

# **Sistema pubblico di cooperazione: EXECUTIVE SUMMARY**

*Versione 2.1*

## **INTRODUZIONE**

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di D.lvo concernente il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC) è iniziato il percorso di realizzazione tecnico-organizzativo di quanto delineato nel documento *“L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa”*, approvato dalla Conferenza Unificata Stato, Regioni ed autonomie locali nella seduta del 24 luglio 2003. Tale documento prevedeva, fra l'altro, la costituzione di un specifico gruppo di lavoro avente come tema:

*“gli strumenti di accesso ai servizi erogati sul canale telematico, le modalità di erogazione dei servizi su tale canale, le architetture di cooperazione che garantiscono l'interoperabilità dei servizi sul territorio nazionale e l'erogazione di servizi tra amministrazioni”.*

---

## **OBIETTIVI E CONTENUTI DEL DOCUMENTO**

Questo documento illustra in modo sintetico i risultati del gruppo di lavoro, che ha svolto le sue attività per circa un anno a partire dal mese di novembre del 2003. Al gruppo di lavoro hanno partecipato rappresentanti di tutte le pubbliche amministrazioni e delle associazioni di categoria dei fornitori.

---

## **I RISULTATI DEL GRUPPO DI LAVORO**

Il lavoro svolto si è concentrato soprattutto sulle architetture di cooperazione e di interoperabilità, assumendo come acquisiti e condivisi sia i risultati conseguiti dal gruppo di lavoro sul sistema di interconnessione, presieduto dal Prof. Decina, sia l'insieme delle norme e delle regole tecniche sull'emissione e l'utilizzo della Carta Nazionale dei Servizi e della Carta di Identità Elettronica quali strumenti di accesso ai servizi erogati.

Il tema della cooperazione applicativa e dell'interoperabilità è stato a lungo dibattuto in passato senza che sia stato possibile trovare una condivisione completa fra le possibili soluzioni tecnologiche e le scelte organizzative che tali soluzioni implicano. Ciò che si è voluto ottenere nell'ambito del gruppo di lavoro attuale è la definizione di un insieme di regole tecniche, organizzative ed operative con le quali due sistemi informativi, afferenti a soggetti diversi, possano “cooperare” nello svolgimento di uno o più processi amministrativi. Tale cooperazione nasce da esigenze normative che già oggi prevedono la richiesta o l'invio di informazioni da una amministrazione ad un'altra. Ad esempio, la costituzione di una nuova impresa coinvolge la camera di commercio, l'Inps, l'Inail, il Ministero dell'Economia e Finanze. E' pertanto necessario realizzare un sistema in grado di garantire i flussi informativi fra le varie amministrazioni, e in alcuni casi anche a soggetti esterni che interagiscono con la pubblica amministrazione, e garantire il buon esito dei procedimenti amministrativi previsti dalla legge.

---

**Sistema Pubblico di Cooperazione: EXECUTIVE SUMMARY – v2.1**

---

E' evidente come di volta in volta sia possibile definire modalità di cooperazione applicativa capaci di risolvere un particolare procedimento. Tuttavia, per evitare una crescita esponenziale del numero di soluzioni da gestire e dei conseguenti costi di gestione, è ineludibile arrivare alla condivisione di regole generali da applicare indipendentemente dai procedimenti amministrativi e dalle amministrazioni coinvolte. Inoltre, queste regole devono basarsi sull'uso di strumenti e standard tecnologici maturi, che il mercato ritiene condivisi e interoperabili.

Sotto il profilo organizzativo, due sono gli elementi cruciali da considerare. Anzitutto deve valere il principio di pariteticità, così come ribadito dal documento sulla "Visione Condivisa", principio per il quale le amministrazioni sono e devono essere paritetiche nel momento in cui "cooperano" fra loro. Inoltre, deve essere sempre possibile individuare le responsabilità a cui afferiscono le diverse componenti della cooperazione nello svolgimento di un procedimento amministrativo. Tale principio, da ritenersi uno dei vincoli da soddisfare, è fondamentale per conseguire quei vantaggi di efficacia e di qualità del servizio che sono alla base stessa dell'utilizzo dell'ICT nel progetto di e-government.

Partendo da queste premesse, il gruppo di lavoro ha esaminato quanto già realizzato dalle pubbliche amministrazioni su questo tema, quali siano le esigenze delle le pubbliche amministrazioni e quale sia l'architettura proponibile per soddisfare tali esigenze. Il gruppo ha prodotto tre documenti principali relativi ai principi organizzativi del modello di cooperazione, all'architettura tecnologia e funzionale e agli standards da utilizzare.

Fra i punti più rilevanti risultati dall'analisi di quanto alcune amministrazioni hanno sperimentato in passato, è emerso un elemento importante: per i sistemi che già oggi consentono forme più o meno complete di cooperazione applicativa (sistema Catasto-Comuni, Sistema Mandato Informatico, Sistema delle Anagrafi, Sistema Informativo della Montagna e Sistema delle Imprese), è stato necessario emanare una specifica norma di legge per consentire di dare "validità giuridica" alle procedure telematiche. E' evidente che l'intero progetto di e-government non può svilupparsi in modo coerente se, per ogni processo di cooperazioni fra amministrazioni, è necessario proporre una normativa particolare. A questo problema è stata data soluzione proponendo, nel D.Lvo istitutivo del SPC, una norma generale che dia validità giuridica alla cooperazione applicativa.

Lo stesso D.Lvo sul SPC regola all'art. 2 la componente di cooperazione applicativa e di interoperabilità che ha come elemento fondante il "coordinamento strategico condiviso" a cui partecipano le Amministrazioni Centrali, Regionali e Locali al pari di quanto avviene per la gestione dell'infrastruttura di rete. In accordo a quanto previsto dalla stessa normativa, le Regioni hanno anche il compito istituzionale di definire, promuovere, attuare e monitorare lo sviluppo del modello di cooperazione a livello regionale in accordo con le regole tecniche condivise a livello nazionale.

Nell'individuare il modello di cooperazione applicativa si è tenuto conto dei seguenti principi organizzativi:

1. il modello di cooperazione deve essere indipendente dagli assetti organizzativi e dai sistemi informatici interni dei soggetti cooperanti;
2. ciascun amministrazione cooperante mantiene la responsabilità dei propri servizi e dei propri dati;
3. la cooperazione applicativa si attua sulla base degli accordi tra le parti ed ha un fondamento normativo o istituzionale. Al fine di soddisfare tali principi, l'architettura tecnica e organizzativa del modello proposto si basa sui seguenti elementi fondamentali:
  - a) la cooperazione applicativa avviene attraverso lo scambio di "messaggi applicativi" e sulla base di *accordi di servizio* che esplicitano l'accordo stipulato sull'erogazione/fruizione delle prestazioni del servizio in questione;

## Sistema Pubblico di Cooperazione: EXECUTIVE SUMMARY – v2.1

- b) ogni amministrazione gestisce i flussi di cooperazione applicativa con le altre amministrazioni per il tramite di un unico punto (logico) del proprio sistema informativo denominato *Porta di Dominio dei Servizi Applicativi (PDSA)*;
- c) le amministrazioni che cooperano fra loro possono dar luogo a *Domini di Cooperazione* in cui siano stabiliti i servizi erogati, i relativi livelli di servizio e le responsabilità nel mantenimento di tali livelli;
- d) è definita una infrastruttura unitaria di *servizi di interoperabilità e di cooperazione e accesso (SICA)* che garantisce l'erogazione di servizi tecnologici di base, comuni a tutti i Domini di Cooperazione.

Ognuno di questi quattro elementi è necessario per poter soddisfare i tre principi organizzativi esposti in precedenza.

L'utilizzo di messaggi applicativi impone la non intrusività degli strumenti di cooperazione applicativa: una amministrazione non può in nessun caso cambiare lo stato delle informazioni presenti in un'altra amministrazione all'insaputa della stessa. Il messaggio applicativo, concretizzatosi con gli standards redatti nello schema "busta di e-government", consente in modo automatico di gestire la cooperazione mantenendo le responsabilità e le autonomie previste per legge. Tale meccanismo è in perfetta analogia logica, se non tecnologica, con quanto già è attualmente utilizzato nel sistema bancario sulla stessa tematica.

La Porta di Dominio dei Servizi Applicativi è l'elemento cruciale che consente, ad ogni amministrazione, l'erogazione dei servizi di cooperazione: ogni amministrazione è responsabile della propria Porta di Dominio e dei servizi di cooperazione che la Porta gestisce. Molto tempo e lavoro è stato dedicato per individuare l'insieme delle funzionalità che la porta deve poter svolgere in modo standard.

L'esistenza del concetto di Dominio di Cooperazione è l'elemento che consente di dare molta flessibilità al modello di cooperazione individuato. Il Dominio di Cooperazione è in modo molto sintetico un accordo fra amministrazioni in cui si definisce chi è responsabile di cosa e chi svolge le funzioni di supervisione e monitoraggio degli accordi presi. In alcuni casi, si pensi al Sistema delle Imprese o al Mandato Informatico, il Dominio di Cooperazione deve soddisfare particolari esigenze di sicurezza. Il modello definisce gli standard di riferimento da utilizzare compatibili (punto cruciale) con le funzionalità standards della Porta di Dominio. I Domini di cooperazione, quali ad esempio quelli attivati da una amministrazione centrale, da una regione o da un qualunque gruppo di amministrazioni, hanno il compito di qualificare i servizi afferenti al Dominio stesso, nonché coordinare e monitorare i servizi applicativi e infrastrutturali riferiti al Dominio.

Per quanto concerne i SICA, infine, la tecnologia su cui si basa la cooperazione applicativa fa esplicito riferimento alle funzioni e ai servizi erogati secondo il paradigma *Web-Services*. Tale tecnologia prevede l'esistenza di registri, cataloghi e schemi di servizio in cui sia trasparente e automaticamente gestibile, per ogni applicazione e per ogni Porta di Dominio, l'insieme dei servizi erogati da ogni amministrazione e le relative modalità di richiesta di servizio. Sulla base di queste tecnologie sono implementabili le applicazioni di cooperazione in modo automatico. Il compito dei SICA è quello di garantire per tutte le pubbliche amministrazioni e per i Domini di Cooperazione le funzionalità necessarie alla cooperazione applicativa e, inoltre, di assicurare funzioni di sicurezza di base (se richieste) e di tracciatura di rete, avvalendosi dei servizi di interconnessione del SPC.

L'infrastruttura unitaria di servizi di interoperabilità e di cooperazione e accesso (SICA) che garantisce l'erogazione di servizi tecnologici di base, comuni a tutti i Domini di Cooperazione è previsto essere tecnicamente articolata su due livelli operativi: il livello generale e il livello secondario. I servizi

---

**Sistema Pubblico di Cooperazione: EXECUTIVE SUMMARY – v2.1**

---

dell'infrastruttura di livello generale sono parte integrante dell'insieme delle strutture tecnologiche condivise previste dall'architettura generale del SPC. In tal senso, i servizi di livello generale sono soggetti alle funzioni di indirizzo e controllo del Comitato previsto dal D.Lvo sul SPC. I SICA di livello secondario sono qualificati su decisione del Comitato SPC e possono essere realizzati da una qualunque Amministrazione ovvero da un soggetto privato.

Ogni Dominio di cooperazione può scegliere in completa autonomia se utilizzare i servizi infrastrutturali di livello generale o di un qualunque SICA di livello secondario già esistente o di realizzarne uno specifico. La realizzazione dei SICA di livello secondario deve in ogni caso basarsi sui criteri di efficienza ed economicità in relazione alle reali esigenze da soddisfare, criteri da considerarsi alla base di qualunque processo di sviluppo innovativo.

Come già detto, l'infrastruttura di livello secondario ha il compito di offrire i SICA secondo quanto previsto dalle regole tecniche predisposte nei documenti allegati. L'infrastruttura di livello generale, oltre ai servizi di interoperabilità cooperazione ed accesso, gestisce anche le informazioni necessarie a costruire il quadro completo ed esaustivo dei servizi applicativi realizzati e dei relativi accordi di servizio, in modo da assicurare a tutti i soggetti che partecipano al SPC la conoscenza di tutti i servizi disponibili e di tutti i Domini di Cooperazione esistenti. A tal fine è tenuto un registro generale su cui sono pubblicati tutti gli accordi di cooperazione e tutti i servizi applicativi, con i relativi accordi di servizio, dei singoli soggetti che partecipano al SPC (siano esse amministrazioni centrali, regioni o enti locali, nonché soggetti privati che interagiscono sistematicamente con la PA).

In funzione delle esigenze delle singole Amministrazioni o dei Domini di Cooperazione, ciascuno può autonomamente decidere di pubblicare i servizi di interesse anche su uno o più registri SICA di livello secondario, ovviamente nel completo rispetto delle regole tecniche.

Da quanto detto, l'infrastruttura unitaria, costituita dall'insieme dei servizi SICA di livello generale e SICA di livello secondario, consente una completa pariteticità fra tutti gli attori partecipanti al sistema di cooperazione, senza imporre alcuno schema organizzativo precostituito fra amministrazioni centrali, regionali o locali.

E' chiaro che la soluzione individuata consente una elevata flessibilità organizzativa e tutte le possibili forme di collaborazione e di sussidiarietà fra amministrazioni. Tuttavia, per consentire questa flessibilità è necessario una totale aderenza agli standards tecnologici individuati e alle funzionalità di base che devono essere garantite. In tal senso, sono previsti verifiche funzionali di aderenza agli standard per ogni componente del sistema (SICA e porta di dominio) che devono essere superate prima di poter "annunciarne" l'ingresso nel sistema di cooperazione.

I documenti predisposti illustrano il dettaglio del sistema di cooperazione applicativa condiviso nel gruppo di lavoro. E' necessario che lo sviluppo di questo modello avvenga in modo graduale in coerenza con gli stati di realizzazione del modello di interconnessione. Inoltre è necessario prevedere un continuo lavoro di adeguamento degli standard individuati coerente con lo sviluppo della tecnologia.