

Una PA senza carta?

di Umberto Buratti e Cristina Galbiati

Il codice dell'amministrazione digitale, conosciuto anche con l'acronimo CAD, è contenuto nel d.lgs. n. 82/2005 di recente integrato e modificato dal d.lgs. n. 235/2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 10 gennaio 2011, che entrerà in vigore il prossimo 25 gennaio, una volta decorsi i termini di *vacatio legis*.

L'ultimo intervento tecnico si è reso necessario affinché potesse venire realizzato al meglio quel processo di digitalizzazione della PA consistente, prevalentemente, nella smaterializzazione dei documenti cartacei, nell'accesso telematico ai servizi e nell'effettuazione dei pagamenti elettronici. Il nuovo CAD ha poi, tra gli altri, anche un obiettivo sociale, ovvero garantire una «partecipazione democratica elettronica» (art. 9) grazie alla quale le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali che collettivi.

La stessa Commissione europea, in una comunicazione del 15 dicembre 2010 (*The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*, COM (2010) 743), ha sottolineato come le ICT possano rivelarsi strumenti utili per il settore pubblico al fine di sviluppare metodi innovativi nel fornire servizi ai cittadini, aumentando l'efficienza e limitando i costi. Entro il 2015 le amministrazioni europee dovranno venire «recognised for being open, flexible and collaborative in their relations with citizens and businesses. They use eGovernment to increase their efficiency and effectiveness and to constantly improve public services in a way that caters for user's different needs and maximises public value, thus supporting the transition of Europe to a leading knowledge-based economy».

In linea con questi obiettivi si pone il d.lgs. n. 235/2010 che, nel piano complessivo dell'ammodernamento della pubblica amministrazione italiana, è ritenuto il secondo pilastro portante dopo il d.lgs. n. 150/2009. I due testi normativi, quindi, sono in stretta connessione tra di loro e questo spiega il motivo per cui il primo si riferisce esplicitamente al secondo in molti passaggi fondamentali. L'attuazione della c.d. rivoluzione digitale rileva, infatti, ai fini della misurazione e della valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti i quali, a partire dalla c.d. riforma Brunetta, rivestono sempre più un ruolo manageriale all'interno del complesso apparato pubblico: la riorganizzazione – prevista da questo ampio progetto riformatore – passa attraverso l'istituzione, presso le amministrazioni centrali, di un unico ufficio dirigenziale generale, responsabile del coordinamento dei processi di informatizzazione (art. 17).

Il rapporto digitale con la pubblica amministrazione da eccezione diverrà la regola in quanto l'art. 3 del d.lgs. n. 82/2005 e s.m.i. ribadisce il diritto, da parte dei cittadini e delle imprese, a richiedere e ad ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni.

In quest'ottica la posta elettronica certificata (PEC) diverrà lo strumento primario per il dialogo tra pubblico e privato, che sarà favorito anche dalla possibilità di effettuare pagamenti tramite modalità informatiche (carte di credito, debito o prepagate) come previsto ex art. 5. Inoltre, particolare rilevanza per le imprese riveste l'art. 5-bis secondo il quale «la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti con le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente usando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

Il rapporto di fiducia tra cittadini, imprese e amministrazione viene incrementato anche da altre

novità introdotte con l'ultima novella legislativa, tra cui: la possibilità di reperire moduli e formulari per via telematica (art. 57), il dovere della PA di far circolare le notizie già in suo possesso nelle banche dati tramite apposita convenzione (art. 58), l'implementazione del principio della «totale trasparenza» circa il contenuto dei siti istituzionali con la pubblicazione di tutti i bandi di concorso (art. 54).

Per lo sviluppo di una amministrazione sempre più efficiente, ma soprattutto sempre più trasparente, l'art. 60 prevede espressamente la costituzione di apposite banche dati di interesse nazionale. Tra queste spicca la banca nazionale dei contratti pubblici che permetterà un controllo più stringente e una prevenzione maggiore dei fenomeni di corruzione (art. 62-*bis*).

Nelle previsioni effettuate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, l'avvento delle innovazioni tecnologiche porterà anche a una razionalizzazione dei costi con un conseguente risparmio per le casse dello Stato. In modo particolare, si prevede che l'incremento del 10% dell'efficienza della PA dovuto ai minori costi, tempi e spese, possa produrre nell'arco di venti anni un aumento cumulato del 17% del Pil.

La fine della burocrazia “su carta” era sempre stata limitata dalla questione relativa alla archiviazione, conservazione e validità dei documenti che solo il supporto cartaceo sembrava rendere possibile. Ora, al contrario, entro dodici mesi, verranno emanate le regole previste dagli articoli 20-23-*quater* e 43-44-*bis* che permettono un passaggio sicuro alle tecnologie digitali.

La digitalizzazione costituisce sicuramente una sfida alla quale la PA italiana non può sottrarsi, tuttavia una lettura attenta del nuovo CAD fa emergere non pochi dubbi e perplessità.

Ancora una volta ci si chiede come sia possibile un processo riformatore reale e incisivo – e di una tale portata – senza un'adeguata formazione dei dipendenti. Se l'art. 13 recita: «Le pubbliche amministrazioni nella predisposizione dei piani di cui all'art. 7-*bis* [...] attuano anche politiche di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», bisogna nondimeno ricordare i tagli del 50% della spesa per la formazione del personale contenuti nella l. n. 122/2010 che avranno conseguenze anche sulla rivoluzione digitale che ci si attende dalla e nella PA.

In secondo luogo, occorre rilevare, come afferma esplicitamente l'art. 71 del d.lgs. n. 82/2005, che la maggior parte delle azioni previste dipendono dall'emanazione di regole tecniche da effettuare tramite una serie di decreti ministeriali: la *road map* predisposta dal legislatore intende portare a regime il processo riformatore entro il 2012. La rivoluzione, per ora, quindi è ancora sulla carta, anche se questo può sembrare un paradosso.

Infine, nonostante il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella prevista trasformazione digitale, il d.lgs. n. 82/2005, come modificato, in apertura all'art. 2 inespugnabilmente stabilisce che: «Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenuto conto delle esigenze derivanti dalla natura delle proprie particolari funzioni, sono stabiliti le modalità, i limiti e i tempi di applicazione delle disposizioni del [...] Codice alla Presidenza della Consiglio dei ministri, nonché all'Amministrazione economica-finanziaria».

Essendo la rivoluzione digitale pensata in modo primario per i cittadini e le imprese, l'esclusione, per ora, da essa di un elemento fondamentale come l'amministrazione economica-finanziaria rischia di compromettere o per lo meno ridurre l'impatto innovativo che ci si attendeva.

Umberto Buratti

Scuola Internazionale di Dottorato
in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro
Università degli Studi di Bergamo
Adapt – CQIA

Cristina Galbiati

Scuola Internazionale di Dottorato
in Formazione della Persona e Diritto del Mercato del Lavoro
Università degli Studi di Bergamo
Adapt – CQIA