

L'erogazione in rete di servizi pubblici

di Enrico Carloni

Traccia della relazione al Seminario LUISS – CNIPA
“*Dall’eGovernment all’eAdministration*”
Roma - Centro Bachelet - 9 febbraio 2006

1. Premessa. L'attualità dei servizi in rete.

Parlare di “servizi in rete”¹ significa confrontarci con una realtà di stringente attualità, almeno a tener conto delle politiche pubbliche (di *eGovernment*), cristallizzate in una molteplicità di atti di indirizzo, linee guida, direttive, piani e programmi, come anche (ora) della stessa normazione, statale ma anche regionale.

La recente direttiva sulla “qualità dei servizi”, che si lega all'entrata in vigore del Codice dell'amministrazione digitale, la direttiva di “fine legislatura” del MIT, l'ampia pubblicità data alle “magnifiche sorti e progressive” del digitale (qui nel senso di “amministrazione digitale”) creano un contesto che dal punto di vista politico, forse prima ancora che normativo, porta al centro dell'attenzione dell'interprete il fenomeno dell'erogazione in rete dei servizi pubblici (nel senso che si definirà tra breve).

Questa attenzione ai servizi, ed alla loro “prestazione” attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, è anche espressione dell'attenzione che in via più generale le amministrazioni (e il legislatore) prestano alla fase “relazionale”, al rapporto con il cittadino, alla soddisfazione dell'utente (dei servizi), alla cd. “customer satisfaction”, ed in via più generale al “prodotto/risultato”. In questo senso, l'attenzione al tema può cogliersi nel quadro di un processo di più lungo periodo, che si sviluppa già a partire dalle riforme della metà degli anni '90 (negli USA prima ed in Italia, per quello che ci interessa, poi).

Un'attenzione/centralità che, è necessario segnalarlo sin d'ora (senza che sia però oggetto di questo intervento), nel campo in esame rischia di

¹ Data la natura dell'intervento, alcuni temi saranno semplicemente impostati. Per maggiore completezza e riferimenti, ci sia consentito rinviare (in via generale) ai nostri contributi, ed alla relativa bibliografia, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005 (nello specifico: cap. III e X) ed in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d.lgs. 7 marzo 2005*, n. 82, Rimini, Maggioli, 2005 (nello specifico: pp. 21-55; 340-365).

portare alla sottovalutazione delle problematiche di *back office* rispetto a quelle di *front office*.

E' però di queste ultime che mi occuperò, ponendo particolare attenzione alla disciplina (dei servizi in rete) contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), per quanto il quadro normativo paia non solo non ancora consolidato, ma altresì in continua trasformazione. Basti dire che il CAD, è stato approvato nel marzo del 2005, entrato in vigore il primo gennaio 2006, suscettibile di modifiche inizialmente fino al marzo del 2006 ed ora fino al giugno 2006 (e già circola uno schema di decreto correttivo).

Nel mentre si discute delle sue modifiche, vengono però distribuite a tutte le famiglie *brochure* che ne esaltano non solo il valore (in prospettiva), ma già l'attuale rilevanza (di più ancora, l'effettività della sua attuazione). Il fatto che queste *brochure* siano cartacee, se ci pensate, ci dà già il senso (ed il limite attuale) di questa operazione.

Fatta questa premessa, dato l'oggetto della mia comunicazione, l'obiettivo che mi pongo è quello di sviluppare, pure brevemente, tre punti: a) in primo luogo dare una definizione dei "servizi (erogati) in rete", che è poi la definizione (anche) dell'oggetto del mio intervento; b) in secondo luogo definire (di conseguenza) i caratteri fondamentali della disciplina (generale) che si applica ai servizi (in quanto erogati) in rete; c) in terzo luogo (ed in conclusione), qualche parola sulla "portata", sia in termini di "fornitori" che di "fruitori" di questa disciplina (e rispetto a questo fenomeno), col che cercherò anche di toccare alcuni nodi problematici, con cui però, inevitabilmente, non potrò confrontarmi fino in fondo.

2. Definizione del fenomeno dei c.d. "servizi in rete"

Pare necessario, in via preliminare, delimitare il fenomeno, e questo evidentemente a fronte, da un lato, della pluralità delle espressioni verbali utilizzate dallo stesso legislatore e, dall'altro, dall'assenza di una definizione espressa. A livello di politiche pubbliche, ed ora anche a livello legislativo, si parla in modo sempre più frequente di "servizi on line" (o "servizi in rete"), utilizzando in realtà una molteplicità di formulazioni verbali.

Il Codice, che pure ne disciplina (seppure con previsioni di principio), tra l'altro, l'organizzazione, le finalità, le forme di accesso ad essi, non ne fornisce una definizione ed anzi utilizza varie espressioni riferite a "servizi". La principale, certo, è quella di "servizi in rete", con la quale è titolata la II Sezione del Capo IV e cui fanno riferimento gli articoli da 63 a 65 nonché una serie di altri articoli del Codice, ma a questa se ne

accompagnano altre: “servizi erogati in rete” e “servizi forniti in rete”, “servizi telematici”, “servizi informatici”, “servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi”, “servizi resi [riorganizzati e aggiornati] attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione”, servizi resi al cittadino “anche per mezzo di portali”.

Terminologie tutte tra loro equivalenti? Certo la pluralità delle espressioni utilizzate, anche al di là dell’evidente corrispondenza tra servizi “resi”, “erogati”, “forniti” in rete, può produrre qualche incertezza, che avrebbe ben potuto essere rimossa da un utilizzo più stabile delle espressioni verbali laddove rivolte ad indicare il medesimo fenomeno.

Dell’espressione “servizi in rete” è necessario sviluppare, pur brevemente, le implicazioni.

In quanto “in rete” (rectius “on line”)

L’ampiezza è evidente già riflettendo sul predicato (“in rete”), da non confondersi con “a rete” (e con la connessa nozione, di influenza comunitaria, di servizi a rete). La rete non è la sola rete telematica, né tantomeno la sola rete Internet. L’approccio è, anzi, espressamente “aperto e multicanale”, per quanto la modalità telematica sia evidentemente centrale (non a caso il legislatore del CAD dedica una specifica attenzione ai “siti delle pubbliche amministrazioni”).

La scelta di intendere con “in rete” qualsiasi forma di accesso “remoto” ai servizi è chiarita da ultimo dalla direttiva sui servizi, ma è già ricavabile dalla lettura del Codice dell’amministrazione digitale e della stessa “Legge Stanca”: allorché si intende fare riferimento alla sola rete internet, in particolare, questo è espressamente evidenziato.

In quanto “servizi” (atecnicità della nozione)

Se il “senso” dell’espressione “in rete” è particolarmente ampio, ancor più lo è la nozione di “servizio” cui si intende fare, in questo contesto, riferimento. Il concetto di “servizio” è, infatti, utilizzato con un senso atecnico e talora fuorviante. Vero è, però, che se il legislatore ci dà la disciplina dei “servizi in rete”, non ce ne fornisce una definizione, né nel CAD né nella Legge Stanca (l. n. 4 del 2004), né altrove, è fuori dalla legislazione che occorre guardare per ricavarne il significato, ed è in particolare (e questo è un dato ricorrente con cui fare i conti allorché ci confrontiamo con il fenomeno dell’amministrazione digitale), ai piani, progetti, alle direttive: in una parola alle politiche di *eGovernment*.

Al riguardo, anzi, una rapida digressione: seppure è sulla “leva legislativa” che si concentra ora l’attenzione (dei protagonisti, degli interpreti), l’*eGovernment* nasce in primo luogo come politica, ed è “nelle politiche” che risiede il modello, così è anche per alcuni concetti poi tradotti in legislazione (il disegno più compiuto resta lì, anche se il tratteggio normativo si fa sempre più chiaro).

Quindi è alle politiche che occorre guardare, e facendo questo è chiaro che “servizi in rete” sono una molteplicità di attività, talora di natura prettamente burocratica, altre volte a carattere meramente informativo, solo di rado realmente erogativo/transazionale, che sono rese al “fruitore finale”, sia esso il cittadino singolo o un’impresa. Se guardiamo alle politiche del governo, ed ai “dieci obiettivi di legislatura”, i “*servizi prioritari*” sono di natura varia, spesso si tratta di “servizi burocratici”, e vanno da semplici informazioni (sui servizi), a prestazioni burocratiche funzionalizzate, dal rilascio di una autorizzazione all’informazione sulle procedure, e così via, in cui ad essere realmente significativo finisce per essere “la forma”, vale a dire l’erogazione per via telematica. L’elencazione dei “servizi prioritari”, che pure è evidentemente esemplificativa, non esaustiva, ci consente quindi di comprendere la portata del fenomeno.

A livello normativo, per tutte, la natura anche “burocratica” dei servizi trova conferma in previsioni quali l’art. 63 del CAD, che parla di servizi rispetto ai quali occorre assicurare “la completezza del *procedimento*”.

3. Dato il fenomeno: quale il quadro giuridico

Più che per il ricollegarsi a questa del “regime dei servizi pubblici” (un tema su cui sarebbe lungo soffermarci), dall’essere “servizio (erogato) in rete” discendono conseguenze espressamente declinate dal legislatore. In altri termini, in quanto “servizio in rete” un fenomeno ricade in uno specifico quadro normativo che si somma, non sostituisce, quello suo tradizionale allorché il “servizio” (se di servizio si tratta) è reso secondo modalità consuete.

Nella disciplina dei servizi in rete, assistiamo, a mio avviso, a “leggi di seconda generazione”. Se la prima ha “meramente previsto” la modalità (es. la legge 150 del 2000, il cui art. 2 prevede le *reti civiche* quali strumento di informazione e, nell’accezione che ne dà la legge, comunicazione e quindi finalizzate all’attuazione dei principi di *trasparenza* ed *efficacia* dell’azione amministrativa.), o l’ha supportata/resa possibile senza però fornirne una diretta regolazione (si pensi al TUDA ed alla previsione di strumenti di identificazione/autenticazione), l’attuale fase di regolazione porta con sé l’acquisita consapevolezza della rilevanza di un fenomeno che non può più essere affidato all’autonoma iniziativa delle singole amministrazioni, ma merita una diretta regolazione che ne fornisca una disciplina sostanziale, sia pure ancora di principio.

Solo per inciso, sia ricordato che, per completare il quadro, il fenomeno dell'amministrazione digitale può essere colto (nelle sue implicazioni e potenzialità, nei problemi e nelle risposte a questi) non solo guardando "al centro" (alle politiche coordinate a livello statale se non addirittura europeo; alla disciplina normativa statale) ma anche, non meno (almeno quanto a "pratica" del fenomeno) a livello territoriale. E' questo, infatti, un fenomeno rispetto al quale "apripista" sono state, come spesso è accaduto, le realtà locali, "formidabili creatrici di diritto" (si pensi alla esperienza ormai decennale delle "reti civiche").

Per concludere sul punto, e tornano alla disciplina statale di questi fenomeni, se allarghiamo il campo di analisi, quella in atto può poi essere vista come la "terza" stagione di regolazione dell'eGov, dal momento che era stata anticipata da quella volta alla "informatizzazione" della pubblica amministrazione. Una fase, questa, caratterizzata da disposizioni che possiamo definire "di prima generazione", dove l'informatizzazione è stata infatti vista essenzialmente come uno strumento *per* il miglioramento di servizi erogati secondo modalità tradizionali (così, ad esempio, il d.lgs. n. 39 del 1993, art.1, co.2).

Ora il legislatore regola direttamente "i servizi in rete" e ne qualifica come doverosa la fornitura, oltre a collegare a questi una specifica disciplina.

Siamo però all'avvio di questa nuova fase, cosicché la disciplina che pure si vorrebbe completa, stabile ed organica (come è sotteso alla scelta di operare con un [vero o dichiarato] "codice") è in realtà inevitabilmente "transitoria", ed assistiamo ad una fase in cui si mira ad assicurare, di là da affermazioni talora sin troppo enfatiche, che il servizio sia "erogato anche" in rete, il diritto (di accesso, partecipazione, comunicazione, ecc.) dei cittadini sia "anche" fruibile mediante modalità telematiche.

Che le pubbliche amministrazioni (nel loro complesso) siano tenute ad "erogare in rete" i propri "servizi", discende prima ancora che dal CAD, già dalla stessa legge n. 4 del 2004 (cd. Legge Stanca, in materia di accessibilità) che parla (nell'affermare il diritto di tutti ad accedervi) di "*servizi che si articolano attraverso strumenti informatici e telematici*" (co.1) nonché di "*servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione*" (co.2), rispetto ai quali ultimi è previsto, in particolare, il "*diritto di accesso*".

Una regolazione più ampia e compiuta del fenomeno è però, evidentemente, contenuta nel Codice dell'amministrazione digitale.

Forse per la difficoltà (legata a problemi di *back office*) di assicurare una effettiva erogazione/transazione del servizio, è in relazione alla "dimensione informativa" che la disciplina del d.lgs. n. 82 del 2005 appare maggiormente penetrante. Ed è anzi da notare che questo avviene

non solo per servizi che per loro natura consistono in diffusione/messa a disposizione di informazioni: oltre a “servizi informativi” veri e propri ci troviamo di fronte a varie tipologie di altri servizi (“comunicativi”, “transazionali” ad utilizzare le classificazioni del Censis) che però hanno, ad un basso grado di interazione, natura essenzialmente (anche in questi casi) informativa.

Per tutti questi servizi latamente “informativi”, assistiamo ad una prima serie di regole vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche.

Così i dati diffusi dalle amministrazioni devono essere assistiti da specifiche garanzie in ordine alla provenienza ed alla qualità, dal momento che, secondo quanto fissato dal quarto comma dell’art.54, le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantirne *“la conformità e la corrispondenza con le informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali”*: qui, quindi, la qualità dei dati si declina come sicurezza, certezza della provenienza, conformità agli originali.

Meno chiara la vincolatività per le amministrazioni “non centrali” di altre previsioni contenute nel Codice dell’amministrazione digitale: mentre, infatti, assistiamo per le amministrazioni dello Stato ad una disciplina che, seppure ancora “di principio” comporta innegabili e dirette ricadute per le amministrazioni, tenute a realizzare “siti” istituzionali *“che rispettano i principi di usabilità, reperibilità, accessibilità anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità”* (art. 53 del CAD), per le amministrazioni territoriali la realizzazione di siti istituzionali con analoghe caratteristiche resta, però, affidato a meccanismi di *governance*, ed in particolare alla promozione, da parte dello Stato, di specifiche intese ed azioni comuni.

Analogamente può dirsi per i “contenuti minimi obbligatori”, definiti per i siti delle amministrazioni centrali dall’art. 54 del CAD, la cui diretta vincolatività è limitata alle amministrazioni centrali (che, *se già dispongono di propri siti*, devono conformarsi *entro ventiquattro mesi* a questo decalogo, le cui funzioni paiono però prevalentemente informative e di trasparenza).

Più strettamente in tema di servizi, la sezione III del Capo V del CAD disciplina l’organizzazione e le finalità, le modalità di accesso, nonché il regime delle istanze e dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni. In particolare, in materia di “organizzazione dei servizi” è evidente la centralità dell’utente.

La spinta all’abbandono di una dimensione prevalentemente informativa, in favore di una “erogazione integrale” di servizi per via telematica è fissata in particolare dell’art. 63, un articolo che oltre a fissare il baricentro dei servizi nelle esigenze del cittadino (è rispetto a

questo ed alle sue esigenze che deve essere “costruito” il servizio, con valutazioni *ex ante*, e riconfigurato alla luce di verifiche *ex post*, di soddisfazione: in questo senso si v. anche la recente direttiva sulla qualità dei servizi), prevede che l’organizzazione dei servizi deve mirare a garantire la “completezza” del procedimento (vale a dire il cd. *grado tre* di interazione, ovvero la possibilità di una sostituzione della modalità telematica alla modalità “tradizionale”).

Senza che sia possibile soffermarci ulteriormente su questa disciplina, ci siano consentite, in chiusura, alcune notazioni rispetto ad alcuni punti problematici che restano aperti (se non anche amplificati) alla luce di questa normativa (e del CAD nel suo complesso).

4. In conclusione: problemi aperti

E’ frequente la critica al CAD da parte di chi vede, in questa disciplina, i caratteri della “norma manifesto”. In particolare, anche sulla base dei rilievi già mossi in sede di parere (sullo schema del futuro CAD) dal Consiglio di Stato alla previsione di diritti privi di diretta azionabilità. Si pensi, ad esempio, all’art. 3 [*diritto all’uso delle tecnologie*], o all’art. 4 [*partecipazione al procedimento amministrativo informatico*] del CAD: al diritto del privato non corrisponde che una generica situazione di doverosità (ma nessun obbligo) in capo alla pubblica amministrazione.

Non è però su queste critiche che vorrei soffermarmi: in realtà il legislatore può ben scegliere di fissare con legge, in un certo momento storico, un obiettivo, e questo è se vogliamo comprensibile in un momento delicato per le finanze pubbliche, in cui la “leva delle politiche” (di *eGovernment*) rischiava di segnare il passo a fronte di un inaridirsi delle fonti finanziarie che ne avevano promosso la diffusione.

Né voglio trascurare l’importanza del fenomeno, relegando la disciplina dell’amministrazione digitale nel campo delle normative variamente “pre-elettorali”, la qual cosa non mi pare essere (di là da una certa enfasi mediatica degli ultimi mesi che potrebbe indurre a simili conclusioni).

E’, *diversamente*, proprio a “prendere sul serio” l’amministrazione digitale, che taluni problemi risultano enfatizzarsi, a fronte di certe accelerazioni non sempre, mi pare, valutate in tutte le implicazioni, quale per certi aspetti è lo stesso Codice dell’amministrazione digitale.

Pensiamo, in primo luogo, all’ambito di applicazione: se davvero quello che si va a definire è un nuovo standard “di cittadinanza”, allora resta inspiegabile il *self restraint* del legislatore nazionale, che ha scelto di applicare in via diretta questo nuovo modello (del quale, come detto,

sono ancora fissati solo i principi di fondo) essenzialmente alle amministrazioni centrali. Perché questa scelta è ingiustificata non solo nella “logica dell’*eGovernment*” (che vorrebbe il cittadino messo in condizioni di relazionarsi con l’intero sistema pubblico e l’abbandono delle logiche “*single agency*”), ma anche a tener conto del sistema autonomistico italiano ed alla ripartizione di competenze legislative operate dall’art. 117 della Costituzione. Per quanto, infatti, il fenomeno dell’*eGovernment* possa vedersi come legato strettamente alla dimensione organizzativa di ciascun livello di governo, la definizione di standard prestazionali (pure da raggiungere con scelte organizzative differenziate), siano anche riferiti a servizi burocratici, rientra innegabilmente nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate sull’intero territorio nazionale (si veda in questo senso, per tutte, la l. n. 15 del 2005, che individua nel “diritto di accesso” un “livello essenziale” ai sensi dell’art. 117, co.2, lett. m). Si tratta, evidentemente, di un livello minimo di servizi che realizzando una “eguaglianza di base” può ben essere imposto all’intero sistema pubblico (una competenza, sia detto, che unita a quella sul “coordinamento informativo” pare in grado di reggere larga parte della disciplina del Codice dell’amministrazione digitale).

Ma pensiamo, soprattutto, ai destinatari di questi servizi e, di converso, ai “cittadini digitali” dei quali il Codice è dichiarato essere lo “statuto”. Ecco, qui il rischio di “salti in avanti” diviene evidente. Un rischio legato, da un lato, alla “disaffezione al tema” che può discendere da proclami irrealistici. Ma un rischio che non sarebbe affatto minore se questa distanza tra affermazioni (normative e più ancora in seno al dibattito politico) e realtà fosse minore. Questo perché non solo, a fronte di diritti e servizi affermati *ex lege*, rischia di restare indietro larga parte del sistema pubblico, non in grado di assicurarne la fruizione, ma soprattutto rischiano di restare indietro i cittadini (o larga parte di essi).

In un sistema in cui solo una minoranza della popolazione ha confidenza con l’uso del computer e di Internet, ed a fronte di *digital divides* che seguono coordinate sociali, culturali, economiche e territoriali, nel momento in cui si affermano “nuovi diritti” diviene compito della Repubblica “rimuovere gli ostacoli” che si frappongono ad una eguaglianza nel loro godimento. Questo, poi, tanto più se teniamo conto del fatto che le dinamiche tecnologiche non risolvono né riducono di per sé il problema: basti pensare che, se dal punto di vista “infrastrutturale” potevano in una certa fase ritenersi soddisfatte le esigenze di eguaglianza in virtù del “servizio universale” di TLC (che assicurava la possibilità per ciascuno di accedere alla rete ad un livello ritenuto adeguato), molti dei servizi di *eGovernment* richiedono ora la

cd. “banda larga”, col rischio, quindi, che si amplifichino *divides* territoriali tra aree coperte o non da questa. Provate, ad esempio, a scaricare dal sito del MIT la *brochure* illustrativa del CAD: è un’operazione che richiede tempi non brevi anche in presenza di reti ADSL.

Interventi adeguati, atti a rimuovere gli ostacoli, quindi, sono un passaggio ineliminabile a fronte dell’affermazione di diritti.

E se questo non avviene (come in questo caso: nel CAD l’unica previsione, ma debole, è data dall’art. 8 sulla “alfabetizzazione informatica dei cittadini”) allora è meglio non parlare di “nuovi diritti di cittadinanza” (in relazione a quelli previsti dalla sez. II del Capo I del CAD), ma piuttosto di *nuove modalità di fruizione di diritti tradizionali*, pena una disuguaglianza inaccettabile nel nostro sistema costituzionale.

Ecco, se mi è permessa una notazione conclusiva, è necessario procedere, quand’anche velocemente, senza fretta, senza fughe in avanti che lasciano indietro valori ed esigenze non debitamente considerate: esigenze di effettività ed eguaglianza, come si è detto, ma non meno esigenze di conservazione (si pensi al dibattito che nei convegni di archivistica è dedicato alla “dematerializzazione”), esigenze di sicurezza e riservatezza.