

L'informatica ha bisogno di un'Autorità?

di Alberto Zuliani

EDITORIALE: Ict e amministrazioni pubbliche

Come cambierà il ruolo dell'Autorità per l'informatica dopo la nomina del Ministro per l'innovazione e le tecnologie? La domanda è nell'aria: se n'è parlato allo Smau, tra addetti ai lavori, ne accennano i giornali, è motivo di preoccupazione tra i dipendenti. Non è in discussione il rapporto di collaborazione dell'Autorità con il Ministro, consolidato in numerose occasioni già nei primi mesi di vita del nuovo Governo, ma il disegno istituzionale più opportuno per stimolare lo sviluppo dell'informatica pubblica e dell'intero settore Ict in Italia. Sembra utile, quindi, contribuire al dibattito con alcune considerazioni nate dall'esperienza di questi anni.

L'Aipa è stata istituita nel 1993. Allora, l'informatica distribuita si stava diffondendo negli uffici pubblici, con grande vantaggio per la produttività dei funzionari, ma con scarse competenze e molto disordine. Era radicata una cultura di gelosa conservazione delle informazioni, in difesa di posizioni di privilegio e di potere, d'altronde presente ancora oggi; la conoscenza delle potenzialità sottese alle tecnologie informatiche era molto scarsa. Al tempo stesso, la rapida evoluzione dell'offerta rendeva ogni decisione d'acquisto

opinabile e contestabile, col rischio di paralizzare qualsiasi azione. Parve dunque opportuno affidare ad un soggetto terzo sia il coordinamento delle iniziative di sviluppo dell'informatica pubblica, sia il controllo sugli acquisti di hardware, software e servizi, sia l'attività di regolazione che dal settore pubblico necessariamente andava a toccare anche gli operatori privati.

La scelta del legislatore poggiava, in definitiva, sulla valutazione che soltanto un organismo che avesse un'effettiva distanza dagli interessi delle amministrazioni e delle aziende fornitrici potesse favorire l'efficace sviluppo dei sistemi informativi pubblici, in un mercato aperto e in rapida evoluzione tecnologica.

Esiste ancora questa esigenza di terzietà?

L'Aipa, già in passato, ha modificato le sue funzioni, cedendo ruoli che non richiedevano più la presenza di un soggetto autonomo. Una volta avviata la rete unitaria della pubblica amministrazione, l'operatività è stata affidata al Centro tecnico, collocato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Strettamente legata al ruolo di governo è l'attività di e-government, assegnata, nella strategia di intervento, al Dipartimento della funzione pubblica, dopo che l'Autorità aveva largamente contribuito a definirne scenari e linee d'azione. Si deve ritenere che le attività di programmazione degli sviluppi dell'informatica pubblica debbano collocarsi correttamente presso il Governo: innovazione informatica ed organizzativa della pubblica amministrazione sono così strettamente intrecciate che soltanto il massimo livello dell'esecutivo può delinearne l'evoluzione. L'Autorità può però agevolarne l'implementazione

progettuale, anche attraverso l'interazione con la rete dei responsabili dei sistemi informativi.

Tuttavia, in linea anche con gli orientamenti comunitari, ci sono funzioni che è bene mantenere autonome. È necessario, per l'esperienza fin qui fatta, che un soggetto terzo detti le regole tecniche per la sicurezza e per garantire l'interoperabilità dei flussi documentali e dei servizi applicativi tra uffici. Conservazione documentale, firma digitale, protocollo informatico, per citare gli esempi più importanti, costituiscono standard validi per gli uffici pubblici e per gli operatori privati e stanno aprendo mercati che devono essere realmente competitivi. È preferibile che rimanga autonoma l'attività di certificazione degli operatori che forniscono particolari servizi (la certificazione della firma digitale, per esempio) e che venga svolta da un soggetto terzo quella di valutazione dei risultati delle iniziative informatiche pubbliche. Il parere tecnico in controversie fra amministrazioni e fornitori, eventualmente fra soggetti istituzionali, e in sede di controllo effettuato dalla Corte dei conti acquista autorevolezza e significatività se è reso da un soggetto indipendente.

Ancora, la realizzazione del nuovo assetto istituzionale sotteso al decentramento in atto pone al centro i sistemi informativi, strumenti indispensabili per la circolazione delle informazioni fra le amministrazioni e la loro fruizione. Occorre garantire la correttezza delle procedure che generano e distribuiscono i dati e la qualità di essi, a garanzia degli interessi della collettività.

La formulazione di pareri sulla fornitura di beni e servizi informatici non può essere affidata che a un soggetto terzo. L'Aipa esprime attualmente un parere di congruità tecnica ed economica sugli schemi di contratto che eccedano una soglia fissata, predisposti da parte delle amministrazioni centrali o degli enti pubblici non economici di rilievo nazionale. Il parere è obbligatorio ma non vincolante; eppure, in tutti questi anni, le amministrazioni si sono uniformate alle indicazioni dell'Autorità; la sua autonomia da qualsiasi vincolo politico ne ha determinato la forza persuasiva. Occorre anche tenere conto che, in correlazione con la competenza attribuita all'Aipa, è venuta meno quella del Consiglio di Stato, non più chiamato, per questa tipologia di forniture, a rendere il proprio avviso, anch'esso previsto come obbligatorio e non vincolante.

La conoscenza del mercato, aggiornata continuamente attraverso l'attività di uno specifico osservatorio, la competenza maturata, sia riguardo all'evoluzione informatica delle singole amministrazioni sia comparativa, hanno consentito di orientare positivamente le scelte dei dirigenti incaricati di gestire l'Ict. Le amministrazioni hanno potuto presentarsi come una controparte in qualche misura unitaria e consapevole delle migliori opportunità. È stato assecondato, e al tempo stesso rasserenato, il controllo successivo della Corte dei conti.

I risultati evidenti sono stati la qualificazione della domanda pubblica e corrispondentemente dell'offerta dei fornitori, il miglioramento delle architetture, delle prestazioni informatiche e dei servizi agli utenti finali - cittadini, imprese, altri operatori -, il risparmio di circa 3.500 miliardi, in

generale destinati a nuovi investimenti nello stesso settore. Un risultato altrettanto importante è stato quello di aver riorientato verso la competizione di mercato l'approccio delle amministrazioni alle forniture informatiche, riducendo il ricorso alla trattativa privata e a regimi concessori. È stata così contrastata l'emersione di posizioni dominanti e favorita l'affermazione delle aziende in grado di offrire le soluzioni migliori, al minor costo. Per tutti questi motivi, i pareri rimangono uno strumento essenziale.

Il prestigio guadagnato consente all'Autorità di svolgere un compito di persuasione morale anche sulle amministrazioni territoriali le quali non sono tenute per legge alla richiesta di parere, ma la interpellano per orientamenti tecnologici, valutazioni di congruità economica e problemi di standard. Se l'Aipa fosse nata in un contesto meno centralistico di quello dei primi anni Novanta, sarebbe stata prevedibilmente chiamata ad operare in favore di tutte le amministrazioni pubbliche. Oggi, l'esigenza di cooperazione informativa e di integrazione dei servizi ai diversi livelli di governo spingerebbe in modo deciso verso questa soluzione, nel rispetto, s'intende, delle prerogative e competenze di ciascun soggetto, potenziate dalla recentissima riforma istituzionale.

Infine, ci sono progetti informatici che collegano diversi poteri dello Stato costituzionalmente indipendenti, come "Norme in rete" e il "Sistema dei pagamenti e monitoraggio della spesa pubblica". Al primo partecipano Senato della Repubblica, Camera dei deputati, Corte di cassazione, insieme a numerosi soggetti dell'amministrazione centrale, fra cui Presidenza del Consiglio dei

ministri e Ministero della giustizia, e territoriale, fra cui molte regioni; il secondo coinvolge Corte dei conti, Banca d'Italia, Ragioneria generale dello Stato, le amministrazioni di settore, le regioni e gli enti locali. In questi casi, viene riconosciuto all'Autorità, in quanto tale, un ruolo di promozione e di raccordo.

Tutto questo si vuole ricordare non soltanto per rivendicare i risultati che sono stati ottenuti, ma soprattutto perché l'orientamento sull'assetto futuro dovrebbe partire dall'analisi delle funzioni svolte finora, delle modalità secondo le quali sono state rese operative, degli esiti che hanno determinato. A partire da queste riflessioni, potrebbe risultare opportuno anche rivisitare le funzioni dell'Autorità. Tuttavia, soluzioni organizzative diverse dalle attuali, verso le quali il Governo ritenesse di orientarsi, dovrebbero: consentire una qualificazione crescente della domanda pubblica di beni e servizi nel settore Ict; essere in grado di orientare le diverse amministrazioni e le autonomie verso il coordinamento dei progetti e la cooperazione informativa; stimolare le proposte del mercato e contemporaneamente arricchire la capacità delle amministrazioni di essere interlocutori reali; garantire l'equidistanza dagli interessi delle diverse parti in causa e l'indipendenza da logiche di mercato e di potere.

La salvaguardia di questi criteri rimane essenziale e lungo queste linee si è mossa fin qui l'azione dell'Aipa.

Alberto Zuliani

Presidente dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione