

Mettiamo in Comune l'informazione: come far cooperare i sistemi informativi degli Enti Locali

Gian Marco Campagnolo



TREND E APPROFONDIMENTI

link n.13



Questo documento illustra i prossimi sviluppi dell'e-Government nel Trentino, volti a rendere più veloce ed efficace lo scambio di dati e informazioni tra le Pubbliche Amministrazioni. La riforma istituzionale in atto prevede una più complessa articolazione tra diversi livelli istituzionali, con la nascita di nuovi soggetti pubblici sovracomunali con competenze dirette. Qui si vuole identificare pertanto un modello di eGovernment aderente al principio della sussidiarietà, ove la Provincia e i suoi strumenti di sistema coordinino ed indirizzino le diverse scelte tecnologiche, ma allo stesso tempo venga riconosciuta l'autonomia degli Enti Locali e delle imprese fornitrici di servizi informatici nel prendere delle decisioni sui sistemi informatici che utilizzano. Questo modello si realizza tramite la cosiddetta "cooperazione applicativa" che consiste nel mettere in rete le varie amministrazioni in modo che possano scambiarsi automaticamente le informazioni. I servizi miglioreranno su più fronti:

- efficienza e qualità;
- focalizzazione sul cittadino (evitando richieste continue di dati da parte delle amministrazioni);
- forte risparmio sui costi e sui tempi;
- eliminazione di inserimenti multipli degli stessi dati.

Nel descrivere il nuovo modello di cooperazione per l'eGovernment, abbiamo scelto di strutturare il documento in tre parti: nella parte prima illustreremo i principi della cooperazione applicativa nella forma di un simbolico 'manifesto'; nella parte seconda illustreremo le componenti base del modello di riferimento nella forma di un glossario della cooperazione applicativa; la parte terza contiene infine immaginari scambi di domande e risposte fra l'Ente locale e l'esperto di cooperazione applicativa.

Un accordo di cooperazione per lo sviluppo dell'informatica negli Enti Locali

1. Presenza di regole di indirizzo centrali e di scelte autonome periferiche

Deve essere previsto un sistema informativo distribuito sul territorio e tenuto insieme da linee guida comuni.

2. Gestione dell'eterogeneità

Deve essere rispettato un bilanciamento tra scelte stabilite in autonomia e obblighi condivisi dagli attori per mantenere obiettivi di efficienza.

3. Pubblicità degli standard

Le modalità di realizzazione del sistema dovranno essere riferite a standard riconosciuti per consentire che diversi pezzi del sistema possano comunicare pur essendo realizzati in modi diversi (permettendo il più ampio riutilizzo e quindi economia di scala e razionalizzazione della spesa). E' essenziale e inevitabile che questi standard siano resi pubblici e gestiti collettivamente.

4. Partecipazione

I processi di definizione e realizzazione della rete di cooperazione applicativa dovranno essere promossi e strettamente condivisi tra le organizzazioni che partecipano in aderenza alle attuali indicazioni normative.

5. Pluralità

I processi, inoltre, dovranno essere tali da non discriminare a priori circa eventuali contributi garantendo neutralità nelle decisioni e la ampia pluralità nella partecipazione alla realizzazione delle soluzioni (no a vincoli tecnologici).

6. Non invasività

Le soluzioni di cooperazione dovranno richiedere la minima invasività rispetto ai sistemi che devono cooperare e la loro applicazione dovrà essere il più semplice possibile.

7. Libertà applicativa

Il modo con cui ogni ente usufruisce dell'informazione messa a disposizione (ad esempio: l'aggiornamento automatico del database, l'accensione di un messaggio di avviso sulla pagina principale dell'applicazione; la creazione di una lista che accumula le notifiche e che viene consultata mensilmente...) è libero.

8. Sicurezza condivisa

Il sistema dovrà rispondere a tutti i requisiti di sicurezza e di rispetto della privacy garantendo al tempo stesso la massima apertura all'accesso coerente da parte di tutti i fruitori e l'autonomia decisionale delle parti che lo costituiscono.

Il modello di e-government per la cooperazione applicativa

Nel quadro nazionale di interventi volti all'ammodernamento della Pubblica Amministrazione (PA) uno degli obiettivi strategici è realizzare l'interoperabilità e la piena cooperazione fra le amministrazioni. Cooperare applicativamente vuol dire considerare, per certi versi, l'insieme di tutti i sistemi informativi della PA come un unico sistema federato, disciplinato da regole che ne tutelino l'integrità e le responsabilità sulle singole componenti e che permettano di realizzare soluzioni dove, per fornire servizi al cittadino o alla PAL (Pubblica Amministrazione Locale), si attinga a informazioni disponibili ai diversi soggetti che utilizzano la rete. L'intento è quello di offrire al cittadino servizi integrati sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione dei processi amministrativi e la condivisione degli archivi e delle informazioni. In questo modo il cittadino avrà una visione unitaria della pubblica amministrazione che, da un lato, sarà in grado di differenziare l'offerta dei servizi sulla base delle specifiche esigenze del settore e del territorio, dall'altro, condividerà dati e informazioni evitando noiose ripetizioni di inserimento dati. Al fine di cooperare, pur nel rispetto delle autonomie delle singole amministrazioni, è necessario definire un contesto tecnologico ed un insieme di regole comuni, eventualmente contestualizzabili nell'ambito locale.

A tale scopo è stato istituito il Sistema Pubblico di Connettività (SPC), una infrastruttura condivisa a livello nazionale, per abilitare in sicurezza l'interoperabilità e la cooperazione applicativa, nel rispetto dei diritti del cittadino e delle autonomie funzionali ed organizzative delle Pubbliche Amministrazioni Locali (PAL). Funzioni e caratteristiche del SPC sono stabilite dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che così lo definisce: "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione." (D.lgs 7 marzo 2005, n. 82 recante *Codice dell'amministrazione digitale –CAD*, e le successive *Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del SPC*, di cui all'Art. 71, c.1-bis del CAD, approvate con DPCM del 1 aprile 2008). In base a quanto stabilito nel CAD al SPC partecipano tutte le pubbliche amministrazioni che "...nell'ambito della loro autonomia funzionale e gestionale adottano nella progettazione e gestione dei propri sistemi informativi, ivi inclusi gli aspetti organizzativi, soluzioni tecniche compatibili con la cooperazione applicativa con le altre pubbliche amministrazioni, secondo le regole tecniche di cui all'articolo 71, comma 1-bis (Art. 78, c.1)". Il SPC è un disegno unitario di un'infrastruttura condivisa di interoperabilità e cooperazione applicativa che definisce servizi a vari livelli che spaziano da servizi di connettività per il trasporto di dati, immagini e fonìa, a servizi di interoperabilità necessari allo scambio di dati e informazioni, come la posta elettronica, il trasferimento file (FTP), la posta elettronica certificata (PEC), la videocomunicazione collaborativa, a servizi di cooperazione applicativa. Il sottosistema logico del SPC costituito dall'insieme delle regole e delle specifiche funzionali che definiscono il modello di cooperazione applicativa è definito come **SPCcoop** (Art. 1 delle Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del SPC). Nell'ambito del contesto SPC delineato, il CNIPA (attuale DigitPA) in questi ultimi anni ha definito e diffuso, tramite la pubblicazione di un insieme di documenti di specifiche tecniche, il modello di cooperazione applicativa SPCcoop. Scopo della sezione successiva è illustrare i concetti chiave alla base del modello di cooperazione applicativa SPCcoop, ed in particolare: - l'architettura basata sui messaggi;

- la porta di dominio;
- la busta di e-gov;
- gli accordi di servizio;
- il sistema delle identità federate.

Architettura basata su messaggi

I messaggi tra gli enti sono i servizi che ogni ente mette a disposizione degli altri. Essi possono rappresentare eventi che il singolo sistema informativo intende notificare agli altri (ad esempio, il verificarsi di condizioni particolari all'interno di specifici programmi del proprio sistema informativo) oppure contenere informazioni o dati di qualsiasi natura che possono essere passati ad un altro sistema informativo per contribuire allo svolgimento di una elaborazione o di un processo automatizzato in quest'ultimo. Questi messaggi hanno un formato ed un protocollo di utilizzo definito precisamente nell'ambito dell' e-Government, e quindi seguono uno standard secondo il quale sono anche detti "busta e-Gov".

La Porta di Dominio

I messaggi entrano/escono dalla "porta informatica" dell'Ente che tecnicamente viene denominata "Porta di Dominio". La porta di dominio è quel presidio informatico che confina l'ambito della responsabilità dell'Amministrazione. La "Porta di Dominio" è un po' un alter ego dell'ufficio del protocollo, dal quale entrano ed escono tutti i documenti da e verso l'Ente: essa rende accessibili all'esterno in maniera omogenea tutti i servizi che quell'Amministrazione eroga e tutte le informazioni che mette a disposizione. Questa porta costituisce l'elemento fondamentale per garantire, soprattutto dal punto di vista della responsabilità giuridica, che un ben preciso messaggio è transitato dalla porta in modo coerente con

le aspettative sia dell'erogatore dello stesso, sia del fruitore. Le "porte di dominio" sono la componente di infrastruttura che connette il sistema informativo di un Ente con la rete di cooperazione. Se tutti gli Enti hanno la stessa 'porta' non devo risolvere la connessione caso per caso, ma tutti comunicano con tutti. L'ente deve adeguare i suoi sistemi e dispositivi a parlare con l'infrastruttura tramite questa porta costruendo un semplice 'adattatore' alla porta, che si potrebbe anche intendere come 'presa' alla rete di cooperazione. Questo garantisce di contenere i costi al solo intervento *una tantum* di adeguamento dei sistemi a questo standard. Il Centro Servizi è responsabile della gestione di questi dispositivi e della rete di collegamento tra questi e può garantire la corretta esecuzione delle procedure tecniche e formali correlate all'interazione tra Sistema e soggetti cooperanti.

La busta di e-gov

Le amministrazioni cooperano attraverso l'erogazione e la fruizione di servizi applicativi; tali servizi vengono offerti dalla singola amministrazione attraverso un unico elemento (logico) del proprio sistema informativo, la Porta di Dominio. Questo principio garantisce la completa autonomia, da parte dell'amministrazione, nella progettazione, realizzazione e gestione dei servizi applicativi, in quanto essi possono essere basati su qualsiasi piattaforma applicativa, preesistente o di nuova acquisizione, purchè vengano poi erogati attraverso la Porta di Dominio. La fruizione dei servizi applicativi avviene attraverso lo scambio di messaggi applicativi, secondo il formato definito nel documento di specifica della busta di e-Gov.

L'accordo di servizio

Un servizio applicativo opera sulla base di accordi tra almeno due soggetti (erogatore e fruitore), accordi che hanno un fondamento normativo/istituzionale oltre che tecnico. L'accordo di servizio permette di definire il contratto, dal punto di vista tecnico informatico circa i contenuti, le modalità di impiego e i ruoli nel trattamento dei messaggi che transitano attraverso queste porte. Da un punto di vista più generale esso manifesta, già nelle fasi di sua individuazione, l'interesse e la volontà di partecipazione di un ente circa le opportunità che nascono dallo scambio di informazioni e la consapevolezza di dovere necessariamente condividere quest'approccio con altri soggetti al fine costruire una soluzione informatica di portata più ampia. Non è, quindi, solo un elemento burocratico e contrattuale ma è uno stimolo o, a ancora più, uno strumento alla progettazione per lo sviluppo di sistemi che interagiscano con sistemi informativi di enti diversi anche basati su tecnologie eterogenee. Il più evidente beneficio sta nel fatto che il servizio (o messaggio) che ogni Ente mette a disposizione del Sistema di Cooperazione è potenzialmente riusabile da Enti diversi ed in contesti diversi. L'insieme di accordi di servizio tra diversi enti può dare luogo ad un accordo di cooperazione all'interno del quale si condivide la prospettiva di utilizzare questo insieme di servizi messi a disposizione, per la realizzazione di un sistema che possa sfruttare al meglio la disponibilità degli specifici contributi messi a disposizione degli Enti cooperanti, componendoli in soluzioni "trasversali" agli Enti stessi.

Il sistema federato di sicurezza

Ogni ente ha le sue peculiarità e le sue politiche di accesso alle risorse informatiche, il sistema complessivo deve tenerne conto.

La cooperazione applicativa: che cos'è e perchè dovrebbe interessarmi

1. Cosa significa il termine 'cooperazione' in ambito informatico?

Cooperare ha significati di diverso livello, da quello filosofico costituito dalla volontà di confrontarsi e condividere, a quello operativo consistente nel realizzare strumenti che facilitino effettivamente la collaborazione. In ambito informatico, significa collegare fra loro i diversi sistemi informativi degli enti locali facendoli funzionare come un unico sistema, disciplinato da regole che ne tutelino l'integrità e le responsabilità sulle singole componenti. Questo sistema complessivo garantirà servizi integrati al cittadino e agli altri enti.

2. Un esempio concreto di cooperazione applicativa?

L'esempio di Egidio che lavora all'anagrafe del Comune di Cavalese riceve ogni mese dalla società che gestisce il servizio rifiuti la richiesta delle variazioni anagrafiche del mese. Non sa se può fornire quei dati: "la società è privata e la privacy me lo permette?" Poi si domanda: "perché devo fare quel lavoro per loro: in fondo gestiscono il servizio o no?" E' Evelina che ogni mese richiede quel dato ad Egidio e a tutte le anagrafi dei comuni del territorio gestito dalla sua società. Lo fa perché quel controllo è previsto dal contratto di servizio stipulato. Ogni mese incrocia le dita e spera che tutti i comuni gli "concedano" quei dati pensando dentro di sé: "Perché non mi aiutano: in fondo questi garantiscono ai comuni maggiori entrate!" Entrambi si domandano: "Ma perché non esiste un sistema a norma di legge che aggiorni in automatico i nostri dati?" Oppure l'esempio di Lucia, che nonostante la cancellazione dal PRA fatta all'ACI della targa della sua vecchia Panda rottamata, riceve dall'ufficio della Provincia la richiesta di pagamento del bollo auto perché tracce della sua Panda resistono ancora negli archivi provinciali della tassa automobilistica o in quelli della Motorizzazione Civile. Oppure pensiamo all'azienda sanitaria che convoca una persona deceduta ad una visita di accreditamento sanitario perché le comunicazioni che arrivano dai Comuni all'anagrafe provinciale dell'azienda sanitaria non avvengono sempre con frequenze accettabili. La messa in rete dei sistemi dei vari Enti Locali permetterebbe l'aggiornamento automatico delle anagrafi fra di loro collegate evitando ai cittadini questi disagi. Più in generale ogni amministrazione inserirà le informazioni nel proprio sistema una sola volta e queste saranno automaticamente disponibili a tutti gli altri Enti sia locali che centrali che ne devono far uso. Allo stesso tempo, i Comuni potranno usare per loro necessità tutte le informazioni prodotte da altri enti (Provincia e Agenzie nazionali) che detengono basi informative importanti.

3. Quali sono i servizi aggiuntivi che la cooperazione applicativa mi può dare?

Tutti i flussi informativi presenti attualmente sono candidati ad essere adeguati o realizzati ex novo attraverso il Sistema di Cooperazione Applicativa. L'adeguamento di tali flussi permetterà anche al cittadino e all'impresa di fruire in modo più trasparente delle informazioni distribuite. Questo sistema costituisce, infatti, il pilastro sul quale poi consentire la presentazione delle informazioni attraverso diversi canali di comunicazione e diverse tecnologie, dai portali, ai telefoni mobili, ai palmari, alla TV digitale. Di particolare interesse risulta essere la possibilità di attuare l'automazione della cosiddetta 'circolarità anagrafica' ovvero la messa a disposizione dei diversi Enti partecipanti di un aggiornamento in tempo pressoché istantaneo delle Anagrafiche a norma di legge. Il progetto della Cartella Socio Sanitaria (CSS), che passerà a breve dalla fase prototipale a quella di esercizio vero e proprio, è basato anch'esso sull'infrastruttura del Sistema di Cooperazione Applicativa. Le informazioni fruite dai diversi attori del sistema (Comuni, Provincia, APSS) sono veicolate sull'infrastruttura nelle modalità standard previste dal sistema di cooperazione applicativa.

4. Il sistema di cooperazione applicativa è sicuro?

Il sistema sarà realizzato tenendo conto della possibilità di permettere l'accesso alle informazioni che circolano sull'infrastruttura in modo da garantire l'identificazione ai soggetti fruitori. A questo proposito si può pensare di fare leva sulla disponibilità della Carta Provinciale dei Servizi (carta + pin) per effettuare un'identificazione certa delle persone che interagiscono con il sistema, e permettere un'accesso ai servizi ed informazioni correlate in modo coerente ai diversi ruoli che vengono riconosciuti all'identità in questione all'interno dei sistemi che cooperano. Le regole e le politiche di accesso che definiscono tale coerenza saranno stabilite dalle organizzazioni responsabili di tali informazioni, ovvero i domini che erogano tali servizi.

5. Chi contribuisce alla cooperazione applicativa?

La Provincia si occupa delle attività di promozione, coinvolgimento e coordinamento dell'iniziativa, assicurando la coerenza con i livelli di governo nazionale e interregionale. Gli Enti Locali forniscono direttamente i servizi al cittadino, identificando eventuali problemi ed opportunità di miglioramento. Il Centro Servizi Territoriali governa l'infrastruttura e supporta gli enti nei processi di integrazione di nuovi servizi.

6. Cosa fa la Provincia per far cooperare i vari Enti Locali?

Dopo aver lavorato in questi anni su progetti di valenza nazionale per acquisire le competenze necessarie, ora è pronta a fornire, tramite il Centro Servizi Territoriale, l'infrastruttura e i servizi di supporto per collegare gli Enti fra loro. L'infrastruttura di base sulla quale si possono realizzare soluzioni di Cooperazione Applicativa è fornita dalla PAT ed è gestita per conto dei diversi Enti dal Centro Servizi Territoriali di Informatica Trentina. La gestione delle componenti tecnologiche e le attività correlate saranno svolte nell'assoluto rispetto dei criteri di privacy e responsabilità rispetto alle informazioni che vengono scambiate sul Sistema nel suo complesso. Il Centro Servizi effettuerà il monitoraggio dei servizi erogati secondo i Livelli di Servizio che saranno definiti, darà garanzia della sicurezza fisica, logica ed organizzativa nella connessione alla rete di Cooperazione Applicativa tramite Telpat, fornirà servizi di supporto di I/II livello, realizzerà il controllo dei livelli di servizio, la rendicontazione nell'utilizzo dei servizi, si avvarrà di tecnologie Web per assicurare informazioni continue sullo stato del sistema ed anche sull'evoluzione tecnologica dello stesso. Esso metterà a disposizione, inoltre, l'infrastruttura e gli strumenti per la gestione del ciclo di vita dei servizi (es. creazione, modifica, dismissione). L'adeguamento dei programmi preesistenti per permettere la loro interazione con il sistema sarà invece effettuato da parte dei fornitori dei programmi stessi.

7. Cosa deve fare un Ente per cooperare applicativamente?

Per cooperare applicativamente un Ente non deve fare altro che rivolgersi al proprio fornitore chiedendo che gli applicativi da lui forniti siano aderenti ai principi della cooperazione applicativa. Molti dei fornitori dei Comuni Trentini, operando anche al di fuori del territorio, sono già abilitati alla fornitura di applicativi aderenti agli standard di cooperazione applicativa. Inoltre, il Centro Servizi Territoriale opererà al fianco dei Comuni per accreditare che l'operato dei fornitori degli Enti Locali sia aderente agli standard della cooperazione applicativa.

8. Per cooperare, un ente deve cambiare i propri applicativi?

No. Ogni applicazione esistente può essere adeguata per rendere efficace lo scambio dei dati. Occorre sviluppare delle componenti software e degli standard di formato in comune accordo fra le amministrazioni coinvolte. Non verranno quindi sostituiti gli applicativi esistenti. E' sufficiente adeguare la propria applicazione, sviluppando delle componenti che permettano ai vari enti di scambiarsi delle informazioni nella salvaguardia dell'autonomia del proprio patrimonio informativo.

9. In cooperazione applicativa, le banche dati continuano ad essere in possesso dei Comuni?

Certamente. In un regime di cooperazione applicativa vige il principio di separazione fra proprietà ed esclusiva competenza sul dato e sua gestione tecnica. In un regime di cooperazione applicativa ogni singola amministrazione continua ad essere proprietaria del dato e continua ad avere competenza esclusiva sul dato. Non si vuole creare un database anagrafico unico a livello provinciale presso la Società Informatica Trentina. Sarebbe poco funzionale che un ente altro memorizzasse un dato già di proprietà di una singola amministrazione, duplicandolo. Questo, infatti, potrebbe creare dei conflitti. Cionondimeno, l'amministrazione centrale può proporre delle soluzioni affinché il dato di proprietà delle singole amministrazioni venga gestito tecnicamente da una Società di Sistema. Gestire tecnicamente un dato non significa diventarne il proprietario. Significa soltanto garantirne la manutenzione, la conservazione, e l'adeguamento agli standard di comunicazione vigenti, abbattendo i costi di gestione con un'economia di scala.