

L'organizzazione della standardizzazione a supporto dell'integrazione

nota per il gruppo di lavoro - bozza provvisoria, 28 maggio 2006

a cura di Sonia Massobrio e Massimo Carloni

La centralità dello Stato nel processo di standardizzazione semantica dei dati pubblici

L'avvio del processo di integrazione dei dati della pubblica amministrazione, sia nell'ambito degli interscambi fra cittadini e pubbliche amministrazioni (locali e centrali) sia tra le amministrazioni stesse, determina la necessità di definire con chiarezza i fattori caratterizzanti gli scambi, soprattutto dal punto di vista del contenuto informativo.

Vengono qui dati per acquisiti gli standard tecnici e le soluzioni relative al livello di trasporto delle reti e più in generale inerenti i servizi infrastrutturali abilitanti l'integrazione (SPC), per concentrare l'attenzione sul reale contenuto informativo dello scambio che abilita invece l'erogazione dei servizi di government G2C o G2G.

A questo fine è indispensabile individuare un modello di standardizzazione applicativa dei dati pubblici, per addivenire ad una **semantica condivisa**, ovvero una comune descrizione e tipizzazione dei dati pubblici, per costruire l'ontologia del sistema pubblico italiano nel suo complesso.

Tale processo di standardizzazione si riferisce ai dati scambiati tra le amministrazioni o tra queste e cittadini e imprese, che devono necessariamente essere conformi, coerenti e unici nel loro significato e rappresentazione, e non ai dati contenuti nei sistemi informativi delle singole amministrazioni. In un'ottica evolutiva questo potrebbe essere un risultato di lungo periodo nel quale i sistemi informativi potrebbero convergere anche nella rappresentazione interna dei dati verso un unico schema ontologico.

L'organizzazione che si intende profilare, deve tenere conto nella definizione dei ruoli e delle regole di alcuni fattori tra cui:

- la titolarità dell'informazione o l'amministrazione certificante
- il livello di interoperabilità del dato richiesto: nazionale, regionale, territoriale o locale
- la disponibilità del dato e le connesse esigenze di tutela della privacy ecc..

e deve operare nel rispetto dei ruoli previsti dal titolo V della Costituzione per garantire l'autonomia degli enti locali e il coordinamento informatico dei dati della pubblica amministrazione da parte dello stato.

Infatti, come recita testualmente l'articolo 117, comma 2, della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva, nell'ambito descritto dalla **lettera r)** *pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informatico statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*

Ciò a testimonianza che tutte le informazioni di natura pubblica che devono essere scambiate tra le amministrazioni, devono essere definite e regolamentate a livello centrale direttamente e con legislazione esclusiva dello Stato.

Questa interpretazione, è stata recentemente riconfermata da una sentenza della Corte Costituzionale¹, la quale ha osservato che sono riferibili al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, “anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati”; inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il “coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”.

Con questa sentenza la Corte ha posto chiaramente la sua attenzione sul tema della cosiddetta. “interoperabilità”, cioè l'utilizzo di protocolli, procedure e standards comuni che consentano l'accesso, l'interconnessione e le transazioni tra sistemi informatici con l'obiettivo di garantire l'uniformità tecnologica.

Appare quindi evidente che la definizione dei formati dei dati informatici destinati ad utenti, imprese ed amministrazioni, in particolare di tutti i dati pubblicabili da una amministrazione è materia di competenza statale.

Pertanto nell'attuale processo di riorganizzazione del livello centrale nell'ambito delle politiche sull'e-government e per la società dell'informazione, si ritiene necessario introdurre un apposito **organismo capace di dare piena attuazione al dettato costituzionale**, con particolare riferimento alla creazione dell'**ontologia della pubblica** amministrazione italiana che tenga conto anche di una visione europea e che sia incaricato della sua manutenzione permanente, ovvero titolare del processo di standardizzazione e certificazione semantica.

Standardizzazione delle ontologie semantiche degli interscambi

Compiti e Funzioni

La struttura preposta alla definizione dell'ontologia dei dati pubblici dovrà assolvere alle seguenti funzioni:

- definire le regole generali per il coordinamento semantico degli interscambi di dati riferiti alla pubblica amministrazione centrale e locale, stabilendo delle regole obbligatorie per l'interoperabilità del dato a valenza nazionale, prevedendo margini di flessibilità e di autonomia per estensioni del dato di competenza regionale/locale/territoriale. Come esempio di dato a valenza nazionale può essere individuato il CF, le anagrafiche personali, di aziende, di oggetti territoriali (indirizzari, rif.catastali,) ecc.
- definire le ontologie di carattere generale di cui questo organismo è diretto soggetto certificante e costituire e mantenere aggiornata una base di conoscenza strutturata delle ontologie semantiche
- individuare nelle amministrazioni centrali certificanti i soggetti deputati alla descrizione del dato di propria diretta competenza

¹ Corte costituzionale, Sentenza 10-16 gennaio 2004, n. 17 (Gazz. Uff. 21 gennaio 2004, n. 3, 1ª Serie speciale)

- recepire ed armonizzare nell'ambito dell'ontologia complessiva, le proposte avanzate dalle amministrazioni certificanti gestendo un processo di standardizzazione e certificazione aperto e condiviso che salvaguardi l'unitarietà dello standard a valenza nazionale.
- promuoverne la diffusione a livello regionale/territoriale/locale al fine di favorire l'armonizzazione dei dati specifici di natura locale in un unico sistema di modellazione e codifica
- garantire la condivisione con le aziende operanti nel mercato dell'ICT nel settore dei software applicativi per la PA locale e centrale per definire i percorsi di adeguamento allo standard semantico nazionale e accogliere proposte o esigenze specifiche
- certificare dal punto di vista della cooperazione semantica la conformità della normativa emanata dei singoli Ministeri inerente l'art. 117 comma 2 lett r) della Costituzione o intervenire direttamente anche in sede successiva all'emanazione di decreti per definire le specifiche tecniche attuative degli stessi sul piano della cooperazione semantica e dell'integrazione dei dati pubblici.
 Resta ferma la piena titolarità delle amministrazioni centrali nello specificare i flussi di dati riguardanti i loro servizi, purché in conformità a quanto definito nell'ontologia condivisa. L'emanazione di normative, normalmente DM, che definiscono tali flussi deve essere sottoposta, per ovvi motivi istituzionali, al concerto di un Ministro (Funzione Pubblica e/o Innovazione) con la delega in materia.
- organizzare i luoghi di concertazione e confronto preventivo con aziende, PA centrali e locali, regioni come luogo di recepimento delle istanze propedeutiche all'emanazione dello standard applicativo.

Organizzazione

(Proposta per un modello organizzativo dell'organismo centrale per la definizione delle ontologie e semantiche del modello italiano di interscambio dati/servizi tra amministrazioni pubbliche e tra queste e cittadini/imprese.)

La definizione di un sistema di ontologie e semantiche condivise e accettate da tutte le varie componenti dello stato (PAC, PAL, Enti, ecc.) deve anzitutto prevedere un organismo centrale rispetto ai vari attori che compongono la scena.

Si tratta di un organismo di standardizzazione che opera, in sede di definizione della semantica dei dati di interscambio caratteristici della amministrazione italiana, secondo il modello degli standard aperti tipico degli organismi internazionali di standardizzazione di internet (W3C; OASIS), adottando, ove appropriato, standard semantici internazionali e coinvolgendo tutti le parti interessate pubbliche e private. Tale organismo svolge compiti operativi per il coordinamento del processo aperto di standardizzazione e la produzione, divulgazione e mantenimento della specifiche tecniche oltre e gestire la base di conoscenza della ontologia della amministrazione italiana.

Trattandosi di un organismo di standardizzazione la sua collocazione più opportuna è presso la Presidenza del Consiglio, con riporto al Ministro con delega alla semplificazione e innovazione nella pubblica amministrazione affinché abbia titolo ad esprimere il concerto sui decreti delle amministrazioni centrali che specificano dati di intercambio con altre amministrazioni o con cittadini e imprese, al fine di assicurarne la conformità con le ontologie comuni.

Deve essere composta da membri permanenti individuati dal governo con il supporto dinamico di elementi di provata capacità tecnico e organizzativa nel campo della innovazione, dei processi

organizzativi e dei sistemi informativi, selezionati dai comuni/provincie/regioni, dai principali Ministeri (Interno / Economia / Salute / Infrastrutture / Giustizia / Esteri) e da rappresentanti dei principali Enti (ISTAT / INPS / INAIL).

Il compito di tale organismo è quello di definire le basi ontologiche censendo gli interscambi che intercorrono tra le varie amministrazioni e da essi definire le opportune ontologie e regole semantiche a supporto del processo di standardizzazione.

Ciò comporta la raccolta e organizzazione in un catalogo (analisi dei requisiti) di tutte le informazioni scambiate tra enti diversi (una prima informazione potrebbe venire dai piani di sicurezza e dai regolamenti sulla privacy).

A fronte di una prima raccolta e individuazione delle aree di interoperabilità vanno poi creati in maniera dinamica e secondo i vari domini di intervento aggregazioni tecnico/organizzative esperte di dominio (**comitati tematici**) che devono, a fronte di proposte di definizione di standard, dare una validazione alle proposte oppure proporre modifiche e/o integrazioni, ovviamente motivandole.

I comitati tematici sono normalmente composti da soggetti che hanno una competenza specifica nella materia trattata sia dal punto di vista tecnico che organizzativo in quanto non bisogna sottostimare gli impatti che alcuni interventi di standardizzazione possono avere nei processi. Oltre ad esperti della pubblica amministrazione dei comitati tematici faranno parte anche le principali aziende informatiche operanti nel dominio per definire oltre che le ontologie anche la reale sostenibilità del processo in termini applicativi.

Regole generali

Ontologie generali

Base conoscenza

Oggetti condivisi

I processi di standardizzazione

Ruolo delle amministrazioni centrali

Ruolo delle amministrazioni locali

Ruolo delle imprese

Classi di dati/ progetti

Anagrafica individuo INA SAIA (vs. Motorizzazione e Interno) e i progetti di

Catasto – SIGMATER

dati pubblici EE.LL vs. cittadino PEOPLE

AG Finanze SIATEL

ISTATEL

INPS ex- ArcoNet

Processo civile telematico