

Il Codice della amministrazione digitale

Una valutazione critica
(versione aggiornata)

La nuova versione dello schema di decreto legislativo ha tenuto conto di molti rilievi critici e di molte proposte contenuti nel *paper* di Astrid dell'ottobre 2004 e dell'ultimo aggiornamento del febbraio 2005. Di ciò, ovviamente, prendiamo atto con apprezzamento. Il testo è stato migliorato, altresì, accogliendo alcune delle osservazioni e proposte di modifica prospettate dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali. Ma la versione definitiva continua a presentare numerose e rilevanti aree critiche, che rischiano di vanificare l'intera opera di digitalizzazione dell'amministrazione.

Proclami ambiziosi e irrealisti

Il codice contiene un gran numero di norme programmatiche o di principio: si proclamano, spesso con un eccesso di enfasi, i diritti del cittadino all'amministrazione digitale, alla comunicazione per via telematica, alla trasparenza dell'azione amministrativa (artt. 2, 3, 4, 8, 9 e 12); si afferma il dovere dell'amministrazione di adottare le tecnologie dell'informazione nella organizzazione della propria attività, nei rapporti interni e con i cittadini (art.12).

La realizzazione di obiettivi di questa portata, come è stato sottolineato anche dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti Locali, abbisogna ovviamente di forti investimenti, di reingegnerizzazione dei processi di servizio, di programmi di graduale implementazione (applicando criteri come la differenziazione per funzioni e per strutture e l'affinamento progressivo attraverso la sperimentazione).

Non è prevista invece alcuna **copertura finanziaria**, né sembra ipotizzabile che, nel quadro definito dalla legge finanziaria per il 2005, le amministrazioni possano comunque reperire le risorse finanziarie necessarie per provvedere ad interventi così consistenti. Per rispondere a tale problematica è stato eliminato dall'art.3 il riferimento a Regioni ed enti locali. I diritti dei cittadini all'amministrazione digitale sono espressamente previsti solo nei confronti delle amministrazioni dello stato e dei gestori di pubblici servizi statali. nazionale

Proclamare diritti dei cittadini e ambiziosi obiettivi di digitalizzazione delle amministrazioni senza creare le condizioni per realizzarli effettivamente non è solo l'ennesima operazione di pura facciata: Rischia anche di generare delusione, sfiducia e discredito nei confronti dell'intero processo di

innovazione tecnologica e, più in generale, di ammodernamento della pubblica amministrazione.

Il digital divide

Nonostante questa profusione di norme di principio che inneggiano alla partecipazione del cittadino e alla trasparenza dell'azione amministrativa, il Codice rischia di accrescere, di fatto, il *digital divide*. Infatti, si limita a ribadire la necessità per l'amministrazione di rendere accessibili per via telematica le informazioni di cui dispone, ma non prevede la necessità di realizzare azioni specifiche a sostegno di chi non dispone di strumenti e conoscenze sufficienti ad avvalersi di tecnologie avanzate.

La frattura tra documentazione cartacea e documentazione informatica

Con il testo unico sulla documentazione amministrativa (dPR. n. 445 del 2000) era stata compiuta la scelta innovativa di raccogliere in unica fonte sia le disposizioni relative alla documentazione amministrativa tradizionale "cartacea" (certificati, autocertificazioni, dichiarazioni etc), sia le disposizioni relative alla documentazione informatica (documento elettronico, firma digitale etc.). L'obiettivo di tale scelta era quello di costruire "un ponte tra presente e futuro" e disciplinare in modo efficace la delicata fase di transizione nella quale documentazione cartacea e documentazione informatica ancora convivono nella vita quotidiana delle amministrazioni e dei cittadini.

Il codice compie un passo indietro e crea nuovamente una frattura tra due mondi distinti. Invece di promuovere ed accelerare la transizione, si rischia così di ingenerare confusione ed incertezza tra i cittadini e nelle amministrazioni, che avevano trovato nel testo unico un quadro di riferimento certo.

Il rischio della rilegificazione

Mentre nel testo unico sulla documentazione amministrativa le disposizioni sulla documentazione informatica erano quasi interamente (tranne rare eccezioni) di rango regolamentare, con il codice si realizza una massiccia rilegificazione: si abrogano 35 articoli di regolamento per far posto a 67 articoli di legge (questi numeri non sono stati ricalcolati sul testo definitivo, posso chiedere a Notarmuzi di farlo). Si introduce così un elemento di rigidità particolarmente rischioso in una materia soggetta alle molteplici esigenze di adattamento connesse alla rapida evoluzione delle tecnologie ed al cambiamento amministrativo.

Nel contempo, si esaspera la tendenza a disciplinare giuridicamente in modo pervasivo e invasivo ogni aspetto dell'utilizzo delle ICT, dalla posta elettronica certificata (art. 47) alla predisposizione dei siti *web* (art. 54).

Singolare sbocco di un governo che è nato proclamando la propria adesione ai principi della cultura liberista e il proposito di ridurre al minimo le regolazioni legislative non necessarie e finisce per introdurre regolamentazioni legislative rigide perfino in un mondo, quello di internet, che è per antonomasia il mondo della libertà e della rapida innovazione!

La massiccia rilegificazione, e il conseguente irrigidimento della disciplina normativa, sono anche il prodotto dell'abbandono – disposto dalla legge di semplificazione 2001 - dello strumento tecnico costituito dai testi unici cd. misti, e della preferenza accordata al sistema dei codici innovativi (quasi a delineare una invero inesistente alternatività tra i due strumenti che invece, come avviene in altri Paesi europei, avrebbero potuto tranquillamente coesistere).

Nei testi unici misti potevano confluire disposizioni di diverso rango normativo, in modo da consentire una lettura chiara ed esaustiva dell'intera disciplina regolante la materia. I codici, invece, emanati con decreto legislativo, riconducono tutte le disposizioni al superiore rango legislativo. Ma, trattandosi di disciplina per lo più minuta e, nella specie, in una materia in rapida evoluzione, la conseguenza è che si verificherà o un freno al necessario e costante aggiornamento della normativa o, viceversa, una continua opera di revisione, per giunta a livello legislativo, di un testo che finirebbe così per perdere quella connotazione della stabilità, che dovrebbe essere connotata a un "codice".

Prendendo tuttavia atto della scelta operata e della conseguente necessità di esercitare la delega nel quadro normativo vigente, sarebbe opportuno almeno utilizzare lo strumento del "codice" secondo i canoni sperimentati nella tecnica legislativa risalente ai primi decenni del secolo scorso: vale a dire, scorporare dal codice - legge di principi per definizione - tutte le disposizioni di dettaglio, potenzialmente soggette a più rapida obsolescenza e quindi a più frequenti rivisitazioni, per allocarle nella sede più consona di un regolamento di esecuzione. In altri termini, l'intero corpo normativo andrebbe suddiviso tra principi di legge, disciplina di dettaglio, di rango regolamentare, e norme tecniche racchiuse in atti amministrativi generali.

Parallelamente si dovrebbe considerare quale organicità residui, in relazione alla materia, alla disciplina che rimarrebbe nel testo unico (dPR: n. 445 del 2000), e operare in modo da restituire a quel testo la sua originaria sistematicità.

Su questi temi, ampiamente sollevati dal Consiglio di stato, auspichiamo intervengano i decreti correttivi

Innovazione tecnologica e innovazione amministrativa

Il codice acuisce la netta frattura tra innovazione amministrativa-organizzativa e innovazione tecnologica. Essa è, in larga misura, la conseguenza della separazione delle competenze tra Ministro della Funzione pubblica e Ministro dell'Innovazione Tecnologica.

Inoltre, il Codice attribuisce un ruolo riduttivo e ancillare all'innovazione amministrativa rispetto a quella tecnologica: la riorganizzazione amministrativa è solo funzionale all'uso delle tecnologie (art.153, comma 2), che sembrano essere divenute il fine e non lo strumento dell'innovazione amministrativa.

In questo modo si ostacola e limita la possibilità di riqualificare i servizi mediante l'impiego delle ICT e di renderli fruibili *on line*, in quanto si impedisce la reingegnerizzazione del *back office*.

In definitiva, questa separazione tra riforma amministrativa e innovazione tecnologica, prodotto di una cultura arretrata che mette al centro le "macchine" e non i servizi reingegnerizzati dall'uso delle tecnologie, rischia di vanificare il ruolo delle ICT come fattore strategico del cambiamento amministrativo e della modernizzazione degli apparati pubblici.

Il rischio di un nuovo centralismo

Rispetto alle prime versioni del codice diffuse nell'estate e all'inizio dell'autunno, l'impostazione centralistica è stata attenuata, anche in virtù dell'accoglimento di alcune delle richieste fortemente sostenute dalle Regioni e dagli Enti Locali, attraverso la previsione delle intese e degli accordi nella sede della Conferenza unificata. Permane, tuttavia, ciononostante, una logica centralistica, che impone soluzioni e modelli uniformi per situazioni differenziate e non riconosce l'autonomia e la responsabilità delle amministrazioni.

Ad esempio, si è inserita una disciplina dei sistemi informativi per gli Sportelli unici per le attività produttive-Suap per un verso superflua, in quanto prescrive l'obbligo della informatizzazione degli sportelli, già previsto dalla legge istitutiva, il decreto 112 del 1998, ma per altro verso dannosa e inutilmente invasiva, in quanto pretende di incentivare l'adozione di un modello tecnico-organizzativo uniforme per tutti gli Suap, sottovalutando la necessità di adattarne la struttura alla specificità dei diversi contesti (tipologia di domanda, dimensioni dell'organizzazione, gestioni in forma associata, ecc.)

La carta d'identità elettronica: una promessa non divenuta realtà

Il codice non affronta gli evidenti problemi che, dopo anni di promesse, ostacolano la diffusione della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi. Esse continuano ad essere proclamate come lo strumento chiave per l'accesso ai servizi on-line e per l'esercizio dei diritti all'amministrazione digitale. Ma in concreto non si provvede a compiere le scelte necessarie per garantirne la rapida e generale diffusione tra i cittadini.

Il caso della carta di identità elettronica è esemplare della inettitudine realizzativa del governo. Ogni anno è stata annunciata la diffusione negli anni successivi di milioni di carte d'identità elettroniche, ma ne sono state diffuse in concreto solo poche decine di migliaia.

Omissioni

Il codice trascura di disciplinare aspetti salienti delle amministrazioni digitali, che sembrano del tutto ignorati.

Particolarmente grave è la scelta di scorporare dal Codice la disciplina del Sistema pubblico di connettività (SPC), che vede un ruolo essenziale delle Regioni nella sua definizione e gestione.

Oltre alla disciplina delle reti, manca peraltro anche quella dei sistemi informativi pubblici, necessaria quanto meno per regolare le modalità di relazione tra le amministrazioni (anche appartenenti a diversi livelli di governo) che lo progettano, lo sviluppano, lo realizzano, lo sovvenzionano, lo alimentano e lo utilizzano.

Anche su questo auspichiamo che il o i decreti correttivi previsti dalla legge n.229 intervengano

Il ruolo del Cnipa

Le previsioni del codice, del decreto sul SPC e le recenti disposizioni della finanziaria che prevedono la stipula, da parte del CNIPA, di contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale propongono interrogativi inquietanti sul ruolo stesso del CNIPA. Essi concernono in particolare la possibilità di conciliare le funzioni accennate con le funzioni di regolazione e di controllo attribuite al CNIPA. Il rischio di conflitti di interesse sembra difficilmente evitabile.