www.adapt.it, 13 maggio 2010

Digitalizzazione della pubblica amministrazione: spunti di riflessione

di Germana Caruso

Come in ogni segmento dell'organizzazione sociale, la rivoluzione digitale in ambito pubblico poggia su quella che ormai viene comunemente chiamata *Information and Communication Technology* (ICT), la tecnologia della comunicazione e dell'informazione. Nel vorticoso mutamento di obiettivi e mezzi, il dialogo telematico tra pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese ha rappresentato nel tempo la chiave di volta per lo sviluppo dei c.d. piani di *e-Government*. Con questa espressione si allude all'impiego di tecnologie informatiche nell'azione di governo e nell'attività amministrativa, al fine di ottimizzare, attraverso una migliore circolazione dell'informazione, le relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi potenziando, al contempo, l'offerta di servizi ai cittadini mediante una maggiore rapidità e flessibilità della sua erogazione.
In Italia la pubblica amministrazione, destinataria principale della legislazione in materia di innovazione tecnologica (si rinvia alla l. 15 marzo 1997, n. 59, e, da ultimo, al Codice dell'Amministrazione digitale (CAD), approvato con il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82), ha maturato nel corso del tempo una considerevole esperienza nell'ambito dell'impiego di tecnologie informatiche. Si è tentato, attraverso interventi normativi disorganici e frammentari, almeno sino all'adozione del CAD, di implementare tecnologie di gestione e di trattamento dell'informazione elettronica volte al raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza, trasparenza, economicità dell'azione amministrativa. Invero, la *ratio* sottostante al processo di digitalizzazione che investe la pubblica amministrazione trova fondamento nell'art. 3-*bis*, della l. 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo che istituisce – *rectius* esplicita – il rapporto di strumentalità sussistente tra l'uso delle nuove tecnologie e i principi che costituiscono, per espressa previsione normativa, i canoni fondamentali dell'azione amministrativa. In particolare, è il fronte della "comunicazione elettronica" a rappresentare la vera sfida per il settore pubblico, l'ambito dal quale dipenderà, in larga misura, lo sviluppo del processo di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni. Tre, in particolare, sono i livelli nei quali si possono articolare e sviluppare le nuove forme di comunicazione: il livello inter-amministrativo (dialogo tra PA); livello inter-soggettivo (dialogo cittadino/PA); livello politico-istituzionale (dialogo cittadini/istituzioni).
Le iniziative lanciate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, quali l'attivazione, lo scorso 26 aprile, del servizio di posta elettronica certificata (Pec) o la stessa trasmissione per via telematica dei certificati di malattia, seguono le direttrici d'azione sopra menzionate muovendosi all'interno di un più ampio disegno di modernizzazione e digitalizzazione della PA annunciato nelle *Linee Programmatiche della Riforma della pubblica amministrazione. Piano industriale del 28 maggio 2008*.
Le novità volute dal Ministro della funzione pubblica hanno fatto registrare un ulteriore step di avanzamento lungo il graduale processo di digitalizzazione che interessa la PA da circa un ventennio. Tutti gli sforzi profusi in tal senso sono permeati da un'unica *ratio* di fondo: concepire la complessa macchina burocratica come un'azienda che opera secondo regole di mercato orientata, pertanto, al soddisfacimento del cittadino/cliente. Ne è prova la definizione di Pec presente sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ove si legge che la Pec è lo

strumento che consente al cittadino di inviare e ricevere messaggi di testo ed allegati con lo stesso valore legale di una raccomandata con avviso di ricevimento. In questo modo si può dialogare con tutti gli uffici della PA direttamente via e-mail senza dover più produrre copie di documentazione cartacea ma soprattutto senza doversi presentare personalmente agli sportelli. I benefici sono concreti e immediati, a cui si deve anche aggiungere il risparmio sulle spese di spedizione della raccomandata a/r. Si tratta, in realtà, di una logica che aveva già ispirato l'emanazione del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (c.d. Codice della pubblica amministrazione digitale), il *corpus* normativo che regola in modo organico l'utilizzo della ICT nella PA, riunendo e aggiornando norme disperse in differenti testi. Il suddetto decreto, considerato l'emblema dell'avanguardia italiana sotto il profilo dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, per la prima volta trasformava l'uso delle tecnologie informatiche nella PA da "questione organizzativa interna" a "diritto degli utenti". Il progresso logico e pratico è stato di enorme portata e – sebbene accompagnato da clausole di gradualità e tutela – ha imposto all'apparato amministrativo un notevole sforzo di adeguamento, non sempre approdato ai risultati auspicati. Come chiarisce la circolare ministeriale emanata il 22 febbraio 2010, l'attivazione di un indirizzo di posta elettronica certificata, quale canale privilegiato di comunicazione tra pubblica amministrazione e cittadino, era stata richiesta alle singole amministrazioni dall'art. 6 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, ed è stata successivamente ribadita dal d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, in l. 28 gennaio 2009, n. 2. Rispetto agli interventi normativi precedenti viene ora espressamente delineato, a fianco della procedura di attivazione della Pec, un profilo sanzionatorio che dovrebbe inibire il mancato decollo dell'istituto: l'attuazione delle disposizioni in materia di posta certificata – si legge nelle circolari ministeriali dedicate al tema – acquisirà rilievo ai fini della misurazione e della valutazione della performance, organizzativa e individuale, prevista dagli artt. 8 e 9 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
Pure ammettendo la bontà dell'ispirazione di fondo che anima la progressiva riforma digitale della pubblica amministrazione, è opportuno chiedersi come il perseguimento dei fini di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, semplificazione e partecipazione attraverso l'utilizzo dell'ICT, possa tradursi in una più ampia strategia di innovazione capace di operare su piani diversi, considerando le molteplici sfaccettature della realtà sulla quale si intende intervenire. Occorre chiarire, in tal senso, un aspetto di cruciale rilevanza: la digitalizzazione della pubblica amministrazione non si risolve in un processo statico, scevro da rilievi critici perché aprioristicamente vincente in termini di recupero di produttività.
A fronte degli aspetti indubbiamente positivi, come una riduzione dei tempi per le pratiche amministrative, stimata intorno all'80% o un risparmio di circa 200 milioni di euro in seguito alla diffusione a regime della posta elettronica certificata, è opportuno considerare altri fattori coinvolti nel processo di ammodernamento della PA. Anzitutto è evidente che la "leggerezza" delle comunicazioni elettroniche sconta un peso iniziale: l'apprendimento delle tecnologie attraverso le quali le medesime si svolgono, ovvero l'alfabetizzazione informatica che, in questo caso, deve necessariamente riguardare entrambi i soggetti coinvolti nel rapporto, pubblica amministrazione e cittadino. Dal lato dell'agente pubblico sarà necessario corredare l'avvio delle nuove procedure di comunicazione telematica con una puntuale verifica delle competenze dei dipendenti atte a farne fronte. La pubblica amministrazione, per gestire un cambiamento epocale come quello in atto tendente alla dematerializzazione dei servizi senza intaccare elevati standard di qualità, deve fondarsi sulla conoscenza e sulle competenze. I processi di riorganizzazione, imposti dall'avvento dell'era digitale, configurano un nuovo orizzonte operativo realizzabile soltanto attraverso il pieno coinvolgimento del personale. Cruciale, in tal senso, è che la riqualificazione del personale prevista dai contratti collettivi dei diversi comparti avvenga alla luce delle *skills* richieste dai processi di ammodernamento della PA: da un lato per garantirne l'effettività, dall'altro per intervenire su eventuali meccanismi di esclusione e demotivazione del dipendente generati, sovente, dall'avvento dell'innovazione.
La centralità della formazione, d'altronde, non è estranea allo stesso CAD: l'art. 13 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, prevede che le pubbliche amministrazioni, nell'ambito dei piani di formazione

del personale di cui all'art. 7-*bis* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, attuino politiche di formazione finalizzate *anche* alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Risponde perfettamente a questa previsione l'art. 27 del vigente Ccnl relativo al personale non dirigente degli enti pubblici non economici nella misura in cui, riconoscendo nella formazione la leva strategica per governare il cambiamento in direzione di una maggiore qualità ed efficacia degli enti, prevede che l'attività formativa si realizzi attraverso piani e programmi formativi, di addestramento, aggiornamento e qualificazione, definiti attraverso l'analisi dei fabbisogni formativi rilevati, in relazione alle innovazioni tecnologiche, organizzative e normative.
È pacifico che l'utilizzo della ICT nella pubblica amministrazione non possa tradursi in una applicazione acritica delle nuove tecnologie ai tradizionali assetti e *modus operandi* delle pubbliche amministrazioni, implicando, piuttosto, un autentico processo di reingegnerizzazione del funzionamento dell'amministrazione, sia nel *front office*, vale a dire nella erogazione dei servizi on-line agli utenti, sia nel *back office*, ovvero sul versante dell'assetto organizzativo e delle procedure operative interne. Il protagonista del suddetto processo è il dirigente, alla luce della precisa scelta di valorizzare il suo ruolo come titolare esclusivo dei poteri di gestione delle risorse umane (art. 6, l. 4 marzo 2009, n. 15).
Il d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ne arricchisce, tra l'altro, le prerogative riconoscendo al dirigente il potere di determinare le risorse e i profili professionali necessari per lo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture di appartenenza (art. 16, comma 1, lett. *a-bis*) anche al fine di elaborare il documento di programmazione triennale del fabbisogno professionale ed i suoi aggiornamenti (art. 6, comma 4). È agevole intuire come lo stesso, nell'espletamento dei poteri di organizzazione degli uffici e del lavoro nell'ambito degli uffici, così come nell'assunzione delle decisioni organizzative in merito ai tempi di lavoro, ai carichi di lavoro, ai ritmi produttivi ed alle strategie motivazionali, debba necessariamente tenere conto dell'incidenza della digitalizzazione sui "processi produttivi".
Questa prospettiva d'azione è tanto più necessaria se si pensa che, nell'architettura del sistema di misurazione e valutazione della performance disegnato dalla riforma Brunetta, manca il coinvolgimento del valutato nella definizione e assegnazione degli obiettivi, che sono rimessi per ciascuna amministrazione agli organi di indirizzo politico-amministrativo. La formula utilizzata dal legislatore «sentiti i vertici dell'amministrazione» (art. 5, d.lgs. 27 marzo 2009, n. 150), se da un lato esclude una negoziazione degli obiettivi fra vertice politico e dirigenti, dall'altro ammette che questi ultimi intervengono nella fase di programmazione, esprimendosi sulla loro realizzabilità. Il coinvolgimento fattivo della dirigenza nella redazione del *Piano della performance* triennale (art. 10, comma 1, lett. *a*) dovrebbe impedire la definizione e l'assegnazione di obiettivi eccessivamente performanti, troppo orientati alla *customer's satisfaction*, intrisi di una cieca logica efficientista che non bada alle condizioni di contesto. Lo stesso dirigente, d'altronde, dovrebbe nutrire tutto l'interesse perché ciò accada poiché al potere/dovere di valutare il personale assegnato ai propri uffici, cui segue la conseguente erogazione di incentivi e premi, fa riscontro la previsione di una diretta responsabilità nel caso di «colpevole violazione del dovere di vigilanza, sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione» (art. 21, comma 1-*bis*, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165).

Germana Caruso
Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e diritto del mercato del lavoro
Adapt – CQIA
Università degli Studi di Bergamo