

Direttiva del 4 gennaio 2005

LINEE GUIDA IN MATERIA DI DIGITALIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

VISTO l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri";

VISTI gli articoli 4 e 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche";

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante il riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, l'articolo 8 concernente la direttiva generale annuale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione;

VISTI i contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto dirigenza - area I, sottoscritti il 5 aprile 2001 e, in particolare, l'articolo 35 del contratto per il quadriennio 1998-2001;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, recante "delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di innovazione e tecnologie al Ministro senza portafoglio, dott. Lucio Stanca;

VISTO il documento programmatico del Ministro per l'innovazione e le tecnologie recante "Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'informazione nella legislatura" approvato dal Consiglio dei Ministri in data 13 maggio 2002;

VISTO l'articolo 29, comma 7, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002);

VISTO l'articolo 26 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003);

CONSIDERATO l'avviso del Ministro per la funzione pubblica, ai sensi della disposizione di reciproco raccordo, contenuta sia nella delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro Lucio Stanca, sia in quella al Ministro Mario Baccini;

VISTA la direttiva del Ministro per l'attuazione del programma di Governo in data 27 dicembre 2004, recante "Indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione";

CONSIDERATO che la predetta direttiva prevede che i Ministri, nel fissare le priorità politiche delle rispettive Amministrazioni, tengano conto "ai fini della ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie, dell'obiettivo di digitalizzazione della pubblica Amministrazione, secondo le linee guida emanate in materia dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie";

E M A N A

la seguente Direttiva

PREMESSA

La presente direttiva è indirizzata a tutte le Amministrazioni dello Stato e a tutti gli Enti pubblici sottoposti a vigilanza ministeriale. Per le Regioni e gli Enti locali costituisce contributo alle determinazioni in materia, nel rispetto della loro autonomia amministrativa, e sarà oggetto di successivo atto di indirizzo ai sensi dell'articolo 29, comma 7, della legge 23 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002). Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Le precedenti direttive¹ e gli altri atti di indirizzo in materia di digitalizzazione, emanati anche in relazione a specifici settori, devono, comunque, intendersi validi ed efficaci e costituiscono parte integrante delle seguenti disposizioni.

1. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI DIGITALIZZAZIONE ²

La rilevazione sullo stato di attuazione degli obiettivi di legislatura nella pubblica amministrazione ha evidenziato il raggiungimento di significativi risultati. Permangono, peraltro, disomogeneità tra le diverse amministrazioni.

In particolare si segnalano di seguito i principali risultati conseguiti e le maggiori criticità da affrontare:

a) circa il 50% dei **servizi prioritari** sono disponibili on-line, altri sono disponibili solo parzialmente. Per quelli rispetto ai quali si registrano criticità le Amministrazioni dovranno effettuare un'analisi puntuale dei motivi di ritardo, e produrre un piano al fine di accelerarne la realizzazione. E' in ogni caso opportuno attivare la verifica della soddisfazione dell'utente;

¹ Direttiva del 21 dicembre 2001, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 5 febbraio 2002 n. 30;
Direttiva del 20 dicembre 2002, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 4 marzo 2003 n. 52
Direttiva del 18 dicembre 2003, pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 4 febbraio 2004 n. 28

² OBIETTIVI DI DIGITALIZZAZIONE PER LA LEGISLATURA indicati nelle "Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione" pubblicate sul sito www.innovazione.gov.it:

Servizi online ai cittadini e alle imprese

1. Tutti i servizi "prioritari" disponibili on-line
2. 30 milioni di Carte di Identità Elettroniche e Carte Nazionali dei Servizi distribuite
3. 1 milione di firme digitali diffuse entro il 2003

Efficienza interna della Pubblica Amministrazione

4. 50% della spesa per beni e servizi tramite eProcurement
5. Tutta la posta interna alla Pubblica Amministrazione via e-mail
6. Tutti gli impegni e mandati di pagamento gestiti on-line

Valorizzazione delle Risorse Umane

7. Alfabetizzazione certificata di tutti i dipendenti pubblici eleggibili
8. 1/3 della formazione erogata via eLearning

Trasparenza

9. 2/3 degli uffici della Pubblica Amministrazione con accesso on-line all'iter delle pratiche da parte dei cittadini

Qualità

10. Tutti gli uffici che erogano servizi dotati di un sistema di soddisfazione dell'utente.

- b) sono state distribuite oltre 1,6 milioni di carte di **firma digitale**. Il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) ha distribuito oltre 23.000 smart card ad altrettanti funzionari pubblici, con le quali vengono firmati digitalmente ogni giorno circa 3.000 mandati di pagamento. E' necessario rivedere le procedure amministrative al fine di estendere rapidamente l'utilizzo della firma digitale;
- c) l'utilizzo della **posta elettronica** è sensibilmente aumentato nelle comunicazioni interne alla Pubblica Amministrazione. Poiché il completamento dell'Indice PA (elenco di tutti gli uffici pubblici con casella di posta elettronica a disposizione del pubblico), attualmente in corso di predisposizione ad opera del CNIPA, costituirà certamente un incentivo all'uso di tale strumento, si invitano le Amministrazioni che non abbiano ancora ottemperato all'invio dei dati ad attivarsi in tal senso con la massima urgenza garantendo, altresì, il tempestivo e costante aggiornamento dei dati stessi;
- d) sempre nel settore della posta elettronica, va segnalato che molte amministrazioni hanno avviato iniziative per accrescere l'efficienza e ridurre i costi di proprie attività sostituendo ad operazioni materiali il ricorso a comunicazioni elettroniche. In questo ambito si colloca anche l'iniziativa denominata @P@³, finalizzata a cofinanziare specifici progetti delle Amministrazioni. E' allo studio la possibilità di rilanciare il progetto per ulteriori iniziative di razionalizzazione e risparmi;
- e) attualmente 25 milioni di **impegni e mandati di pagamento sono on line**. Nel corso del 2004 si è, infatti, esteso l'uso del Sicoge a quasi tutte le amministrazioni centrali (coprendo quasi il 100% dei capitoli di spesa delle stesse). Inoltre è stata automatizzata anche la gestione degli ordini di accreditamento che, a partire da giugno, comporta la gestione telematica di circa 175 mila ordini di accreditamento annuali; occorre però ancora estendere tali sistemi alle contabilità speciali;
- f) le **competenze informatiche** acquisite dal personale pubblico sono molto diffuse; i dati sulla formazione a distanza (e-learning) indicano una crescita superiore al 60% sebbene permanga poco rilevante il numero delle certificazioni tipo ECDL o equivalenti;
- g) **l'accesso on-line** all'iter delle pratiche mostra difficoltà legate al notevole impatto organizzativo. E' comunque in crescita la diffusione del protocollo informatizzato, prerequisito della trasparenza amministrativa. Nei settori nei quali è maggiore l'esigenza dei cittadini, ad es. fisco e previdenza, sono pienamente operativi call center utilizzabili anche per verificare lo stato delle pratiche e risolvere i problemi connessi. Per le Amministrazioni che non abbiano ancora completato l'automazione della gestione documentale e del protocollo informatico si segnala che il CNIPA propone tale servizio in modalità ASP ⁴;

³ Progetto approvato dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione il 18 marzo 2003 pubblicato sul sito www.cnipa.gov.it.

⁴ ASP (Application Service Provider): servizi resi disponibili in rete per le amministrazioni, le quali possono acquisirli senza dover sviluppare soluzioni proprie e senza acquistare hardware e licenze software.

h) non sono ancora presenti in tutti gli uffici i necessari strumenti di rilevazione della soddisfazione degli utenti.

Azioni conseguenti – Piani di recupero

Ogni Amministrazione dovrà verificare al proprio interno lo stato di attuazione degli obiettivi di legislatura, i motivi del mancato o parziale raggiungimento, e predisporre un Piano di recupero che ne consenta il conseguimento nei tempi stabiliti.

Detti Piani di recupero costituiranno parte integrante del Piano esecutivo per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per il 2005 da trasmettere al CNIPA entro il 31 gennaio del 2005, redatto secondo le modalità stabilite al punto 6 della direttiva del 18 dicembre 2003.

2. LA SECONDA FASE DELLA DIGITALIZZAZIONE DELLA P.A.

Gli anni 2001-2004 hanno rappresentato la prima fase della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nella quale l'impegno del Governo e delle amministrazioni è stato rivolto, soprattutto, al riorientamento ai servizi, allo sviluppo delle infrastrutture di base, alla diffusione di competenze informatiche e di una crescente familiarità con gli strumenti informatici tra i dipendenti e, nel periodo più recente, all'attivazione di siti web come canali di informazione ed in alcuni casi di erogazione di servizi on line agli utenti. In questa fase si è, quindi, pervenuti ad una maggiore diffusione, negli uffici e nei processi di lavoro, dell'uso delle ICT.

Le basi di questo importante processo di crescita sono state consapevolmente tracciate non solo e non tanto in disposizioni legislative, quanto – piuttosto – innescando un circuito virtuoso "definizione di obiettivi – attuazione – controllo" nelle amministrazioni, sostenuto anche attraverso il cofinanziamento di iniziative di innovazione proposte dalle stesse amministrazioni, sia centrali (attraverso deliberazioni del Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione) che locali (programma di e-Government).

Nel frattempo, come noto, sono stati disciplinati singoli strumenti e specifici istituti che connotano la digitalizzazione dell'Amministrazione (firma digitale, protocollo informatico, posta elettronica certificata, Carta di identità elettronica e Carta Nazionale dei Servizi, ecc.).

Questa prima importante fase della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione può essere considerata conclusa. Infatti, sulla base del patrimonio di esperienze maturate, ha preso corpo la definizione di una nuova cornice normativa, che induce le amministrazioni a non adottare gli strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione quali "possibilità aggiuntive" dell'azione amministrativa, ma a sostituire gli strumenti e le modalità tradizionali di rapporto con gli utenti e di svolgimento delle attività interne.

E' ora il momento di attivare la seconda fase, che dovrà essere improntata alla piena valorizzazione degli investimenti già realizzati, alla razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla interoperabilità tra le amministrazioni, alla effettiva ed ampia transizione verso modalità di erogazione dei servizi on line e, infine, al raccordo pieno tra digitalizzazione, organizzazione, processi e servizi al pubblico.

Questo passaggio dalla prima alla seconda fase della digitalizzazione trova la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiranno la base per l'evoluzione dell'e-Government nei prossimi anni.

La prima riforma è contenuta nel decreto legislativo sul Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione, ormai vicino alla definitiva adozione e che sostituirà, nello spirito di una visione pienamente condivisa tra Stato, Regioni ed Enti Locali, la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni. Il nuovo sistema raccorderà tutte le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali.

La seconda riforma è costituita dal "Codice dell'Amministrazione digitale"⁵, che darà un assetto unitario ed organico al complesso di diritti dei cittadini e delle imprese, agli istituti giuridici ed ai doveri delle amministrazioni in materia di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

La prossima approvazione del decreto legislativo costituisce l'inizio di una seconda fase della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, in quanto rende obbligatoria l'innovazione nella Pubblica Amministrazione nel modo più naturale: da una parte dando ai cittadini il diritto di interagire sempre, ovunque e verso qualunque amministrazione attraverso la rete; dall'altra, stabilendo che tutte le amministrazioni devono organizzarsi in modo da rendere sempre e comunque disponibili tutte le informazioni in modalità digitale.

Nuovi principi

I decreti legislativi concernenti il Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC) e il Codice dell'Amministrazione digitale forniranno l'adeguato supporto normativo in materia di dematerializzazione dei documenti, di comunicazione elettronica, di interazione a distanza, di circolarità e standardizzazione dei dati, di multicanalità, di accessibilità, di nuove competenze professionali.

In relazione a tali nuovi principi, le Amministrazioni pubbliche, anche con il supporto del CNIPA, dovranno, nel corso dell'anno 2005, porre in essere tutte le azioni di competenza per cogliere appieno le opportunità offerte dai nuovi strumenti.

In tale contesto, sarà necessario perseguire una piena integrazione degli interventi di digitalizzazione con le politiche di riforma delle pubbliche amministrazioni, con specifico riferimento alla semplificazione delle procedure e dell'organizzazione amministrativa ed

⁵ Lo schema di decreto legislativo, recante il Codice dell'Amministrazione digitale, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri in data 11 novembre 2004

alla formazione del personale. In particolare, le amministrazioni, nel programmare i loro interventi di digitalizzazione, dovranno segnalare al Dipartimento della funzione pubblica ed al Ministro per l'innovazione e le tecnologie sia le opportunità/necessità di semplificazione dei procedimenti amministrativi e delle regolamentazioni interne, sia i fabbisogni di nuove competenze, ai fini della adozione degli interventi conseguenti.

Settori di intervento

Le seguenti aree costituiscono settori di intervento essenziali alla realizzazione della seconda fase della digitalizzazione. Essi richiedono uno sforzo sinergico da parte delle singole Amministrazioni al fine di dare esecuzione alle azioni previste dalla normativa vigente e per la realizzazione delle quali il CNIPA ha impegnato le proprie risorse ed avviato le necessarie attività progettuali:

Comunicazione elettronica

Nel rammentare la direttiva concernente l'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni⁶, nonché le norme relative all'utilizzo della firma digitale, si fa presente che sono di prossima definitiva approvazione le disposizioni necessarie per assicurare piena validità giuridica alle comunicazioni per via elettronica⁷, sia all'interno di ciascuna amministrazione, sia tra amministrazioni diverse, sia, infine, tra amministrazioni, cittadini e imprese.

Di conseguenza diviene necessario riorganizzare il lavoro all'interno delle amministrazioni per sviluppare l'uso degli strumenti telematici, sostenendo minori oneri per la spedizione e l'archiviazione con notevoli vantaggi di velocità dell'azione amministrativa.

Rete Internazionale delle pubbliche amministrazioni

Per avvalersi dei previsti finanziamenti del CNIPA, le Amministrazioni che necessitano di connettività internazionale dovranno sottoscrivere i contratti di fornitura con l'aggiudicatario entro il primo trimestre del 2005.

Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione

Nelle more dell'attuazione del nuovo sistema, le Amministrazioni dovranno pianificare la migrazione dalla Rete Unitaria verso il nuovo Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione (SPC) presentando al CNIPA i relativi piani entro il 2005, al fine di non superare il termine di sei mesi dalla data del contratto quadro che sarà stipulato dal CNIPA.

⁶ Direttiva del 27 novembre 2003 pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 12 gennaio 2004 n. 8

⁷ Schema di DPR sull'utilizzo della Posta Elettronica Certificata (PEC) approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 25 marzo 2004

Carta Nazionale dei Servizi (CNS)

Sono ormai definite con decreto dei Ministri dell'Interno, per l'innovazione e tecnologie, dell'economia e delle finanze, datato 9 dicembre 2004,⁸ le regole tecniche sulla CNS; le amministrazioni dovranno, pertanto, programmare l'emissione della CNS in sostituzione di altri strumenti di accesso ai servizi sino ad ora realizzati, tenendo comunque presente che, ai sensi della normativa vigente, ogni Amministrazione deve, comunque, garantire l'accesso ai propri servizi da parte dei titolari di CNS.

Al fine di promuoverne la diffusione il CNIPA definirà un contratto quadro per la fornitura di CNS al quale le pubbliche amministrazioni potranno aderire.

Servizi on line agli utenti

Si conferma la priorità di favorire la diffusione e l'utilizzo di servizi on line per cittadini ed imprese, per migliorare il servizio e ridurre i costi. Le amministrazioni dovranno, pertanto, curare la realizzazione e la promozione di servizi interattivi, assicurando, nel contempo, la possibilità di accesso attraverso una pluralità di canali (internet, telefonia mobile, telefonia fissa, tv digitale), ciascuno facoltativamente fruibile dagli utenti.

In tale ottica le amministrazioni dovranno collaborare per integrare i procedimenti di rispettiva competenza, al fine di agevolare gli adempimenti richiesti alle imprese e accrescere l'efficienza nelle aree che coinvolgono più amministrazioni, attraverso la definizione e l'attuazione di accordi per la partecipazione al sistema di cooperazione attuato nell'ambito del Sistema per i servizi integrati alle imprese (www.impresa.gov.it).

Gestione documentale

Le amministrazioni dovranno porre in atto tutte le misure previste dalla normativa in materia di gestione documentale eventualmente avvalendosi dei servizi resi disponibili dal CNIPA nell'ambito dell'iniziativa Servizio di gestione del Protocollo Informatico e gestione documentale in modalità ASP.

3. RISPARMI e RAZIONALIZZAZIONE

L'articolo 1, commi da 192 a 196, della legge finanziaria per il 2005, introduce nuovi modelli di comportamento per le pubbliche amministrazioni finalizzati alla razionalizzazione dei processi operativi e, conseguentemente, al contenimento della spesa.

La sua attuazione avverrà attraverso l'emanazione di successivi DPCM che individueranno le aree prioritarie e l'ambito soggettivo di intervento, al fine di predisporre un programma strutturale per l'informatica pubblica e la sua contestuale razionalizzazione, mantenendo

⁸ Decreto pubblicato sui siti: www.innovazione.gov.it e www.cnipa.gov.it.

l'attuale impulso all'innovazione, accelerando lo sviluppo e la diffusione di soluzioni tecnologiche e organizzative innovative, evitando, altresì, che questo sviluppo si traduca in incremento della spesa informatica e, al contrario, producendo economie.

Ciò sarà possibile utilizzando le nuove modalità di approvvigionamento dei servizi che semplificano le incombenze delle singole amministrazioni, anche assumendo come modello di riferimento quello dei servizi ASP.

Per la migliore attuazione della nuova disciplina introdotta dalla legge finanziaria è auspicabile un'attiva collaborazione con il CNIPA da parte delle Amministrazioni che potranno contribuire a determinarne gli ambiti di azione, effettuando una accurata analisi della propria situazione in rapporto all'utilizzo delle ICT al fine di individuare:

- i casi di duplicazione o ridondanza di sistemi e strutture informatiche, sui quali sia possibile intervenire per razionalizzare e conseguire economie gestionali;
- i casi in cui sia possibile ed opportuno utilizzare soluzioni condivise o soluzioni già adottate in altre amministrazioni.

E' da sottolineare la possibilità di conseguire economie anche attraverso l'applicazione della Direttiva inerente l'acquisizione del software⁹, da effettuarsi attraverso una valutazione comparativa che tenga anche conto di prodotti disponibili in riuso od a codice sorgente aperto. E' all'uopo disponibile una proposta di metodologia di valutazione messa a punto dal CNIPA.

Nell'ambito delle iniziative tendenti alla razionalizzazione ed al risparmio, particolare importanza assume l'adozione della tecnologia **"Voice over IP"**, che consente di trasportare le conversazioni vocali via Internet o su reti per trasmissione dati che operano in modo analogo ad Internet, impiegando router e server di rete in luogo di centrali telefoniche e centralini. I centralini, pertanto, vengono sostituiti da server, utilizzando, di norma, il cablaggio esistente ed eliminando così costose duplicazioni.

L'adozione di questa tecnologia consente di ricorrere ad un collegamento unico per qualsiasi tipo di comunicazione (voce, dati e immagini), attraverso il Sistema Pubblico di Connettività e la Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni, che sono state progettate per un trasporto di qualità per ciascuna delle indicate tipologie di comunicazioni. I vantaggi concreti potenzialmente derivanti dall'adozione del Voip consistono in una notevole riduzione delle spese di telefonia, oltre che delle spese di gestione e manutenzione, a parità di qualità del servizio, grazie :

- all'azzeramento dei costi delle conversazioni all'interno delle amministrazioni nonché alla riduzione dei costi delle chiamate verso l'esterno;
- alla riduzione dei costi di gestione per l'impiego di un unico cablaggio e di impianti della stessa tipologia per voce e dati;

⁹ Direttiva del 19 dicembre 2003 "Sviluppo ed utilizzazione dei programmi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni" pubblicata in Gazzetta Ufficiale del 7 febbraio 2004 n. 31

- all'azzeramento dei costi legati agli spostamenti delle connessioni telefoniche del personale che possono essere realizzati con un semplice comando via software.

Le Pubbliche Amministrazioni con contratti in scadenza a breve in questo settore dovranno valutare, prima del rinnovo dei contratti stessi, la convenienza del passaggio alle nuove tecnologie, anche avvalendosi dell'apposito Centro di Competenza, all'uopo istituito presso il CNIPA che potrà fornire, anche, supporto alla pianificazione dell'introduzione della tecnologia Voip ed alla sostituzione degli impianti esistenti, da programmare nell'arco di tre anni.

4. RUOLO DELLA DIRIGENZA

Per la realizzazione dei citati obiettivi e per il successo della seconda fase di digitalizzazione dell'Amministrazione, appare necessario il più ampio coinvolgimento dei dirigenti ai quali dovranno essere, conseguentemente, assegnati corrispondenti obiettivi da realizzare nel corso dell'anno.

Tale coinvolgimento dovrà mirare ad ottenere, da parte della dirigenza, non soltanto il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma anche a suscitare un atteggiamento propositivo per la definizione dei programmi strategici delle singole Amministrazioni.

Ogni dirigente di vertice delle strutture in cui si articola ciascuna amministrazione dovrà essere responsabilizzato per la definizione e per il raggiungimento di precisi obiettivi nei settori indicati dalla presente direttiva, indicando i conseguenti risparmi e le esigenze di formazione del personale.

Appare, infatti, indispensabile curare che, attraverso un adeguato programma di formazione tecnica, giuridica e organizzativa, sia assicurato un livello di conoscenza tale da porre la dirigenza in condizione di essere essa stessa motore del cambiamento in atto nell'agire dell'Amministrazione.

Roma, 4 gennaio 2005

Lucio Stanca