

## Il Codice delle pubbliche amministrazioni digitali

Una valutazione critica – Aggiornamento al 6 febbraio 2005

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. 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 nuova versione 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. 3, 4, 8, 10); 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.10).

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.

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.

Tale frattura si ripropone anche nel capo III che tratta della gestione informatica dei documenti. Le disposizioni del dPR. n. 445 del 2000, concepite in funzione di una gestione informatica applicabile sia ai documenti cartacei sia ai documenti digitali, vengono qui riscritte in modo da rapportarsi esclusivamente ad un ambiente completamente informatizzato: si tratta sicuramente di un obiettivo da perseguire, ma che, allo stato, non rappresenta la realtà nella quale lavorano, oggi, le amministrazioni e soprattutto vivono i cittadini.

Tale trasposizione ha comportato la cancellazione di diverse norme del dPR. n. 445 del 2000 non sostituite da nuove disposizioni: con il risultato che, di fronte ad una più che probabile ancora lunga permanenza di documentazione cartacea, gli operatori non avranno più alcun riferimento normativo.

Un esempio per tutti: scrivere che ogni documento deve essere protocollato (art 42 ) è giusto, se si pensa ai documenti informatici per i quali il numero di protocollo e l'indice di classificazione costituisce un elemento identificativo del documento archivistico all'interno del sistema informativo, ma è cosa inapplicabile oltre che dannosa ed inutile per i documenti cartacei, tanto che il precedente legislatore aveva identificato alcune precise eccezioni alla norma generale (art. 53 comma 5 del 445, che risulta abrogato dal nuovo codice).

Si tratta, del resto, di una inevitabile conseguenza di una impostazione assai discutibile: l'aver rigidamente separato, in nome di tecnologie comunque strumentali e mutevoli, attività ed operazioni che confluiscono invece, nella realtà, all'interno di un'unica e generale funzione documentaria.

## **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. 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. 51) alla predisposizione dei siti *web* (art. 57). 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.

### **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.13, 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.

### **La mancanza di una visione unitaria del sistema documentario**

Nuoce alla completezza e alla stessa efficacia del nuovo codice l'assenza di riferimenti al ciclo completo della gestione dei sistemi documentari cui il testo unico invece aveva giustamente fatto riferimento includendo sintetiche ed efficaci indicazioni sulla gestione degli archivi di deposito e storici (articoli 67-69 nel dpr 445/2000). Non solo il carattere generale di quei principi ben si adatta a un codice, ma l'attenzione generale alle fasi, alle responsabilità e agli strumenti del trattamento documentario successivo alla formazione potrebbe costituire le basi di quella funzione conservativa delle memorie digitali che il nuovo testo normativo si affanna a inseguire con scarsa efficacia proprio perché non affronta quella funzione – se non nella forma, naturalmente doverosa ma del tutto insufficiente, di generici richiami alla responsabilità del Ministero per i beni e le attività culturali e di qualche astratta petizione di principio.

Si registra una sostanziale sottovalutazione del ruolo svolto dal sistema documentario come complesso organico di documenti, fasi, procedure, strumenti e risorse a favore di una concezione dove il documento, o il dato o l'informazione, è trattato come una singolarità priva di qualsiasi aggancio a contesti amministrativi e/o documentari.

Questa impostazione spiega il perché sono venuti meno nel codice i riferimenti organizzativi e di responsabilità, necessari per la gestione informatica dei documenti e che nel dPR. n. 445 erano individuati che

istituiva un apposito Servizio. Alcune criticità del precedente testo unico in relazione ad un'indicazione forse troppo rigida e di non facile applicazione per le amministrazioni di dimensioni ridotte nonché la necessità di tenere presenti le ragioni dell'autonomia delle pubbliche amministrazioni, avrebbero dovuto e potuto trovare soluzioni migliori e adeguate in grado di tenere conto del fatto che tutto ciò che si è mosso in questi anni nel campo dell'informatizzazione dei sistemi documentari è stato possibile grazie all'assunzione di specifiche e dedicate responsabilità operative in ambito documentario. Del resto tale necessità è fortemente sottolineata da esperienze internazionali e ribadita nello standard internazionale ISO 15489 sul record management. E la ragione sta nel fatto che il sistema documentario costituisce un asse portante e trasversale che investe procedimenti amministrativi e processi di lavoro, influisce sulle attività decisionali e determina in grande misura il grado di efficienza delle pubbliche amministrazioni e di miglioramento dei servizi ai cittadini: ha quindi bisogno di persone fisiche e strutture adeguate, autorevoli, responsabili e determinate nell'individuare e perseguire con coerenza progetti di innovazione complessi e impegnativi come sono quelli che riguardano la produzione documentaria

### **Il rischio di un nuovo centralismo**

Rispetto alle prime versioni del codice diffuse, l'impostazione centralistica è stata attenuata, sulla base delle richieste delle Regioni e degli Enti Locali, attraverso la previsione delle intese e degli accordi nella sede della Conferenza unificata, ma permane una logica che propone soluzioni ed un modello uniforme 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 da una parte superflua, in quanto si limita a riproporre l'imposizione dell'uso delle Ict, già previsto da leggi e regolamenti, dall'altra parte dannosa, in quanto pretende di incentivare l'uniformazione del modello tecnico-organizzativo dei Suap, cozzando con la necessità di adattarli alla specificità dei diversi contesti (tipologia di domanda, dimensioni dell'organizzazione, gestioni in forma associata, ecc.)

### **La carta d'identità elettronica rimane ancora una promessa**

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 che continuano ad essere proclamate come lo strumento chiave per l'accesso ai servizi on-line e per l'esercizio dei diritti all'amministrazione digitale. 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 solo poche decine di migliaia.

## **Omissioni**

Il codice trascurava di includere aspetti salienti delle amministrazioni digitali. In questo senso è particolarmente grave la scelta di incorporare la disciplina del Sistema pubblico di connettività (SPC) nella quale, come è noto, è essenziale il ruolo delle Regioni nella definizione e gestione del sistema stesso. Ma oltre alla disciplina delle reti, manca anche quella dei sistemi informativi pubblici, 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.

## **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 e su come si possano conciliare funzioni di regolazione e di controllo con la stipula di tali contratti.