Giovanni Duni

La pubblica amministrazione digitale ed il decreto integrativo e correttivo. I presupposti per il passaggio alla fase operativa ⁽¹⁾

I decreti 42 ed 82 del 2005 hanno disciplinato numerosi istituti finalizzati all'attività della P.A. digitale, sia nei rapporti interni di ciascun ente, sia nelle interrelazioni tra amministrazioni diverse, sia, infine, nei rapporti con il cittadino.

I presupposti affinché quanto fino ad oggi normato sia effettivamente utilizzato in tutte le attività fondamentali (e non solo in esperimenti marginali o prototipali) riguardano differenti aspetti del problema complessivo.

Per conoscere sperimentalmente se “tutto è pronto per partire” possiamo chiedere ad un qualunque dirigente pubblico (locale o statale, dinamico e preparato) se – sulla base della normativa a sua disposizione – ritiene di essere in grado di abbandonare le carte e passare ad una attività dematerializzata e telematica. Oggi questa forma di “collaudo” darebbe ancora esiti negativi, ma non si è troppo lontani dal traguardo. Tutto dipende dal decreto integrativo e correttivo previsto dall'art. 10 della L. 229/03, comma 3, i cui termini sono stati prorogati di 3 mesi (art. 1, comma 7, della legge 168/2005) e pertanto scadono il 9 giugno 2006.

Le due principali difficoltà ancora da superare sono:

1. il digital divide tra le amministrazioni, ossia lo stato di arretratezza di numerose amministrazioni pubbliche, spesso connesso alla limitata dimensione delle stesse; a tali amministrazioni fanno comunque capo poteri identici ad amministrazioni mille volte più grandi;
2. la mancanza di una disciplina operativa sul procedimento amministrativo telematico, pur menzionato più volte nei decreti 42 e 82.

Alla prima difficoltà si può porre rimedio in molti casi distinguendo l'effettivo esercizio dei poteri sostanziali dalla gestione informatica del procedimento telematico. Un piccolo Comune deve poter esercitare tutti i poteri che la legge gli attribuisce, ma può essere alleviato negli aspetti informatici, facendosi supportare da enti più forti e territorialmente più vasti. Sempre che i Comuni piccoli non preferiscano invece consorziarsi per la gestione congiunta del procedimento telematico, in analogia a quanto previsto dalla vigente normativa sullo sportello unico cartaceo.

Il “riuso” dei software e l'adozione di soluzioni tecnicamente e funzionalmente ineccepibili da parte dello Stato, scelte con la partecipazione della Conferenza unificata, dell'ANCI e dell'UPI, renderà poi ancora più agevole il superamento degli ostacoli suddetti, addivenendosi spontaneamente all'utilizzo delle soluzioni già approntate, quindi già garantite nella interoperabilità più avanzata; nessun ente si avventurerebbe a cercare altrove soluzioni “originali” che presentino contemporaneamente costi aggiuntivi e rischi di carente interoperabilità.

Discende da questa considerazione che adeguati sforzi sul secondo dei problemi, volti ad impostare correttamente le modalità di funzionamento del procedimento telematico contribuiranno ad attenuare sensibilmente anche la prima delle difficoltà sopra enunciate.

Nel testo che segue le frasi scritte in corsivo sono possibili testi normativi.

Il procedimento telematico.

⁽¹⁾ Estratto del documento presentato da Giovanni Duni nel corso della Giornata di Studi tenutasi il 17 ottobre 2005, presso il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, per la revisione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Si considerino le seguenti osservazioni ovvie, al solo fine di evidenziare una conclusione che dovrebbe essere parimenti ovvia, ma che tarda a riscontrarsi nelle fonti normative degli ultimi decenni, a far tempo dall'ideazione della dematerializzazione degli atti (1978).

L'apparato amministrativo della Repubblica italiana è articolato tra l'amministrazione centrale e quelle locali, sempre più rilevanti a seguito della modifica del titolo V della Costituzione e del principio di sussidiarietà.

L'apparato amministrativo, composto da uomini e mezzi, è istituito per esercitare pubbliche funzioni ed erogare servizi. Tali compiti sono espletati attraverso procedimenti amministrativi. Potere e procedimento sono due facce della stessa medaglia, in quanto non esiste un potere generico deregolamentato, ma ogni potere è disciplinato non solo nei contenuti, ma anche nei modi e nei coinvolgimenti di uffici ed amministrazioni differenti.

Il sistema normativo delle P.A. digitali non deve tuttavia disciplinare i procedimenti specifici, volti ad esercitare questa o quella funzione, ma "il procedimento" in generale, o comunque le categorie di procedimenti che astrattamente si presentano in via generale.

Lo sportello unico telematico come istituto generale dell'amministrazione digitale

Il D.Legisl. 82/05, all'art. 10, già contempla che lo sportello unico per le attività produttive diventi telematico, con ciò accogliendo le idee della dottrina emerse in occasione della sua introduzione nel lontano 1998. Il decreto correttivo ed integrativo, da emanarsi ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 10 della L. 229/03, modificato dalla L. 168/05, sopra citata, dovrà comunque prevedere che lo sportello unico telematico sia il metodo ordinario di ogni attività amministrativa. Un procedimento amministrativo telematico, coinvolgente più amministrazioni pubbliche, non potrebbe essere concepito altrimenti che nella forma dello sportello unico telematico.

Ogni altra concezione appare infatti improponibile. L'alternativa allo sportello unico consisterebbe infatti in una pluralità di iniziative del cittadino con tutte le amministrazioni tenute ad emanare pareri e nulla osta, nonché – sempre a cura del cittadino – la raccolta delle loro determinazioni in forma cartacea o digitale per l'inoltro all'amministrazione che deve emettere il provvedimento conclusivo. Ciò sarebbe in contrasto con tutta la logica dei decreti 42 ed 82 del 2005: il decreto integrativo e correttivo deve quindi necessariamente esplicitare ciò che è già implicito.

«Le pubbliche amministrazioni che devono emanare atti amministrativi legati a nulla osta, pareri o assensi comunque denominati di altre amministrazioni operano secondo i principi dello sportello unico. La presente disposizione diverrà operativa congiuntamente all'attivazione del procedimento telematico tra le amministrazioni interessate.»

I livelli formali della normazione

La norma suggerita più sopra evidentemente deve essere contenuta in atto con forza di legge. Per moti altri problemi, tuttavia, si pone il problema del più opportuno livello della fonte. In genere, soluzioni molto legate ai presupposti tecnologici non vanno inserite in atti con forza di legge, ma in regolamenti (DPR), o addirittura in norme tecniche (D.M. o DPCM). In norme tecniche vanno inserite tutte le indicazioni di carattere tecnico (ad es.: come va creato il fascicolo virtuale o informatico, già previsto dall'art. 41 del D.Legisl. 82/05, che diverrà uno dei punti nodali del procedimento telematico).

Gran parte dei contenuti dei decreti 42 ed 82 potrebbero essere riportati a livello regolamentare, sottraendo alla necessità di interventi parlamentari questioni lontane dall'alta politica e semplificando per il futuro la possibilità di adeguare le scelte sia alle innovazioni tecnologiche sia alle esperienze maturate sul campo.

Per una coerenza generale del sistema delle P.A. digitali, i suggerimenti che seguono si intendono quindi tutti come contenuti dei decreti legislativi se il complesso della normativa dei decreti 42 ed 82 verrà lasciato a livello di fonte primaria. Se, viceversa, si procederà ad una delegificazione, parte delle norme suggerite potrebbero avere forma regolamentare; le ulteriori specificazioni saranno comunque norme regolamentari o tecniche.

Indicazioni di base.

Normare per tipologie generali

Nelle norme primarie sarà contenuta la disciplina generale delle tipologie di procedimenti telematici e delle relative competenze di gestione degli stessi. I procedimenti concreti per l'espletamento delle specifiche funzioni pubbliche dovranno trovare in queste norme chiare indicazioni per il passaggio dal cartaceo (nell'ambito del quale sono nate e tuttora disciplinate) al telematico. Solo in tal modo il dirigente pubblico potrà applicarle con quella tranquillità che sappiamo essere necessaria per gli operatori pubblici in tutti i casi di introduzione di innovazioni. Ciò sia per le pubbliche funzioni esistenti sia per quelle di futura disciplina.

Strutture alla base di tutti i procedimenti.

«Area condivisa: è lo spazio di memoria di massa nel quale sono inseriti i fascicoli virtuali. Le abilitazioni all'accesso ai fascicoli virtuali sono finalizzate all'espletamento dei compiti amministrativi degli uffici e delle amministrazioni coinvolte e sono gestite dall'amministrazione procedente. Le abilitazioni sono di tipo conoscitivo e di tipo elaborativo; le norme tecniche indicheranno le modalità per il funzionamento dell'area condivisa, dei fascicoli virtuali e delle abilitazioni di accesso, garantendo il massimo della semplicità per l'operatore amministrativo.»

Tipologia di procedimento semplice (monoamministrazione).

Deve essere impostato come atto a formazione progressiva o comunque come unico documento prodotto dalla collaborazione di più uffici (quelli previsti da leggi, regolamenti, disposizioni interne). Deve assolutamente escludersi che ogni verifica interna si trasformi in un documento informatico separato: ciò non accade nel mondo cartaceo e con l'informatica si deve semplificare e non appesantire.

«Le competenze amministrative dei singoli uffici dell'amministrazione sono esercitate mediante accesso telematico ad un documento in formazione e condiviso tra gli uffici medesimi; il documento, completato di tutti gli interventi necessari e della firma digitale del funzionario preposto, costituisce l'atto amministrativo conclusivo. Il responsabile del procedimento avvia la formazione del documento con o senza l'utilizzazione di schemi predisposti. Allerta telematicamente tutti gli uffici che devono intervenire. Le norme tecniche disciplinano e garantiscono il corretto funzionamento della condivisione, dell'autenticità di ciascun intervento, con i necessari livelli di accesso e le misure atte a garantire la responsabilità di ciascuno per la parte di attività di propria competenza.»

Tipologia di procedimento complesso (pluriamministrazione).

Per consentire l'immediata attuazione della collaborazione tra le amministrazioni autonome il procedimento complesso va visto come una pluralità di procedimenti semplici, le cui conclusioni confluiscono presso l'amministrazione procedente come documenti autonomi (formalmente sono determinazioni, ovvero atti

amministrativi intermedi a seconda dei casi, ma ciò non ha rilevanza ai fini della funzionalità del procedimento telematico).

La struttura dell'area e del fascicolo condiviso costituiscono il presupposto per l'operatività di tutto il sistema.

«Le pubbliche amministrazioni che devono emanare atti amministrativi legati a nulla osta, pareri o assensi comunque denominati di altre amministrazioni creano un fascicolo informatico contenente tutta la documentazione disponibile al momento dell'avvio del procedimento e tutta quella che si aggiunge successivamente ad opera delle varie amministrazioni coinvolte e dei privati interessati.

Le singole amministrazioni compiono le attività di loro competenza accedendo alle informazioni contenute nel fascicolo informatico e gestendo le attività interne secondo quanto disposto per i procedimenti semplici. Il documento informatico predisposto da ciascuna amministrazione coinvolta è inoltrato all'amministrazione procedente a mezzo di posta elettronica certificata.

L'amministrazione procedente, raccolte tutte le determinazioni provenienti dalle amministrazioni coinvolte ed inserite progressivamente nel fascicolo informatico, conclude il procedimento dando atto in esso delle suddette determinazioni, che costituiranno allegato all'atto conclusivo.»

In alternativa alla posta certificata si può ipotizzare l'inserimento del documento dell'amministrazione coinvolta, direttamente ad opera di questa, nel fascicolo virtuale, a condizione di assicurare tecnicamente le garanzie necessarie, anche di datazione.

Il procedimento a mezzo di conferenza di servizi A) ordinaria.²

Occorre precisare anzitutto che la conferenza di servizi ordinaria (tutti fisicamente attorno ad un tavolo) è pienamente compatibile con la dematerializzazione dei documenti e quindi con la gran parte delle indicazioni relative al procedimento telematico.

La velocizzazione del procedimento telematico renderà comunque sempre meno sentita l'esigenza della conferenza di servizi (art. 14, comma 2, L. 241/90), che tenderà ad essere sempre meno frequente nei casi in cui è facoltativa.

«Quando la conferenza di servizi è obbligatoria o viene comunque indetta, la struttura dell'area condivisa e del fascicolo informatico è comunque creata per l'espletamento delle attività preliminari e della istruttoria preventiva da parte di ciascuna amministrazione, nonché per la raccolta delle verbalizzazioni ed in genere delle attività della conferenza, ai fini del provvedimento conclusivo dell'amministrazione procedente.»

Il procedimento a mezzo di conferenza di servizi B) telematica.

La conferenza di servizi telematica rappresenta la fusione di una conferenza di servizi "colloquiale" e di un procedimento telematico e necessita pertanto di entrambe le categorie di supporti tecnologici.

² Tutta la materia della conferenza di servizi necessita di ulteriore approfondimento e dettagli di normativa per un concreto passaggio alla dematerializzazione degli atti e del procedimento, data la complessa articolazione della relativa disciplina nella L. 241/90. Nel testo si espongono solo alcuni concetti base. Se i tempi sono ristretti si potrebbe scrivere: *«Il regolamento disciplina l'attuazione delle norme relative alle conferenze di servizi nell'ambito del procedimento telematico, nel rispetto delle norme del presente decreto, degli artt. 14 e segg. della L. 241/90 e di ogni altra legge che preveda conferenze di servizi o qualsivoglia istituto di concertazione amministrativa legata ad incontri e riunioni.»*

Si potrebbe ovviare ad una carenza di supporti per il procedimento telematico autorizzando con norma esplicita una amministrazione collegata (normalmente quella procedente) a redigere un verbale per conto di tutti i partecipanti. Ma appare preferibile la soluzione che consenta una contestuale partecipazione alla compilazione del testo della determinazione finale della riunione, attraverso la sottoscrizione informatica di essa direttamente da parte di ogni partecipante.

Alla conferenza di servizi telematica si accede attraverso le proprie strutture tecnologiche ovvero attraverso quelle di altra P.A. (presso una P.A. può essere ospitata anche altra amministrazione coinvolta: in tal modo la teleconferenza di servizi potrà funzionare molto prima rispetto ad una soluzione radicale che pretenda tutte le PP.AA. dotate delle relative strutture tecnologiche). Alla teleconferenza potrebbe essere ammesso anche il privato, estendendo l'ipotesi dell'art. 15 bis della L. 241/90, anche ai fini degli accordi sostitutivi di cui all'art. 11 della L. 241/90. L'accordo potrebbe avvenire con il complesso delle amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Altri aspetti da approfondire, eventualmente in un regolamento.

Tutti gli istituti già disciplinati dai Decreti 42 ed 82 saranno utilizzati nel procedimento e le relative norme conterranno reciprocamente opportuni richiami specifici. La gestione telematica consentirà un protocollo automatizzato con immediata rintracciabilità dello stato della pratica, con disciplina a livello di norme tecniche.

Il ruolo del responsabile del procedimento nell'amministrazione digitale: il responsabile complessivo, presso l'amministrazione procedente; i responsabili delle fasi presso le singole PP.AA.: attività interne ed interfaccia verso il responsabile generale.

Le pubblicità legali, anche ai fini della raccolta delle osservazioni in corso di procedimento.

Il trattamento delle delibere degli organi collegiali.

La partecipazione del cittadino al procedimento.

Le differenze tra procedimento ad istanza di parte e ad iniziativa dell'ente (le differenze non paiono comunque tali da incidere sulle scelte di fondo, salva la necessità di comunicare l'avvio del procedimento ai diretti interessati). Del resto anche una iniziativa di un ente pubblico fa nascere un procedimento complesso, con i conseguenti problemi.

L'istituto generale della D.I.A. (art. 19 L. 241/90) e nelle norme speciali.

Il silenzio assenso generale (art. 20 L. 241/90) e nelle norme speciali.

CONCLUSIONI

Il sistema delle PP.AA. digitali si baserà sui principi dello sportello unico telematico e sulla disponibilità per tutti gli operatori amministrativi coinvolti nel procedimento del fascicolo informatico. L'accesso contemporaneo a detto fascicolo elimina molte sequenzialità legate al fascicolo cartaceo, creando una possibilità di operazioni contemporanee (procedimento a stella).

Ogni amministrazione, nel proprio interno produrrà un documento informatico attraverso l'attività degli uffici preposti ai riscontri istruttori specifici di quella amministrazione; questa attività sarà telematica su di un documento a formazione progressiva e verrà firmato digitalmente dal dirigente responsabile della firma.

Questi documenti saranno inviati con posta certificata o analoghe garanzie all'amministrazione procedente ed inserite nel fascicolo virtuale.

Le norme tecniche dovranno garantire l'accessibilità e la leggibilità di tutti i documenti del fascicolo virtuale, siano essi testi, calcoli, immagini, progetti, suoni o filmati.

Queste norme tecniche diverranno centrali di tutto il sistema e sono alla base della interoperabilità tra le amministrazioni: senza di esse non si fa nulla; con esse si possono raggiungere gli obiettivi più ambiziosi di un'amministrazione veloce, efficiente, trasparente, corretta.

Data questa caratteristica di "condicio sine qua non" questa intreroperabilità (leggibilità del fascicolo informatico) potrebbe essere imposta come coordinamento informatico ai sensi dell'art. 117 Cost., con scelte unilaterali dello Stato. Tuttavia, ferma la necessità inderogabile dell'obiettivo da raggiungere, sembra preferibile che alle soluzioni si pervenga attraverso una concertazione con la Conferenza unificata, l'UPI, l'ANCI ed eventualmente le associazioni delle imprese di informatica. L'intesa tra le amministrazioni non sembra difficile, poiché ogni amministrazione preferisce lavorare con la "copertura" di chiare indicazioni che la mettano al riparo da scelte costose all'inizio ed ancor più costose ove, successivamente la costringessero a cambiare le soluzioni adottate, pena l'isolamento informatico. Del resto le scelte informatiche sono neutre rispetto al contenuto concreto dei poteri pubblici e non incidono sulle autonomie sostanziali, che anzi vengono esaltate dalla efficienza complessiva degli apparati.

È ovviamente essenziale che le scelte tecniche siano ineccepibili.

Occorre inoltre prevedere che in molti casi sarà necessario offrire alle amministrazioni più deboli il supporto tecnico necessario, alla stregua di un servizio strumentale rispetto al quale esse saranno semplici utenti finali per l'erogazione dei servizi sostanziali e per l'esercizio concreto dei poteri che la legge attribuisce loro.