via libera al nuovo codice dell'amministrazione digitale (il CAD). Il nuovo testo segue e aggiorna il vecchio codice dell'amministrazione digitale (corrispondente decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82).

Secondo il ministero la necessità di introduzione del nuovo Codice deriva sia dall'evoluzione delle tecnologie informatiche, sia dai contenuti della "riforma Brunetta" (stiamo parlando del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

Tale riforma è incentrata sui temi della meritocrazia, della premialità, della trasparenza e della responsabilizzazione dei dirigenti nella Pa e questi temi sono stati posti come la

componente di principale caratterizzazione della riforma stessa.

Il tema generale della valutazione delle performance è, in effetti, parso un vero e proprio mantra nella comunicazione del ministero.

E spesso viene abbinato alla nota che dichiara l'informatizzazione della PA come una innovazione di impatto notevole in termini di risparmio di risorse economiche liberate a fronte di un investimento minimo.

Anche nel nuovo codice quindi gli strumenti informatici per il trattamento dei dati nella PA sono stati indicati come elemento necessario e sufficiente per l'innovazione dell'intero settore.

E il fatto che si tratti di strumenti necessari è di tutta evidenza, una burocrazia informatizzata è, senza dubbio, la base di partenza sia di una relazione più efficace tra amministrazioni pubbliche, cittadini, imprese e territorio, sia di una maggiore efficienza interna delle amministrazioni stesse.

Anche sul risparmio economico non ci sono molti dubbi.

Solo guardando al passaggio dalla carta al digitale nelle comunicazioni verso la sola pubblica amministrazione e grazie al solo utilizzo della PEC da parte di un comune di circa 35.000 abitanti, è stato valutato un risparmio del 30% annuo.

Il 30% è un dato di risparmio del tutto non trascurabile per un comune alle prese con la stretta finanziaria di questi ultimi anni.

Il sole24ore ha pubblicato domenica il risultato di uno studio Politecnico di Milano in base al quale è stato stimato un incremento di produttività per Regioni e Pubbliche amministrazioni locali del 20% grazie ad innovazioni informatiche come: la dematerializzazione, alla PEC, all'e-procurement.

Arrivando a calcolare in 150 miliardi di euro il risparmio derivante dall'aumento di produttività nei processi interni delle PA.

In realtà è estremamente semplice trovare numeri anche impressionanti sui risparmi che sono a portata di mano grazie all'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, poiché esiste, tra l'altro una grande aspettativa rispetto al conseguimento di questi risparmi.

Ma il fatto che questi obiettivi fossero già stati tracciati con enfasi, già nel vecchio CAD e persino, oltre dieci anni fa dalla riforma Bassanini (il testo unico sul documento amministrativo - DPR 445/00), dimostra però che la disponibilità di strumenti informatici, è una condizione solo necessaria ma evidentemente non sufficiente se ancora oggi il processo di informatizzazione è ancora indicato come un obiettivo da perseguire.

Le condizioni che portano l'introduzione dell'ICT a generare gli effetti virtuosi di risparmio e maggiore efficienza che si aspetta anche il nuovo CAD

una delle condizioni necessarie alla produzione reale di risparmio economico e

all'incremento di efficienza risiede nel fatto estremamente semplice che gli strumenti resi disponibili dall'informatica oltre che essere appunto "resi disponibili", devono anche essere fortemente integrati nelle attività delle amministrazioni. E, dal momento che quando questi strumenti vengono adottati sono destinati a produrre la necessità di rivisitazione dei processi che implementano gli iter amministrativi degli enti che li adottano, ne consegue la condizione necessaria di revisione dei propri processi amministrativi.

Un soggetto che si dota di strumenti di trattamento automatico dei dati, deve infatti trasformare i propri processi interni poiché l'informatica non si limita a svolgere in modo più veloce gli stessi compiti di elaborazione prima svolti in modo manuale tramite supporti cartacei.

Nella valutazione delle difficoltà che gli enti pubblici possono incontrare nell'informatizzazione delle proprie attività, si deve infatti tenere conto che nel caso specifico della pubblica amministrazione, come nel caso generale di qualsiasi comparto di tipo amministrativo, il trattamento automatico delle informazioni succede a pratiche manuali e cartacee che sono comunque di trattamento di informazioni.

La componente principale di una PA, anche di una PA locale è quella che acquisisce, elabora e produce dati ed informazioni. Una automatizzazione di tali attività è quindi destinata a riformare in modo drammatico il senso stesso di tanti istituti, ruoli ed uffici anche nella PA locale.

Era una facile speranza tradotta velocemente in aspettativa, che l'innovazione, una volta innescata tramite la disponibilità di strumenti informatici, avrebbe prodotto da sola sia il consenso all'interno delle amministrazioni sia la loro inevitabile trasformazione.

Una condizione necessaria per poter generare gli effetti di maggiore efficacia ed efficienza nella PA è l'innovazione di processo. Si tratta di una condizione tanto necessaria quanto, come abbiamo visto, critica poiché contiene una potenziale la trasformazione delle strutture.

E' necessario dunque guardare ai propri processi produttivi (iter amministrativi e i flussi documentali) consapevoli che essi sono basati sulla carta e sulla comunicazione diretta e che possono perciò essere inadeguati al trattamento delle informazioni in formato digitale ed alla comunicazione telematica.

Guardare ai propri processi produttivi significa, nell'informatica di oggi, anche formalizzarli, poiché essi divengono un dato necessario alla tecnologia dei *workflow management systems* per supportare i flussi di lavoro dell'ente che li adotta.

I workflow management system (WFMS) sono, com'è noto, strumenti informatici disponibili già da qualche tempo a supporto delle attività amministrative. Essi svolgono il compito di orchestrare e coordinare in modo automatico le attività di amministrazione e fanno questo sulla base degli iter amministrativi implementati dalle amministrazioni.

Gli iter amministrativi vengono formalizzati e forniti come input ai cosiddetti motori di workflow. I sistemi informativi dotati di un WFMS consentono in questo modo di automatizzare passaggi documentali e filiere di attività amministrative.

Questi tipi di supporti creano una "scrivania virtuale". Dal punto di vista di chi opera nell'amministrazione come utente del sistema informativo, un WFMS, di fatto, rende disponibile una sorta di scrivania contenente le attività da svolgere, di competenza dello specifico utente, e tramite la firma digitale e la PEC, quando sia stata completata la propria fase di lavorazione, vi è la possibilità di inviare il documento inteso come semilavorato, all'utente che, in base all'iter amministrativo, ha in carico la successiva fase di lavorazione.

E' importante notare che in questi sistemi gli iter amministrativi devono essere formalizzati sotto forma di processi, al pari di processi produttivi e, in sintesi, divenire dati nel senso informatico della parola.

Una volta che i dati di processo siano stati formalizzati e digitalizzati, essi possono naturalmente essere elaborati come qualunque dato in informatica. L'elaborazione che si può fare sul dato di tipo processo, è innanzitutto l'analisi.

L'analisi di un processo ha lo scopo di rilevarne le aree di miglioramento. Cioè gli elementi di inefficienza, i colli di bottiglia, le attività ridondanti, ecc..

Esistono degli strumenti informatici che, dato un processo consentono di visualizzarlo con schemi grafici che consentono in modo intuitivo ed immediato di farne delle valutazioni d'insieme.

Verifiche di validità ed efficienza sono poi possibili anche in modo automatico poiché l'ingegneria di processo ha, negli anni, elaborato indicatori, metriche e metodi di valutazione automatica dei processi produttivi. Questi strumenti sono infatti già da diversi anni largamente utilizzati in contesti industriali ormai anche di medie e piccole dimensioni.

Quindi l'ICT oggi mette a disposizione dei metodi e degli strumenti di verifica e revisione dei processi poiché questa, tra l'altro, è una frontiera di mercato.

Un altro contributo per abilitare le tecnologie informatiche nella PA è sul fronte dell'interoperabilità e della comunicazione tra amministrazioni. Il tema in questo

contesto è lo scambio dei dati. Il valore, che con difficoltà si tenta di generare automatizzando questa attività, è quello di evitare di richiedere ai cittadini informazioni da questi già fornite o già disponibili alla PA.

Sull'importanza di questo tema, non mi spenderò molto si tratta di una problematica assolutamente nota. Ciò che è rilevante evidenziare qui è che l'interoperabilità ha una dimensione tecnica di possibilità fisica di accesso ai dati e di formati. Ma questa dimensione tecnica non è bloccante. Non quanto la consapevolezza che consentire accesso automatico ai dati corrisponde alla perdita di rilievo di un nodo della struttura, un ufficio, una persona, un ruolo. Di nuovo il problema non è di natura tecnica, nella disponibilità di tecnologie ma nel recepimento delle tecnologie. Anche in questo caso l'ente è chiamato a sostenere una forma di trasformazione.

Per comprendere la natura del problema possiamo portarci alla recente polemica sui certificati antimafia. Naturalmente l'opportunità di questa certificazione è fuori discussione.

Questa certificazione ha un'importanza fondamentale per la qualità e la trasparenza del nostro sistema produttivo. Così come è per tanti altri certificati come ad esempio anche quello sulla regolarità contributiva (DURC).

Il problema è però nel fatto di doverlo richiedere, attendere un tempo per ottenerlo, doverlo presentare e, anche quando presentato e ancora valido (alcuni certificati hanno un periodo di validità limitato ad alcuni mesi), doverlo ripresentare magari per una diversa attività presso il medesimo soggetto. Questa informazione già potenzialmente disponibile presso una amministrazione, viene invece acquisita preferenzialmente o esclusivamente tramite una richiesta di certificato.

Il problema è cioè il sistema col quale si acquisiscono le informazioni.

La soluzione è che le amministrazioni dovrebbero poter consultare le banche dati delle altre amministrazioni per esempio per verificare la veridicità delle autocertificazioni.

E la radice del problema è che le banche dati delle varie PA sono a tenuta stagna le une rispetto alle altre.

E questo non è un problema di natura tecnica, ma attiene alla volontà di aprire alla consultazione di terzi e in particolare di altre pubbliche amministrazioni le proprie banche dati.

Da questo punto di vista è facile rendersi conto come dietro alla difficoltà di accesso alle informazioni delle varie PA vi sia una conservazione di componenti di struttura di queste PA che in un sistema informatizzato e aperto diverrebbero obsolete e simmetricamente una perdita economica per i cittadini e le imprese.

Per questa ragione è utile guardare alle riflessioni che vengono da contesti di informazione economica.

Dovrebbe essere chiaro a questo punto, che una condizione generale necessaria per il

successo nell'introduzione di ICT è in estrema sintesi la disponibilità a rivedere i propri processi, e potenzialmente a modificare la gerarchia di relazioni interne ed esterne alla struttura amministrativa.

A fronte cioè di una adeguata dotazione di strumenti informatici e di comunicazione digitale, per abilitare la produzione di valore innanzitutto in termini di risparmio economico e di semplificazione nell'accesso alle strutture di servizio pubbliche per i cittadini, è necessario porsi in termini di innovazione di processo.

Oggi sono disponibili diversi profili tecnici che posseggono strumenti e metodi a supporto della riforma dei modelli gestionali delle PA poiché l'innovazione di processo è da diversi decenni una necessità importante oltre che nei settori strettamente industriali, in tutti i settori produttivi. La sfida che l'ICT sta compiendo oggi è portarli nella PA.