

Il Codice della pubblica amministrazione digitale - Luci e ombre

di Franco Bassanini

(di prossima pubblicazione in Il codice dell'amministrazione digitale, ed. Il Sole-24 Ore, Milano, 2005)

Raccogliere in un unico testo, organico e aggiornato, le disposizioni legislative sull'amministrazione digitale è certamente, in linea di principio, una eccellente idea. Nel caso, bisogna altresì dare atto al Governo, e per esso al ministro Stanca, di avere, nel corso della lunga fase di gestazione del Codice, ascoltato attentamente critiche e suggerimenti, di averne accolti un buon numero, di avere alla fine emanato un testo notevolmente migliorato rispetto alle sue versioni iniziali. La cosa appare tanto più apprezzabile se la si confronta con la prassi prevalente nelle nostre amministrazioni pubbliche, dove i testi normativi, già alquanto discutibili nelle versioni iniziali, subiscono spesso ulteriori peggioramenti man mano che procede il loro iter di formazione, tra amministrazioni concertanti, pareri di organi tecnici, approvazione o parere parlamentare.

Nonostante queste buone intenzioni e questi notevoli miglioramenti, restano alcuni non irrilevanti punti critici. Averne chiara consapevolezza è – mi pare – la condizione necessaria per contenerne gli effetti negativi; e (come auspicio) anche per apportare tempestivamente al codice, con lo strumento dei decreti correttivi, le limitate ma rilevanti modificazioni, che potrebbero alla fine consentire di considerarlo, senza riserve, uno strumento utile, anzi indispensabile, per l'ammodernamento della nostra amministrazione pubblica.

Innovazione tecnologica e riforma amministrativa: mondi separati o processo unitario? – Le ICT costituiscono – per comune consenso (vedi per tutti gli atti del III Global Forum on Reinventing Government – *Fostering Democracy and Development through e-Government*, Napoli 2001) – la risorsa fondamentale per una riforma radicale, per una storica rivoluzione nella organizzazione delle pubbliche amministrazioni e nella erogazione dei servizi pubblici. A tal fine, tuttavia, occorre concepire le riforme amministrative e l'innovazione tecnologica come una realtà integrata in continua interazione; considerare, in altri termini, le ICT come il fattore strategico del cambiamento amministrativo e della modernizzazione degli apparati pubblici, lo strumento per una radicale reingegnerizzare dei processi amministrativi. Occorre dunque liberarsi di una cultura arretrata che mette al centro le “macchine” e non i servizi reingegnerizzati dall'uso delle tecnologie.

Il codice non lo fa fino in fondo. I residui della vecchia cultura sono ancora presenti, se non dominanti. Esso appare ancora ispirato a quella latente cesura tra innovazione amministrativa-organizzativa e innovazione tecnologica che è stata, in questi anni, la conseguenza della separazione delle competenze tra dipartimento della Funzione pubblica e dipartimento dell'Innovazione Tecnologica e della loro sostanziale incomunicabilità (oltreché dell'evidente *effacement* del ruolo di regia dell'intero processo di innovazione amministrativa in precedenza assolto dal dipartimento di palazzo Vidoni).

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, che sembrano essere intese come il fine e non lo strumento dell'innovazione amministrativa. Ne nasce una evidente sottovalutazione di quella che è, viceversa, la vera priorità per l'ammodernamento del sistema delle amministrazioni italiane: la reingegnerizzazione del *back office* delle amministrazioni pubbliche; una reingegnerizzazione finalizzata alla riqualificazione dei servizi mediante l'impiego delle ICT e alla loro erogazione *on line*.

La separazione tra documentazione informatica e documentazione cartacea: verso un'amministrazione "a due velocità"? - Con il testo unico sulla documentazione amministrativa (dPR. n. 445 del 2000) era stata compiuta una scelta lungimirante e innovativa: raccogliere in unico testo tutte le disposizioni relative alla documentazione amministrativa tradizionale "cartacea" (certificati, autocertificazioni, dichiarazioni ecc.), e tutte le disposizioni relative alla documentazione informatica (documento elettronico, firma digitale ecc.). Si gettava così "un ponte tra presente e futuro", si definiva un percorso di innovazione coerente verso obiettivi non facoltativi e non rinunciabili, si regolava in modo certo la delicata fase di transizione nella quale documentazione cartacea e documentazione informatica inevitabilmente convivono nella vita quotidiana delle amministrazioni e dei cittadini. Il codice riapre la frattura tra due mondi distinti e separati. Invece di promuovere ed accelerare la transizione, si rischia così di ingenerare confusione ed incertezza.

Il rischio della rilegificazione - Nel testo unico sulla documentazione amministrativa le disposizioni sulla documentazione informatica erano quasi interamente (tranne rare eccezioni) di rango regolamentare, in coerenza con una scelta legislativa che risale alla legge 59 del 1997, e che nasce dalla riconosciuta inopportunità di irrigidire in norme legislative una realtà in permanente modificazione, in connessione con la rapida evoluzione delle tecnologie e del cambiamento amministrativo. Nel contempo, il Codice esaspera la tendenza a disciplinare giuridicamente in modo pervasivo e invasivo ogni aspetto dell'utilizzo delle ICT,

dalla posta elettronica certificata alla predisposizione dei siti *web*. Invece di ridurre al minimo le regolazioni legislative non necessarie, in coerenza con le raccomandazioni dell'OCSE e con l' esigenza di ridurre i carichi regolativi e burocratici per migliorare la competitività del nostro sistema economico-produttivo, si finisce così per introdurre regolamentazioni legislative rigide perfino in un mondo, come 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 cosiddetti misti, e della preferenza accordata al sistema dei codici innovativi. 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, riconducono tutte le disposizioni al superiore rango legislativo. Si sarebbe tuttavia potuto (e, per vero, ancora si potrebbe, utilizzando i decreti correttivi) ricomprendere nel codice le sole disposizioni di carattere generale e di principio, aventi per loro natura rango legislativo, inserendo invece le norme regolamentari in un parallelo decreto governativo, assai più facilmente e rapidamente modificabile quando lo richiede l'evoluzione delle scelte tecnologiche e l'avanzare dei processi di reingegnerizzazione amministrativa (come ora suggerisce di fare la nuova legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005, approvata dal Senato e all'esame della Camera).

Documento informatico e firma elettronica – Per quanto riguarda il valore probatorio della firma digitale, il Codice ha l'indubbio merito di togliere di mezzo le improvvise modifiche introdotte con il DLgs 10/2002 dello stesso Ministro Stanca e di ritornare alla disciplina antecedente. La nuova formulazione non fa tuttavia passi avanti e non risolve le controversie interpretative che dividono i giuristi su diversi aspetti della disciplina dell'utilizzo e della validità sia delle nuove firme elettroniche che della stessa firma digitale.

La condivisione dei dati delle pubbliche amministrazioni - La possibilità di accedere da parte di una amministrazione ai dati in possesso di un'altra amministrazione è – come si sa – uno dei fattori abilitanti per la semplificazione amministrativa e per la realizzazione dell'integrazione dei servizi. L'art. 50 del Codice ha dunque una importanza decisiva. Ma anch'esso non fa passi avanti rispetto alla normativa precedente, anzi fa almeno due passi indietro.

La normativa precedente, che formalmente viene fatta salva, disponeva che al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e

fatti, contenuti in albi, elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti erano tenute a consentire alle amministrazioni procedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici, nel rispetto della riservatezza dei dati personali. Questa norma è tuttora generalmente disattesa, anche da importanti amministrazioni come l'Agenzia delle Entrate, che richiede, tra l'altro, un pagamento per consentire la certificazione del Codice Fiscale per via telematica.

Il Codice conferma formalmente che l'accesso è senza oneri, ma prevede il riconoscimento di eventuali costi eccezionali sostenuti dalla amministrazione cedente (senza, peraltro, indicare quali criteri vadano adottati per definirne l'eccezionalità): la disposizione, come è evidente, può rappresentare un rilevante ostacolo all'implementazione del processo di decertificazione e all'erogazione di servizi integrati da parte delle amministrazioni. Il Codice dispone inoltre che l'accesso ai dati avvenga utilizzando il Sistema Pubblico di Connettività e le relative regole: l'imposizione è del tutto arbitraria, essendo – come è noto - disponibili standard internet accettati per questo tipo di servizi; ma, in più, essa contribuirà ad un ulteriore rallentamento dell'integrazione tra le amministrazioni, che, ormai, dovrà attendere la implementazione del SPC e l'emanazione delle relative regole tecniche.

L'accesso ai servizi in rete - Il codice non affronta in modo risolutivo i ben noti problemi che, dopo anni di promesse, ostacolano la diffusione della carta di identità elettronica e della carta nazionale dei servizi. Queste continuano ad essere proclamate come lo strumento chiave per l'esercizio del diritto all'amministrazione digitale e per l'accesso ai servizi on-line per i quali si richiede l'accertamento dell'identità. Ma in concreto non si provvede a compiere le scelte necessarie per garantirne la rapida e generale diffusione tra i cittadini.

In mancanza degli strumenti CIE e CNS finora previsti dalla legge, il Codice si limita a consentire una deroga fino 31 dicembre 2007 e concede per questo massima autonomia alle amministrazioni nella determinazione delle relative soluzioni, col rischio di pervenire, fra breve ad una sorta di giungla della gestione dell'identità (perché ogni amministrazione emetterà proprie credenziali con modalità diverse e non interoperabili) dalla quale sarà difficile uscire. Invece di alimentare una contesa improduttiva per chi arriva prima tra CIE e CNS (tecnologie che le forme di riconoscimento basate su dati biometrici rendono ormai tendenzialmente obsolete), il codice avrebbe potuto prendere atto che questi strumenti non solo non sono oggi nella disponibilità dei cittadini, ma che se anche lo fossero non sarebbero praticamente utilizzabili dai più, a causa dell'insufficiente diffusione delle attrezzature hardware e software necessarie per il loro uso. Invece di dare carta bianca alle

amministrazioni, il Governo avrebbe potuto concordare, in seno (per es.) alla Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali, una soluzione alternativa temporanea valida per tutte le amministrazioni, prolungandola per un tempo sufficientemente lungo per governare il passaggio a tecnologie alternative più sicure.

Sviluppo acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle PA - È certo che, soprattutto per le amministrazioni locali, la possibilità di riusare soluzioni sviluppate da altre amministrazioni contribuirebbe ad una forte accelerazione dalla informatizzazione e anche ad una significativa riduzione dei costi di progettazione e di sviluppo. Al di là di generiche dichiarazioni di principio, il Codice non pone tuttavia alcuna seria base alla possibilità del riuso delle applicazioni. L'art. 25, comma 1 della legge 340/2000 già dava facoltà alle amministrazioni di concedere i propri programmi in uso gratuito ad altre amministrazioni. Questo articolo viene ora soppresso e sostituito con l'art. 69, comma 1, del Codice, che trasforma la facoltà in un obbligo, salvo motivate ragioni. Non sembra un gran progresso.

Come è noto, non basta rendere disponibile il codice sorgente per assicurare la riusabilità di un programma software. La possibilità di riusare soluzioni informatiche è legata al rispetto di precise condizioni tecniche; in ogni caso, per giustificare l'operazione è necessario che il Total Cost of Ownership per riusare un programma sia significativamente inferiore al costo di svilupparlo ex novo. Ora, il Codice è privo di qualsiasi misura che possa realmente facilitare la realizzazione da parte delle amministrazioni di soluzioni tecnologiche e di progetti innovativi di riuso, ma anzi introduce obblighi che non potranno che aumentarne la difficoltà. Così l'art. 69 prevede potenziali appesantimenti nel processo di progettazione stabilendo che, al fine di favorire il riuso dei programmi informatici di proprietà delle pubbliche amministrazioni, nei capitolati o nelle specifiche di progetto sia previsto, ove possibile, che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione siano facilmente portabili su altre piattaforme. Evidentemente il legislatore sembra ignorare che sviluppare programmi applicativi per più piattaforme ne aumenta sensibilmente i costi.

Il punto chiave per il riuso di soluzioni applicative sviluppate per conto dell'amministrazione è, tuttavia, come si possa garantire alle amministrazioni riceventi un adeguato supporto e la sostenibilità nel tempo del software realizzato. Questo problema è del tutto ignorato dal Codice che se la cava scaricando l'onere sul mercato: esso prevede che nei contratti di acquisizione di programmi informatici sviluppati per conto e a spese delle amministrazioni, le stesse possano includere clausole, concordate con il fornitore, che tengano conto delle caratteristiche economiche ed organizzative di quest'ultimo, e che siano

intese a vincolarlo, per un determinato lasso di tempo, a fornire, su richiesta di altre amministrazioni, servizi che consentono il riuso delle applicazioni.

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. Ciononostante, la logica centralistica riemerge qua e là, imponendo non di rado soluzioni e modelli uniformi per situazioni differenziate e riconoscendo solo in alcuni casi l'autonomia e la responsabilità delle amministrazioni. Siamo lontani dal modello di *federalismo informatico* delineato nel 2002 in un fortunato *paper* di Astrid.

Le "nozze con i fichi secchi" - Il Codice contiene un gran numero di norme programmatiche o di principio di grande rilievo: 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 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). Ma nel Codice non è prevista invece alcuna **copertura finanziaria**, né sembra ipotizzabile che, nel quadro definito dalla legge finanziaria 2005 e dal DPEF 2006-2009, le amministrazioni possano comunque reperire le risorse finanziarie necessarie per provvedere ad interventi così consistenti.

Proclamare diritti dei cittadini e ambiziosi obiettivi di digitalizzazione della pubblica amministrazione senza creare le condizioni per realizzarli effettivamente, non configura 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, nei confronti di riforme necessarie per l'ammodernamento della pubblica amministrazione e la competitività del nostro paese.