

Rapporto

numero	data	Dipartimento
5383 R	27 aprile 2004	DFE / DI / DT
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 1° aprile 2003 concernente lo stanziamento di un credito di fr. 4'800'000.- per la realizzazione del progetto di gestione elettronica documentale (Progetto *TI-GED*)

La modernizzazione dell'amministrazione cantonale si rende oggi necessaria per poter far fronte ad una sempre maggiore sollecitazione da parte degli utenti-cittadini e per permettere – qualora ve ne sia la volontà – una riorganizzazione del lavoro e delle risorse. Inoltre è oggi necessario – se non indispensabile – poter accedere in modo veloce e completo alle informazioni disponibili all'interno dell'amministrazione evitando possibili disguidi, doppioni, documentazioni incomplete e mal gestite, originali introvabili e altri problemi del genere.

Le esperienze fatte in altre amministrazioni pubbliche (sia più grandi, sia anche più piccole di quella del Canton Ticino) hanno dimostrato che con la gestione digitalizzata dei documenti si possono ottenere benefici interessanti tanto per ciò che riguarda la qualità del lavoro prodotto, e per la velocizzazione dei processi.

È comunque evidente che l'applicazione di simili sistemi comporta inizialmente un aumento del carico di lavoro, proprio perché occorre digitalizzare tutto ciò che attualmente è disponibile unicamente come supporto cartaceo.

UN'ESIGENZA DI VECCHIA DATA

Da quasi dieci anni si progetta di dotare l'AC di un sistema di archiviazione efficiente delle pratiche e dei dati. Nel 1995, e successivamente nel 1997 e nel 1999, furono esperite delle perizie affrontate da diverse angolazioni: spazi e logistica, informatica, tempi e modi di produrre. Nel 1999 fu incaricata una società privata di fare il punto della situazione e preparare un progetto di archiviazione integrale dei documenti e dei dati dello Stato.

Nel 2001 fu presentato un progetto la cui realizzazione sarebbe costata 46 o 47 milioni di franchi. Evidentemente l'investimento fu ritenuto veramente eccessivo e quindi si procedette ad affinare il progetto con risorse interne all'amministrazione, riuscendo più che a dimezzare l'investimento previsto, mantenendo comunque intatto il risultato finale.

Con il messaggio oggetto di questo rapporto il Consiglio di Stato richiede un credito iniziale di fr. 4'800'000.- per la realizzazione della prima tappa (nucleo base) del progetto di gestione elettronica documentale nell'Amministrazione Cantonale (AC).

TRE PROGETTI PILOTA

Il gruppo di progetto ha infatti operato alcune interessanti valutazioni sulla strategia operativa nell'applicazione di questo sistema all'interno dell'AC evitando di proporre un progetto globale e difficilmente gestibile, preferendo piuttosto un approccio progressivo. Il

centro servizi informativi (CSI) ha compiuto un'attenta analisi con lo scopo di individuare i settori che avrebbero permesso la realizzazione della prima tappa rispondendo alle esigenze dell'insieme dell'AC. In effetti i settori coinvolti permettono di coprire il 90-95% delle casistiche rilevate all'interno dell'AC e permettono pure di poter replicare le soluzioni adottate in questa fase nella fase successiva per altri settori.

I progetti pilota sono i seguenti:

- *Gestione elettronica documentale degli incarti degli stranieri*, per la Sezione dei Permessi e dell'Immigrazione;
- *Gestione elettronica documentale per l'amministrazione della corrispondenza*, per la Divisione delle Costruzioni. La gestione della corrispondenza è peraltro una necessità trasversale a tutta l'AC;
- *Archiviazione elettronica dei dati storici del registro fondiario*, per la Sezione del Registro Fondiario e di commercio.

Le esperienze maturate in questa prima fase dovrebbero consentire una diffusione più pragmatica e controllata dello strumento, permettendo ai progetti futuri (11 sono i servizi che si sono rivolti al CSI segnalando l'esigenza di introdurre dei sistemi di GED) di trarre vantaggio dalle esperienze maturate.

L'obiettivo finale del progetto (per un costo complessivo stimato in circa 21'000'000 di franchi) è quello di dotare della tecnologia GED circa 2000 utenti dell'AC entro il 2011.

Inoltre questo progetto dovrebbe evitare che all'interno dell'Amministrazione nascano separatamente altri sistemi di archiviazione con soluzioni puntuali e su misura unicamente per gli uffici che le adottano, impedendo l'implementazione di una soluzione globale per tutta l'AC.

NECESSITÀ ORGANIZZATIVE

L'avvio dei progetti pilota comporta la necessità di introdurre alcuni cambiamenti organizzativi come la creazione di un centro di competenza presso il CSI con l'assunzione di tre unità che si occuperanno in futuro della gestione del sistema GED per tutta l'amministrazione; le tre unità saranno sufficienti anche per portare a compimento la seconda fase.

Evidentemente occorrerà anche introdurre l'infrastruttura di base, vale a dire la piattaforma centrale sulla quale verranno installate tutte le applicazioni di gestione documentale utilizzate nell'amministrazione.

Occorrerà poi rivedere le disposizioni che regolano organizzazione e funzionamento dell'archiviazione all'interno dell'AC. La Cancelleria si occuperà della revisione del regolamento del 16 marzo 1983 per adattarlo ai nuovi processi che saranno introdotti con il sistema GED.

DESCRIZIONE DEI PROGETTI PILOTA

Sezione dei permessi e dell'immigrazione (SPI)

È in questo settore che l'esigenza di utilizzare un sistema di gestione elettronica dei documenti è attualmente più impellente.

Per la trattazione della variegata casistica, la SPI allestisce per ogni straniero e per ogni tipo di pratica, indipendentemente dall'esito della richiesta, un dossier nel quale viene oggi inserito ogni tipo di documento, rapporto o annotazione utile per l'evasione della pratica e alla ricostruzione storica dell'iter procedurale. Fra i documenti più ricorrenti si citano: le

decisioni, i preavvisi, i certificati penali, gli estratti casellari, i curriculum vitae, i contratti di lavoro e d'affitto, i documenti relativi alle procedure di contravvenzione, i rapporti di polizia e le condanne subite dall'interessato. I documenti menzionati vengono conservati per l'intero periodo di residenza e quindi archiviati, a termini di legge, per almeno 10 anni.

Per dare un'idea della quantità di documenti che vengono gestiti in forma cartacea da questa sezione bastano alcune cifre: per il periodo che va da inizio 2000 a fine primo semestre 2002, sono stati allestiti in media 2385 (2000), 2724 (2001) e 3444 (inizio 2002) nuovi incarti al mese. Ad oggi si contano oltre 300'000 incarti, di cui circa 150'000 sono messi in circolazione almeno una volta nel corso dell'anno.

Per la gestione dell'archivio (370 m2 suddivisi in due stabili) sono oggi impiegate 6,5 unità lavorative.

Con l'attuale sistema di archiviazione vi sono almeno due aspetti problematici: lunghi tempi di evasione delle pratiche e una generalizzata mancanza di spazio e di sicurezza. Questi aspetti potranno venir risolti con l'introduzione della GED che permetterà a più funzionari di disporre contemporaneamente dell'incarto completo, senza doverlo richiamare quando è già in circolazione.

È pure interessante il fatto che parallelamente all'introduzione dell'archiviazione elettronica alla SPI verrà introdotto un sistema in grado di automatizzare i flussi di lavoro che permette una verifica costante del rispetto delle procedure e una ripartizione dei carichi di lavoro ottimizzata. In pratica il sistema GED permetterà di riorganizzare il lavoro di questa sezione.

Non dobbiamo dimenticare che una delle lacune sollevate dalla Commissione amministrativa d'inchiesta che era stata incaricata di verificare l'operato della SPI riguardava proprio la mancanza di ordine e di completezza degli atti negli incarti.

GED per l'amministrazione della corrispondenza

Uno dei settori nei quali storicamente è stata introdotta prima la gestione elettronica dei documenti è proprio quello della corrispondenza. Sistemi del genere sono già utilizzati anche da altre amministrazioni pubbliche (come ad esempio la Città di Lugano) che hanno capito l'importanza di poter archiviare e reperire con facilità le informazioni relative alla corrispondenza in entrata, oltre che a quella in uscita.

I settori toccati da questo primo progetto pilota è la Divisione delle costruzioni e quella della pianificazione territoriale. La Divisione delle Costruzioni utilizza già un sistema di archiviazione elettronico realizzato nel 1994 mediante risorse interne. Tuttavia questo sistema si basa su un'architettura tecnologica ormai superata e quindi non più aggiornabile.

Il vantaggio dell'implementazione del sistema GED presso la Divisione delle costruzioni risiede anche nel fatto che quest'ultima ha modificato il suo sistema organizzativo orientandolo nel rispetto del sistema di qualità ISO 9001. Questo significa che nella divisione esiste una chiara definizione della struttura organizzativa e dei flussi di informazione.

In pratica tutta la corrispondenza in entrata verrà acquisita tramite uno scanner e verrà bloccata qualsiasi possibilità di modifica, si procederà poi ad una nuova catalogazione dei documenti in maniera strutturata con l'ausilio di parole chiave per facilitarne la reperibilità. Non tutti gli utenti della rete aziendale avranno però la possibilità di visionare i documenti, dato che gli accessi saranno differenziati a dipendenza delle esigenze di sicurezza e riservatezza. Inoltre il sistema permetterà di reperire dati da altre piattaforme esistenti nell'amministrazione.

Archiviazione elettronica dei dato storici del Registro Fondiario

Attualmente il Registro Fondiario viene gestito elettronicamente, ma la trasposizione dei dati dal supporto cartaceo a quello elettronico, iniziata attorno il 1995, ha comportato unicamente il trattamento delle iscrizioni in vigore, nella loro versione più aggiornata, tralasciando i passaggi evolutivi intermedi e, naturalmente, le cancellazioni avvenute nel tempo, cosicché la banca dati SIFTI (Sistema d'Informazione Fondiaria del Cantone Ticino) contiene, quale base storica, solo informazioni epurate. Per cercare riferimenti allo stato originale occorre consultare i supporti cartacei disponibili unicamente presso gli sportelli degli UR dato che nel sistema SIFTI mancano collegamenti diretti con la situazione iniziale di determinati diritti.

Occorre quindi informatizzare i dati storici del Registro in modo da poter disporre di un'informazione completa che potrà venir messa a disposizione degli utenti e permetterà scambi di informazioni a livello nazionale.

La trasposizione delle documentazioni dai vecchi registri storici cartacei a quello informatizzato verrà svolta dal personale interno.

LE PERPLESSITÀ COMMISSIONALI

La Commissione della Gestione ha accolto favorevolmente la proposta di introdurre presso l'Amministrazione un sistema di gestione informatizzato dei documenti, ma ha però voluto valutare alcune tematiche ritenute importanti:

L'architettura centralizzata offre più o meno vantaggi rispetto a un sistema di archiviazione per settore?

Il CSI ha valutato la possibilità di introdurre un GED basato su sistemi settoriali distinti per i vari rami dell'amministrazione. La conclusione è però stata negativa in quanto le esperienze sin qui compiute hanno dimostrato che una soluzione centralizzata offre maggiori vantaggi. Innanzitutto la somma delle diverse soluzioni "leggere" rischia di essere più onerosa della soluzione proposta. Il solo modo di controllare l'evoluzione della spesa informatica nell'amministrazione cantonale è quello di cercare di standardizzare il più possibile le soluzioni adottate e cercare di avere una buona conoscenza di un'architettura robusta. Inoltre la soluzione centralizzata offre vantaggi per ciò che riguarda il salvataggio dei dati (back up) in quanto più veloce e sicura. In effetti sette piccoli server in attività – in loco di uno solo più potente – rischierebbero di trafficare eccessivamente la rete e di compromettere il salvataggio dei dati.

Il progetto garantisce la riduzione della crescita esponenziale della carta archiviata?

Questo è uno degli obiettivi del progetto. Le analisi effettuate indicano una riduzione dei volumi degli incarti del 40-60% sia grazie al fatto che i documenti che non richiedono la conservazione per motivi legali possono essere sostituiti completamente con documenti informatici, sia perché non vi sarà più bisogno di conservare documentazioni in due o tre esemplari perché necessarie ad uffici diversi. Il conseguimento di buoni risultati presso i settori pilota permetterà di valutare la possibilità di estendere il sistema al resto dell'AC, in cui solo lo scorso anno sono stati prodotti 75 mio di fogli. Le esperienze effettuate in altri Cantoni sono positive in questo senso. Ad esempio per ciò che riguarda la SPI, i Cantoni Grigioni e San Gallo hanno optato per l'eliminazione quasi totale di tutti i documenti cartacei.

Quali sono i potenziali risparmi resi possibili dall'introduzione del sistema?

Questo è il quesito che ha maggiormente interessato la Commissione della Gestione. In effetti un investimento globale di 21 milioni di franchi in dotazioni informatiche dovrebbe permettere anche un risparmio nella gestione corrente. In teoria, analisi comparative eseguite da ditte specializzate indicano che a, dipendenza dei settori nei quali viene introdotto, il sistema GED permetterebbe di effettuare risparmi del tempo lavorativo che possono variare dall'8% al 50%. Tuttavia il Consiglio di Stato nel messaggio relativizza questi benefici: *“Di fronte ad un aumento delle attività, sarebbe possibile mantenere invariato il numero di risorse. Qualora invece le attività restassero stabili, sarebbe possibile riallocare le risorse indirizzandole verso mansioni più valorizzanti”*.

In generale la tecnologia prevista permetterebbe di risparmiare il 20% nei tempi di processo di una pratica, di aumentare la produttività del 25-50% e risparmiare personale poco qualificato nell'ordine del 20%. Il nocciolo della questione sta nel fatto di sapere quale comportamento adotteranno i servizi che saranno dotati del sistema GED.

A questo proposito la commissione della Gestione ha chiesto ai dipartimenti interessati di quantificare gli eventuali risparmi conseguibili. Con lettera del 7 aprile 2004 sono giunte le risposte.

La Sezione dei Permessi e Passaporti (SPI) indica, oltre al miglioramento della celerità e della qualità delle procedure la sicura riduzione di 3 unità del Servizio casellario della SPI e al termine dei lavori di ripresa dei dati, sono ipotizzabili effetti positivi sull'intero Ufficio degli stranieri.

La Divisione delle costruzioni ricordando che circa 300 collaboratori beneficeranno di questo sistema, stima una possibile riduzione del personale di 1,5 unità, pari allo 0,5%.

Per ciò che concerne il Registro Fondiario, il DI fa notare come questo settore ammortizzerà l'investimento nel giro di poco più di tre anni, dopo di che il sistema GED genererà un risparmio annuo di oltre fr. 50'000.-, oltre alla riduzione di 1 unità di personale.

È evidente la discrepanza tra le analisi compiute dalle società specializzate e dal CSI con quanto dichiarato dagli uffici interessati. È sicuramente possibile che i vantaggi teorici studiati in sede di analisi dei flussi di lavoro, nella pratica risultino inferiori. È però anche importante che all'interno dell'AC ci si convinca che le risorse informatiche messe a disposizione debbano servire anche per razionalizzare il lavoro e portare vantaggi finanziari allo Stato. Sino ad oggi molto raramente gli investimenti informatici hanno portato vantaggi finanziari. Ad esempio il progetto MovPop – che avrebbe dovuto consentire risparmi – alla fine non ha permesso alcun risparmio di personale.

ASPETTI FINANZIARI

L'investimento di fr. 4'800'000.- è così suddiviso per i tre progetti pilota:

Gestione degli incarti della SPI	fr.	2'750'000.-
Gestione della corrispondenza della Divisione delle Costruzioni	fr.	850'000.-
Archiviazione dati storici del Registro Fondiario	fr.	170'000.-
Infrastruttura comune per l'AC	fr.	1'030'000.-

La spesa sarà attivata sull'arco di cinque anni con gli investimenti maggiori (1,6 mio) previsti nei primi due anni del progetto.

Per ciò che riguarda i costi di gestione nel messaggio sono indicati in fr. 365'000.- annui che saranno inseriti nei conti di gestione corrente del CSI. Alla commissione pare una valutazione un po' prudentiale e con tutta probabilità la cifra reale si avvicinerà ai

fr. 500'000.- ai quali occorrerà aggiungere il costo di 3 nuove unità di personale che saranno assunte per la creazione del centro di competenza GED in seno al CSI.

La spesa è prevista nel PFI al settore 11 "Amministrazione generale", posizione 114 980 8 ed è collegata ai seguenti elementi: WBS 951 50 1511, 125 55 1001 e 711 55 1004.

CONCLUSIONI

Se è vero che il Cantone Ticino è in ritardo rispetto ad altri Cantoni nell'introduzione del sistema di Gestione elettronica dei documenti, questo ritardo ha permesso di far tesoro delle esperienze altrui e di indirizzarsi verso prodotti informatici già testati e messi alla prova in altre amministrazioni. La scelta ticinese è andata sul prodotto già utilizzato dall'amministrazione del Canton San Gallo e che ha dato prova di buon funzionamento.

Non per questo motivo si deve però tralasciare ogni prudenza e il fatto di aver scelto tre progetti pilota che rappresentano il 90-95% delle tipologie di lavoro all'interno dell'AC permetterà di svolgere le necessarie valutazioni sull'implementazione di questa tecnologia. È quindi necessario prevedere un monitoraggio regolare dell'andamento del progetto per presentare successivamente un consuntivo finale in modo da poter quantificare i risultati ottenuti. Il Consiglio di Stato dovrà tenere al corrente la Commissione della Gestione circa l'andamento dei lavori di implementazione e presentare un rapporto finale che illustri compiutamente i risultati ottenuti a livello di diminuzione dei tempi di lavoro, sul risparmio di unità lavorative, sui vantaggi operativi e sui risparmi ottenuti.

Questa è una premessa indispensabile per poter valutare con chiarezza l'opportunità o meno di dare seguito al progetto con l'estensione a tutta l'AC del sistema GED per un ulteriore investimento di circa 16 milioni di franchi.

A detta della Commissione questo progetto potrebbe permettere di ottenere risparmi maggiori rispetto a quanto asserito da alcuni settori interessati dall'introduzione del sistema GED.

Inoltre occorrerà che a livello di pianificazione logistica si tenga conto dell'effettiva diminuzione della necessità di spazi per l'archiviazione di documenti. È auspicabile che si possano liberare spazi di proprietà del Cantone ed evitare di affittare spazi da privati.

È comunque indispensabile che questo investimento iniziale dimostri le potenzialità di risparmio intrinseche nella tecnologia in questione e che i settori interessati sappiano fare in modo che i risparmi diventino effettivi e non rimangano unicamente degli obiettivi virtuali.

* * * * *

Con queste considerazioni, invitando il Consiglio di Stato a sempre verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, soprattutto in questi periodi di difficoltà economiche, la Commissione della gestione e delle finanze propone al Gran Consiglio di approvare il decreto legislativo, allegato al messaggio in esame.

Per la Commissione gestione e finanze:

Michele Foletti, relatore

Bacchetta-Cattori - Beltraminelli - Bignasca (con riserva) - Bonoli -

Lepori B. - Lepori Colombo - Lombardi - Lotti - Merlini - Robbiani