

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO PER
L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE**

DIRETTIVA 20 dicembre 2002

Linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione. (GU n. 52 del 4-3-2003)

IL MINISTRO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE

Visto l'art. 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, sul 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'art. 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'art. 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";

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 novembre 2001, recante "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002";

Vista la direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie in data 21 dicembre 2001, recante "Linee guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione";

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 novembre 2002, recante "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2003";

Considerato che la predetta direttiva, al punto 3 del paragrafo 1, prevede, tra l'altro, che "occorre potenziarne le iniziative volte alla digitalizzazione delle amministrazioni secondo gli indirizzi che saranno definiti dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie";

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 Luigi Mazzella;

E m a n a

la seguente direttiva:

1. Premessa.

La presente direttiva è indirizzata a tutte le amministrazioni centrali dello Stato e agli enti pubblici sottoposti alla 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'art. 29, comma 7, della legge 23 dicembre 2001, n. 448. Può rappresentare schema di riferimento anche per le altre

amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In coerenza con il programma di Governo e con le previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2003-2006, con particolare riguardo al capitolo IV, paragrafo 5.3, la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002, recante "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei Ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003", attribuisce una particolare importanza alla "digitalizzazione" delle amministrazioni ed alla diffusione dell'utilizzo delle reti telematiche. Sottolinea, infatti, l'esigenza di intensificare le azioni volte alla realizzazione delle quattro politiche intersettoriali (oltre alla digitalizzazione, la semplificazione amministrativa, il contenimento e la razionalizzazione della spesa, il miglioramento della qualità dei servizi resi dalle pubbliche amministrazioni), per le quali è evidente come la diffusione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ICT) costituisca il fattore comune di innovazione delle procedure e dell'organizzazione delle amministrazioni statali.

Le presenti linee guida intendono contribuire ad accelerare il cambiamento già avviato, per ottenere miglioramenti rapidi, verificabili e percepibili nell'azione pubblica realizzando, altresì, un passo ulteriore: fare delle tecnologie della comunicazione ed dell'informazione un fattore di crescita organizzativa, procedurale, formativa e culturale per le amministrazioni, allo scopo di operare una reale attuazione delle norme in azioni concrete per la modernizzazione dell'intero apparato pubblico.

2. Piano strategico di legislatura.

Come è noto, in data 31 maggio 2002 il Consiglio dei Ministri ha approvato le "Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura", che hanno recepito i seguenti dieci obiettivi da realizzare nel corso della legislatura:

Servizi on line 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 e-Procurement;

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 che utilizzano le tecnologie ICT per il loro lavoro.

8. 1/3 della formazione erogata via e-learning.

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.

Per ognuno dei suddetti obiettivi è stato identificato un indicatore verificabile, con un valore da raggiungere già nel 2003 (vedi tabella in allegato A). Per quanto riguarda gli ulteriori obiettivi specifici, legati alla missione istituzionale di ciascuna

amministrazione, sarà l'amministrazione stessa ad individuare gli indicatori che ne rendano misurabile il livello di raggiungimento.

Il perseguimento dei suddetti obiettivi, che richiede nuovi e più moderni modelli di gestione della spesa informatica, abbisogna dei seguenti interventi infrastrutturali per i quali è necessaria una forte sinergia tra le amministrazioni:

la valorizzazione del patrimonio informativo;

lo sviluppo del sistema pubblico di connettività;

il raccordo dei siti delle singole amministrazioni con il portale nazionale per i cittadini e con quello per le imprese;

lo sviluppo dei siti Internet pubblici e la contestuale adozione del dominio di secondo livello .gov.it.2;

la diffusione della Carta nazionale dei servizi (CNS) e della Carta di identità elettronica (CIE);

l'attivazione del sistema dei pagamenti elettronico;

la sicurezza ICT e la privacy³.

3. Il piano esecutivo per il 2003.

A) Obiettivi prioritari.

Poiché i singoli Ministeri hanno già provveduto a pianificare la realizzazione dei suddetti obiettivi di legislatura individuando anche ulteriori obiettivi specifici, si ritiene necessario indicare le priorità che dovranno essere recepite nelle direttive dei singoli Ministri per l'anno 2003:

lo sviluppo dei servizi interattivi in rete più rilevanti forniti dalle amministrazioni destinatarie della presente direttiva, nonché di quelli che consentono agli enti locali di realizzare i servizi di propria competenza (nell'allegato C sono riportati i servizi corrispondenti ai principali eventi della vita del cittadino e dell'impresa). È essenziale che tutti i servizi siano fruibili anche dai cittadini italiani residenti all'estero,

1 Il Sistema pubblico di connettività persegue l'obiettivo di realizzare un'infrastruttura per lo scambio di informazioni tra gli enti che costituiscono la pubblica amministrazione centrale e locale, aperta all'interscambio sicuro ed efficiente anche con le imprese e i cittadini.

2 Le amministrazioni dovranno tenere conto, nello sviluppo dei propri siti e portali, delle regole in materia di denominazione, accessibilità, usabilità, efficacia, identificazione e controllo d'accesso, privacy e sicurezza contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio datata 30 maggio 2002, ponendo in essere tutti gli adempimenti di loro competenza ivi indicati.

3 Si rammenta che, ai sensi della direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie 16 gennaio 2002, recante "Sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle pubbliche amministrazioni", particolare attenzione deve essere rivolta alla dotazione di un livello di sicurezza adeguato per i sistemi informativi.

in modo da consentire la completa parità con i cittadini residenti sul territorio nazionale, in termini di contenuti e di qualità. È altresì rilevante che i siti delle singole amministrazioni si armonizzino reciprocamente e rafforzino l'interdipendenza, in modo da accrescere il valore della presenza delle pubbliche amministrazioni in rete;

il protocollo informatico di cui, dal 1 gennaio 2004, tutte le amministrazioni debbono aver attivato almeno il nucleo minimo (cfr. art. 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000), mediante il quale sarà, anche possibile consentire l'accesso esterno

all'iter delle pratiche, assicurando la trasparenza amministrativa⁴;

la progressiva sostituzione degli attuali sistemi di autenticazione con la carta di identità elettronica e con la carta nazionale dei servizi, nonché la diffusione della firma digitale per la evoluzione dei rapporti fra la pubblica amministrazione e i cittadini e le imprese;

l'attivazione, assicurando il raccordo con i propri uffici relazioni con il pubblico, di processi e strumenti per la rilevazione, l'analisi ed il miglioramento della soddisfazione di cittadini e di imprese, correlata anche all'erogazione di servizi "on-line", in modo da ottenere al termine del 2003 primi elementi di riflessione sulle esperienze attivate;

la migliore gestione delle risorse umane attraverso l'utilizzo delle tecnologie informatiche, per la creazione di banche dati sul personale che aiutino la pianificazione e la programmazione dell'impiego del personale stesso e della sua formazione e valorizzazione.

Man mano che le amministrazioni svilupperanno i servizi in rete, dovranno porre in essere misure che favoriscano ed incentivino l'utilizzo, da parte degli utenti, dei suddetti servizi in rete piuttosto che nelle forme tradizionali.

Poiché le attuali disponibilità finanziarie sono certamente inferiori a quanto ipotizzato nella precedente fase di pianificazione, ogni amministrazione dovrà redigere il piano esecutivo per il 2003, identificando gli obiettivi di legislatura e quelli specifici dell'amministrazione effettivamente perseguibili nel corso dell'anno.

Il medesimo piano dovrà contenere l'indicazione dei progetti di sviluppo ritenuti prioritari e dei progetti per la razionalizzazione dei sistemi correnti. Tali progetti dovranno essere corredati delle informazioni sui risultati attesi, sui tempi di realizzazione, sull'impegno finanziario previsto e sul risparmio possibile nel caso dei progetti di razionalizzazione.

Parallelamente le amministrazioni dovranno definire e porre in essere modalità per la verifica del raggiungimento degli obiettivi, per il controllo dello stato d'avanzamento dei progetti e per il monitoraggio dell'efficienza delle attività legate alle ICT, anche allo scopo di operare tempestivamente eventuali aggiustamenti dei programmi ed il riorientamento delle iniziative.

B) Razionalizzazione.

L'accelerazione del cambiamento dell'azione amministrativa verso obiettivi di efficienza ed efficacia impone la razionalizzazione degli interventi sia per quanto riguarda l'attuazione di progetti di sviluppo comuni a più amministrazioni, sia per quanto riguarda la gestione dei sistemi correnti.

Le amministrazioni dovranno, pertanto:

portare a fattore comune le iniziative, a partire dal riutilizzo delle soluzioni già disponibili nelle pubbliche amministrazioni, tutte le volte che siano chiamate a svolgere adempimenti simili per contenuti, informazioni trattate, disposizioni normative⁵;

provvedere alla razionalizzazione dei sistemi e dei servizi già presenti nei vari settori in cui si articola l'amministrazione, ipotizzando anche soluzioni che coinvolgano più amministrazioni, basandosi sulle economie di scala⁶, ovvero attraverso un più esteso ed incisivo ricorso al mercato⁷ ove siano conseguibili livelli di maggiore efficienza.

Il Centro tecnico per la rete unitaria nella pubblica

amministrazione potrà fornire alle amministrazioni il supporto necessario a favorire la diffusione di applicazioni comuni ed in genere, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

4. Lo sviluppo delle competenze.

Nell'ambito dei piani formativi richiesti a tutte le amministrazioni dalla direttiva del Ministro della funzione pubblica sulla formazione e la valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni, in data 13 dicembre 2001, la digitalizzazione della P.A. impone una particolare attenzione per lo sviluppo e la diffusione delle competenze nel campo dell'innovazione tecnologica. Le competenze indispensabili per l'attuazione dei programmi di digitalizzazione sono ampie e variegate e coinvolgono tutte le figure professionali. Le azioni di formazione non potranno limitarsi all'alfabe-

4 Si rammenta che la direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali emanata dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie il 9 dicembre 2002, ha fornito apposite disposizioni in merito.

5 Ad esempio: protocollo, adempimenti contabili, gestione del personale, approvvigionamenti, attivazione di servizi informatici di base e trasversali, quali posta elettronica e posta certificata, la gestione documentale ecc..

6 Esempi di economie di scala sono: l'accorpamento dei Centri elaborazione dati di dimensioni minori, la creazione di strutture/sistemi unici che assicurino la continuità operativa ("back-up") lo sviluppo di call center unificati per il servizio agli utenti; la confluenza nel sistema pubblico di correttezza dei collegamenti telematici dedicati, ancora presenti; l'unificazione dei sistemi di messaggistica elettronica; l'unificazione dei contratti di assistenza e manutenzione sistemi ICT.

7 Per esempio, migliorando le procedure di eliminazione dei sistemi obsoleti, gestendo in modalità "Application Service Provider" applicazioni quali stipendi, personale, contabilità, gestione documentale, incentivando i contratti di esternalizzazione ("outsourcing").

tizzazione informatica, ma dovranno anche includere la formazione degli specialisti e la formazione dei funzionari e dei dirigenti sui temi della gestione del cambiamento organizzativo e dell'analisi e reingegnerizzazione delle procedure amministrative.

Le amministrazioni dovranno tenere conto delle attività programmate ed individuare le professionalità necessarie alla loro realizzazione e i relativi percorsi formativi, in particolare per quanto riguarda la dirigenza.

A tale proposito si richiede alle amministrazioni di formulare uno specifico piano di formazione delle predette figure professionali.

5. La misurazione.

La misurabilità dei risultati e dell'impatto dei vari interventi è condizione essenziale per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa; essa deve pertanto diventare, dal 2003, un appuntamento obbligatorio comune a tutte le amministrazioni destinatarie della presente direttiva.

Definire obiettivi misurabili e verificare il loro grado di raggiungimento, monitorare gli interventi attuativi, controllare l'efficienza delle operazioni, confrontarsi con situazioni simili, sono attività che ogni amministrazione deve, costantemente, attuare al fine di individuare tempestivamente le criticità ed operare per superarle.

Anche per il settore ICT, ogni amministrazione dovrà dotarsi di competenze, processi e strumenti adeguati a dare concreta attuazione alla misurazione.

Ogni amministrazione dovrà quindi realizzare nel 2003 uno specifico "progetto misurazione", articolato su tre ambiti prioritari:

il governo complessivo del programma, con l'obiettivo di fornire un quadro d'insieme del processo di cambiamento e di rilevare il livello quantitativo di raggiungimento degli obiettivi e dei benefici finali attesi;

la gestione dei progetti, per controllare lo stato di avanzamento, rispetto alla pianificazione, in termini di prodotti finali e intermedi realizzati, tempi, risorse finanziarie impiegate, risorse umane utilizzate, criteri di completamento;

la gestione dei sistemi correnti e la correlata erogazione di servizi informatici, per verificarne costantemente l'efficienza gestionale, attraverso misure ed indicatori appositi.

Sono in corso di emanazione apposite disposizioni relative ai sistemi di misurazione, con i relativi indicatori e le metodologie di utilizzo per quanto attiene allo specifico settore dell'ICT.

Il "progetto misurazione" è quindi finalizzato a perseguire in maniera organizzata un salto di qualità che consenta, fin dal 2003, un confronto ("benchmarking") continuo tra amministrazioni diverse e con l'esterno (altri Paesi, altri settori), teso all'apprendimento dalle pratiche migliori e all'intervento tempestivo sulle criticità.

6. Conclusioni.

In conclusione le direttive dei Ministri dovranno contenere, per quanto riguarda l'ICT, gli elementi essenziali del piano esecutivo per il 2003 in corso di elaborazione.

In particolare le direttive dovranno evidenziare:

la visione generale sullo sviluppo dell'ICT a supporto del miglioramento dei servizi e dell'efficienza interna, indicando gli obiettivi da raggiungere già nel 2003 espressi, per i dieci obiettivi di legislatura, attraverso gli indicatori già identificati e per gli obiettivi specifici dell'amministrazione, attraverso altri indicatori individuati dall'amministrazione stessa;

i principali progetti di sviluppo, legati alla realizzazione dei dieci obiettivi di legislatura e degli obiettivi specifici dell'amministrazione che si intendono perseguire nel 2003, con la specifica, per ognuno di essi, dei risultati previsti, dei tempi di realizzazione, delle risorse umane, strumentali e finanziarie ad essi destinate. Particolare attenzione dovrà essere dedicata all'inquadramento del progetto informatico all'interno del più ampio processo di innovazione in cui si colloca, evidenziandone anche le componenti organizzative, di cambiamento dei processi e i benefici attesi in termini di efficacia ed efficienza;

le iniziative che saranno attivate per la rilevazione e l'analisi della soddisfazione degli utenti e per il suo miglioramento;

gli interventi di razionalizzazione sui sistemi correnti, da attuare o impostare nel 2003, con la specificazione delle aree di intervento prescelte, dei risultati attesi in termini di maggior economicità, dei tempi di realizzazione, degli eventuali investimenti iniziali necessari;

le aree in cui l'amministrazione intende partecipare ai progetti comuni di razionalizzazione, agli interventi infrastrutturali ed ai progetti di sviluppo trasversali promossi dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

le azioni che saranno intraprese per lo sviluppo delle competenze informatiche del personale e per l'adeguamento qualitativo e quantitativo del personale dedicato all'ICT;

la definizione di uno specifico "progetto misurazione", che preveda l'adozione di modalita' sistematiche di rilevazione ed analisi delle informazioni riguardanti lo stato di avanzamento dei progetti, lo stato dell'informatizzazione, l'efficienza di gestione raggiunta, i risultati ed i benefici conseguiti.

Nel quadro delle linee guida trasmesse dal Dipartimento della funzione pubblica per la predisposizione delle direttive dei Ministri, si riportano in allegato A) e B) gli indicatori relativi ai dieci obiettivi di legislatura ed uno schema riassuntivo da utilizzare per la esposizione sintetica degli interventi di digitalizzazione.

Roma, 20 dicembre 2002

Il Ministro: Stanca

Registrato alla Corte dei conti il 22 gennaio 2003

Ministeri istituzionali - Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 1, foglio n. 177