

Ricognizione dello stato di informatizzazione delle procedure della Regione Emilia-Romagna

lett. a) punto 2 del documento approvato nella riunione del
16/4/2012 Tavolo Permanente per la Semplificazione

Sintesi della rilevazione effettuata

(25 giugno 2012)

SOMMARIO

1.	Ambito della rilevazione e griglia di analisi.....	3
1.1.	Le informazioni raccolte: dati quantitativi	3
1.2.	Le informazioni raccolte: considerazioni	3
2.	Sistemi.....	4
2.1.	Classificazione per Tipologia	4
2.2.	Classificazione per Target.....	5
2.3.	Classificazione per Architettura.....	6
3.	Processi	6
3.1.	Analisi	6
4.	Banche dati.....	7
4.1.	Analisi	7
5.	Utilizzo dei servizi abilitanti	9
6.	Conclusioni	10

1. AMBITO DELLA RILEVAZIONE E GRIGLIA DI ANALISI

La rilevazione è stata effettuata attraverso la scheda riportata in ALLEGATO_2c)

Lo scopo della rilevazione è analizzare e classificare i sistemi informativi, le applicazioni software e le banche dati realizzate da Regione Emilia-Romagna attraverso le proprie Direzioni generali, Agenzie e Istituti.

La rilevazione intende anche misurare l'offerta dei servizi digitali, il grado di digitalizzazione dei processi, l'apertura dei sistemi all'interoperabilità, il livello di integrazione con le diverse piattaforme esistenti.

1.1. Le informazioni raccolte: dati quantitativi

Tutte le strutture regionali a cui è stata inviata la scheda di rilevazione hanno risposto.

La Direzione Generale Centrale Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica (DG OPSIT), ha rilevato:

1. i sistemi informativi presidiati dal Servizio Sistema Informativo-Informatico regionale (SIIR);
2. i sistemi informativi geografici e quelli sviluppati per gli Enti Locali del territorio a cura del Servizio Sviluppo dell'Amministrazione regionale e Sistemi Informativi Geografici (SADSIG);
3. le piattaforme sviluppate e gestite da Lepida Spa.

Si evidenzia che nella rilevazione non sono state coinvolte l'Assemblea Legislativa regionale e l'Agenzia di protezione Civile regionale in quanto non facenti parte del gruppo di lavoro.

Per quanto riguarda invece la Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali si evidenzia che non sono pervenute schede di rilevazione contenenti i sistemi informativi realizzati e/o gestiti dal CUP2000 (es. SOLE).

Tutto ciò premesso, dalle schede raccolte si sono rilevati:

- 82 Sistemi informativi
- 129 processi informatizzati
- 137 banche dati

E' certo che i dati quantitativi rilevati sono sicuramente una approssimazione per difetto rispetto alla realtà.

Per il dettaglio si veda ALLEGATO_2d)

1.2. Le informazioni raccolte: considerazioni

A seguito dell'analisi fatta sulle schede pervenute, emergono alcune considerazioni che si ritiene opportuno sottolineare: vista la necessità di avere il ritorno delle schede compilate, si è data l'indicazione alle strutture regionali di concentrarsi sui sistemi informativi "rilevanti" tralasciando quelli di piccola dimensione o comunque non significativi rispetto allo scopo della rilevazione. Ciò nonostante:

- le schede pervenute sono piuttosto disomogenee fra loro: si riscontrano infatti sia sistemi molto complessi (articolati in decine di processi e banche dati) sia sistemi molto semplici orientati alla costruzione di una singola banca dati;
- le informazioni rilevate sono spesso incomplete o non chiare ai fini dell'analisi;
- alcuni sistemi "rilevanti" non risultano descritti nelle schede pervenute;
- non emerge chiaramente la "qualità del dato" presente nelle banche dati in termini di frequenza di aggiornamento, della sanzione, del vantaggio per il soggetto alimentante, ecc.;
- in pochissime schede risulta descritta la valutazione relativa agli elementi ritenuti qualificanti ai fini della semplificazione, già attuati attraverso il sistema informativo realizzato;
- si registra inoltre un non completo allineamento sull'interpretazione dei quesiti posti da parte delle strutture compilanti.

Sarà necessario quindi fare un supplemento di rilevazione e di analisi.

2. SISTEMI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, per poter fornire una sintesi divulgabile, si è ritenuto opportuno classificare i sistemi rilevati secondo alcuni criteri: tipologia, target e architettura

2.1. Classificazione per Tipologia

- Banche dati e portali informativi: Sistemi orientati alla produzione di banche dati ai fini di assolvimento di debito informativo o con finalità di pubblicazione web
- Piattaforme, servizi abilitanti e servizi d'anagrafe: Sistemi orientati ad erogare servizi trasversali ed abilitanti
- Sistemi complessi: Sistemi che sostengono e supportano attività procedimentali, anche con il coinvolgimento di soggetti istituzionali diversi. All'interno di questa categoria si è distinto fra:
 - Sistemi che supportano attività di linee riferite al dominio regionale o multi livello ; i sistemi a dominio multilivello prevedono che siano Enti diversi, Aziende, ma anche utenti privati, ad alimentare le banche dati ed utilizzare i processi implementati;
 - Sistemi di linee di dominio EE.LL, ossia sistemi sviluppati o mantenuti da Regione Emilia-Romagna ma di esclusiva pertinenza degli Enti Locali (come per esempio i servizi demografici People);
 - Sistemi che supportano attività di staff di dominio regionale.

In conclusione è derivata una classificazione per tipologia articolata su 5 classi e riportata nella tabella seguente:

	TIPOLOGIA SISTEMI	Nr.	%
A	Banche dati e portali informativi	32	39,0
B	Piattaforme, servizi abilitanti e servizi d'anagrafe	12	14,7
C	Sistemi di line di dominio regionale o multilivello	21	25,6
D	Sistemi di line di dominio EE.LL.	7	8,5
E	Sistemi di staff della Regione Emilia-Romagna	10	12,2
	TOTALE sistemi censiti	82	100,0

Si rileva l'alta percentuale di sistemi realizzati per raccogliere informazioni a fini statistici, di programmazione e controllo, per la creazione di osservatori e più in generale per l'assolvimento di debiti informativi previsti da norme statali o regionali.

2.2. Classificazione per Target

I sistemi sono poi stati classificati anche per target d'utenza, con lo scopo di individuare con quanti e quali sistemi deve interagire ciascun target d'utenza per fruire dei servizi.

Si evidenzia che un sistema informativo può avere anche diversi target d'utenza: in tal caso il sistema è stato conteggiato su ciascun target.

Nella tabella seguente, il riparto per target di utenza:

	TARGET UTENZA DEI SISTEMI	Nr.	%
1	Imprese beneficiarie di servizi	20	24,4
2	Imprese fornitrici o concessionarie della PA	8	9,7
3	Famiglie (cittadino, studente, lavoratore...)	34	41,4
4	Professionisti ed intermediari	13	15,6
5	Operatore pubblico (di Regione, EE.LL., ASL)	82	100,0

Si evince che la totalità dei sistemi censiti ha come target anche gli operatori pubblici. Questo evidenzia che la Regione ha investito molte risorse sull'automazione interna dei processi, sia propri che degli Enti Locali e delle Aziende Sanitarie.

2.3. Classificazione per Architettura

I sistemi sono poi stati classificati anche per tipologia di architettura, con lo scopo di individuare la modularità, la flessibilità, l'interoperabilità e l'interconnessione dei sistemi realizzati.

In particolare, e con riferimento ai sistemi complessi (B,C,D,E), è utile distinguere fra architettura unitaria, in cui non vi è distribuzione territoriale delle componenti ma una unitarietà di informazione sull'unico dominio Regionale, e architettura distribuita, in cui il sistema è articolato in componenti distinte ed interoperanti, in particolare in corrispondenza del dominio istituzionale di competenza (Comuni, Province, Regione, Aziende, etc...)

ARCHITETTURA	Nr.	%
Unitaria	25	65,8
Distribuita	13	34,2
Totale	38	100

Ad una prima lettura si registra una predominanza di architetture unitarie soprattutto nell'ambito di sistemi molto complessi. Il coinvolgimento come parte attiva nella gestione dei sistemi da parte degli Enti Locali e delle Aziende Sanitarie è previsto in tutti i casi in cui se ne rileva la necessità.

3. PROCESSI

Analogamente a quanto fatto per i sistemi informativi rilevati, allo scopo di fornire una sintesi divulgabile, si è ritenuto opportuno sintetizzare anche l'analisi dei processi secondo alcuni indicatori.

3.1. Analisi

A fronte dei sistemi classificati in tipologia B, C, D, E l'analisi dei processi ha puntato a mettere in evidenza:

- quanti e quali fossero orientati al front office,
- quanti e quali orientati al back office
- l'utilizzo delle piattaforme e dei servizi "abilitanti" (autenticazione centralizzata, PEC, Firma digitale, Timbro digitale, Cooperazione applicativa, ecc.)

I 129 processi censiti risultano così ripartiti:

PROCESSI	N	%
Front office	44	34,1
Back office	103	79,8

n.b. alcuni processi, essendo stati dichiarati sia come Front Office sia come Back Office, sono stati conteggiati due volte.

In merito ai processi si evidenzia che sono censiti per difetto. Si riscontra la mancanza di alcuni processi rilevanti come sottolineato in apertura. L'alta percentuale di processi di back office conferma quanto già detto sulla forte propensione degli sviluppi sin qui realizzati verso l'automazione interna, anche se il 40% dei processi collegati ai front end è comunque una percentuale considerevole.

Sui livelli di utilizzo dei servizi abilitanti si veda paragrafo 5.

4. BANCHE DATI

4.1. Analisi

A fronte dei sistemi classificati in tipologia A, C, D, E, l'analisi delle banche dati ha cercato, per quanto possibile, di mettere in luce i seguenti fattori chiave:

- Fonte alimentante: Quali sono i soggetti coinvolti nell'alimentazione delle basi dati e quale il debito informativo (obbligo o facoltà)
- Qualità del dato: Determinata in funzione della frequenza di aggiornamento, della sanzione, del vantaggio per il soggetto alimentante, etc..
- Certificabilità del dato: Se obbligatoria od opportuna in relazione ai processi di decertificazione
- Fruibilità del dato: Modalità di fruizione e presenza di servizi di visura o interoperabilità

Sono state censite 137 banche dati alla cui alimentazione concorrono i soggetti istituzionali sotto riportati nelle proporzioni indicate.

FORTE ALIMENTANTE	Nr.	%
RER	91	66,4
Comuni	34	24,8
Province	29	21,2
Aziende sanitarie	28	20,4
Altro	28	20,4

L'alta percentuale di intervento della Regione come fonte alimentante è da ascrivere al fatto che, in diversi casi, i dati vengono importati in Regione in modo più o meno strutturato da altre fonti esterne (Comuni, Province, Asl, altro) e poi caricati nelle diverse banche dati.

Per quanto riguarda la qualità del dato, salvo rarissimi casi non sono rilevabili né la frequenza richiesta di aggiornamento, né l'obbligatorietà di tale aggiornamento. Pertanto nulla è possibile dire in questa prima fase sulla qualità dei dati caricati.

Per quanto riguarda la certificabilità del dato, è stata fatta una differenziazione tra i dati raccolti per colmare un gap informativo richiesto dalla normativa vigente (nazionale o regionale) o comunque certificanti rispetto ad un qualsiasi genere di procedura (in tabella "si") rispetto alle banche dati puramente informative o divulgative ("no").

CERTIFICABILITA'	Nr.	%
Si	100	73,0
No	37	27,0
Totale	137	100

Tutto da approfondire invece il tema della fruibilità delle banche dati, differenziando tra dati "aperti" al pubblico (via web) o dati "chiusi" (all'interno di sistemi e disponibili solo per chi interagisce con quei sistemi). Questo tema è rilevante ai fini dei processi di decertificazione ed è per questo motivo che necessita di ulteriore approfondimento mirato.

5. UTILIZZO DEI SERVIZI ABILITANTI

Sui livelli di utilizzo delle piattaforme e dei servizi abilitanti il dato è piuttosto basso. Su questa evidenza è necessario intervenire. È importante sottolineare che esistono diversi sistemi in cooperazione applicativa con Amministrazioni Centrali dello Stato, e tale cooperazione, anche se non imputabile a RER, avviene tramite porte di dominio dedicate anziché sull'unica porta di dominio che Regione Emilia-Romagna dovrebbe utilizzare.

Molto scarso il ricorso a piattaforme di gestione documentale e relativi servizi (firma digitale, poste elettronica certificata, timbro digitale etc...), ivi compresi i servizi di invio in conservazione.

Altrettanto basso il livello di utilizzo dei servizi territoriali anche se, evidentemente, non tutti i processi gestiti necessitano di riferimenti geografici.

La tabella che segue evidenzia le percentuali di utilizzo di alcuni servizi abilitanti, in particolare appartenenti alla piattaforma documentale, la cui disponibilità è da tempo consolidata; tuttavia, anche in questo caso, si deve riscontrare la scarsa percentuale di utilizzo.

Servizi abilitanti		Nr	% (su 129)
Autenticazione	Autenticazione centralizzata (IAM, LDAP, Active Directory)	46	35,6
	Autenticazione centralizzata Federa	11	8,5
	Autenticazione applicativa	48	37,2
Firma Digitale		16	12,4
Timbro Digitale		4	3,1
PEC		14	10,8

6. CONCLUSIONI

In sintesi queste le conclusioni:

- la quasi totalità dei processi amministrativi di staff è automatizzata, il che produce una cospicua mole di dati ed informazioni che possono essere elaborati e producono conoscenza. Questi sistemi sono generalmente integrati fra loro. I servizi offerti al dipendente Regionale (lo sportello del dipendente) consentono un buon livello di semplificazione ed ottimizzazione dei processi interessati.
- Nei sistemi di line sono privilegiati i processi di Back Office rispetto a quelli di Front Office come indice di una propensione allo sviluppo di applicazioni orientate all'automazione interna delle istruttorie, anche inter-ente. I servizi verso i target di utenza sono comunque in crescita.
- Come detto, molti sono i sistemi orientati alla costruzione di banche dati. Inoltre, il coinvolgimento di Enti Locali ed Aziende Sanitarie per l'alimentazione delle banche dati è oltre l'80%. È necessario sviluppare ulteriormente l'analisi sotto questo profilo per individuare possibili sovrapposizioni, ma soprattutto per ridurre l'onere informativo a carico di Enti Locali e Aziende Sanitarie finalizzandolo alla costruzione di poche e significative basi dati certificanti, curando maggiormente, al contempo, gli aspetti di qualità e fruibilità dei dati ivi contenuti.
- Si constata poi che la maggior parte dei dati di particolare rilevanza (ai fini della decertificazione ma anche di programmazione e controllo) sono scarsamente accessibili. I dati non sono cioè organizzati, in generale, per assicurare a terzi, interessati ed aventi diritto, una libera consultazione e fruizione. I sistemi rilevati sono quasi per nulla interconnessi tra loro.
- I sistemi di line, particolarmente verticalizzati (sulla funzione), utilizzano in modo limitato i servizi e le piattaforme abilitanti (infrastrutturali, documentali, territoriali e servizi di anagrafe), esistenti e disponibili, e questo è un primo fattore di scarsa integrazione. Si rileva come particolarmente critico il basso ricorso all'autenticazione centralizzata (Federa o IAM), soprattutto verso target di utenza esterni.
- Anche l'architettura prevalentemente unitaria e non modulare di molti sistemi rilevati non favorisce l'interazione. A questa situazione concorre anche l'Amministrazione centrale dello Stato, che si pone spesso in modo sordinato, con soluzioni proprietarie ed anch'esse pesantemente verticalizzate.
- Lo scarso livello di interoperabilità e cooperazione comporta in diversi casi un onere gestionale a carico dell'utente, il quale deve rifornire ad esempio informazioni già possedute dall'Amministrazione).

È da sottolineare che le informazioni ed i dati riportati su questo documento, come già evidenziato in varie occasioni nei singoli capitoli, sono il risultato di una prima, ancorché comunque significativa, analisi delle schede pervenute, analisi che nelle prossime settimane si provvederà ad approfondire ulteriormente con opportuni supplementi di indagine.