

Claudio Forghieri

P.A. digitale, se ci sei batti un colpo

“La nuova Pubblica Amministrazione Digitale” fornisce alle amministrazioni un quadro sistematico ed aggiornato delle norme vigenti. Ma il vero problema è il codice dell’amministrazione digitale, per molti qualcosa di sconosciuto.

Ne abbiamo parlato con Ernesto Belisario, autore di una “guida” che auspica una nuova consapevolezza



Avvocato Belisario, lei è autore de “La nuova Pubblica Amministrazione Digitale”, una guida al codice dell’amministrazione digitale dopo la legge 69/2009. Iniziamo con

una domanda provocatoria: perché c’era bisogno di una nuova guida?

L’idea di realizzare una guida al codice dell’amministrazione digitale trova ragion d’essere in due considerazioni. La prima è legata all’attualità e, in particolare, all’approvazione della legge 18 giugno 2009 n. 69, che contiene alcune disposizioni assai rilevanti in materia di pubblica amministrazione digitale: si tratta del più importante ed organico intervento legislativo dal 2005 in tema di informatizzazione degli uffici pubblici.

La seconda considerazione, legata alla mia attività professionale di consulente e formatore, è che la complessità normativa rende difficoltoso per le amministrazioni il processo

di adeguamento tecnologico ed organizzativo richiesto dalle leggi. Ritengo, quindi, che per le amministrazioni vi fosse la necessità di avere, specialmente dopo i recenti interventi legislativi, un quadro sistematico ed aggiornato delle norme vigenti, una guida operativa che ha l’obiettivo di contribuire ad agevolare l’utilizzo degli strumenti informatici nell’attività quotidiana degli uffici.

Il codice è purtroppo al momento assai poco applicato. Secondo lei perché? Quali sono i motivi dell’inadempienza delle P.A.?

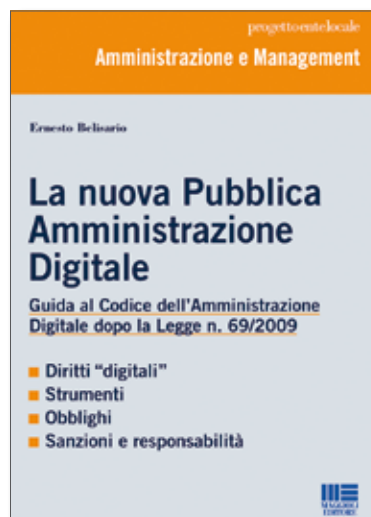
Dai dati recentemente diffusi dal Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione, oltre che dalla esperienza che ognuno di noi ha dei pubblici uffici, emerge che il livello di attuazione del codice dell’amministrazione digitale è tutt’altro che soddisfacente. I fattori che hanno determinato questo ritardo sono sicuramente molteplici, ma uno dei dati più importanti che ricavo dalla mia esperienza professionale è che

le norme dell'amministrazione digitale sono tra le meno conosciute dell'intero ordinamento giuridico italiano.

Spesso, quando sono impegnato in convegni o in seminari, chiedo quanti dei presenti conoscano l'esistenza del codice della strada: di norma, tutti i presenti alzano la mano. Subito dopo chiedo quanti di loro conoscano l'esistenza del codice dell'amministrazione digitale: in questo caso le mani che rimangono alzate sono pochissime. È questo il più grande difetto delle norme della P.A. digitale, l'essere ignorate (colpevolmente) sia dalle amministrazioni, ancora troppo legate al cartaceo e ai modelli burocratici tradizionali, sia dai cittadini che non fanno nulla per pretendere che i loro "diritti digitali" vengano resi effettivi.

Vi sono poi altri fattori che hanno determinato la sostanziale disapplicazione del codice: complessità del quadro normativo, basso grado di cultura informatica, scarsa propensione al cambiamento, assenza di politiche di innovazione di lungo periodo che contemplassero verifiche periodiche dei risultati raggiunti. Larga parte delle amministrazioni ha poi ignorato le disposizioni in materia di amministrazione digitale ritenendo, erroneamente, che la violazione di queste ultime non determinasse l'insorgere di particolari responsabilità. Niente di più sbagliato: dietro ogni adempimento, scadenza o principio programmatico vi sono, infatti, specifici interessi che vengono gravemente lesi in caso di mancato rispetto del dettato normativo. Interessi, o meglio diritti, di cittadini e imprese ad interagire con una pubblica amministrazione digitalizzata in grado di improntare i procedimenti amministrativi ai canoni della semplicità e della celerità; ma anche interesse della collettività ad un'amministrazione efficiente, in grado di ridurre gli sprechi e massimizzare le risorse.

Si comprende quindi come non risponda al vero la diffusa credenza per cui la violazione delle norme del codice dell'amministrazione digitale, e in generale di tutte quelle in materia di informatizzazione del settore pubblico, non sia foriera di conseguenze per i singoli enti



(ed i loro dirigenti e funzionari). Non mi piace fare "terrorismo psicologico" ma nel mio libro ho dedicato un apposito capitolo alle sanzioni e alle responsabilità, tema finora trascurato dagli altri testi in materia.

Il codice sancisce nuovi diritti per i cittadini e per le imprese. Sorge spontanea una domanda: c'è sufficiente consapevolezza di questi nuovi diritti in Italia?

Il codice dell'amministrazione digitale ha inaugurato una nuova stagione della legislazione dell'innovazione nel settore pubblico. Prima del codice i provvedimenti normativi in materia di digitalizzazione avevano unicamente riguardo al riconoscimento di valore giuridico dell'attività amministrativa elettronica e all'impatto che l'introduzione delle nuove tecnologie aveva sull'assetto organizzativo degli enti.

Con il codice, invece, il legislatore delegato ha deciso di dare nuovo impulso alla digitalizzazione della P.A., dettando una serie di disposizioni che pongono al centro l'utente (persona fisica o giuridica che sia) e gli assegnano una serie di nuovi ed importantissimi diritti. La finalità è

chiara: al diritto del cittadino corrisponde l'obbligo dell'amministrazione di adeguarsi sotto il profilo tecnico ed organizzativo per soddisfare la pretesa dell'utente. L'innovazione viene così imposta e resa, in modo evidente, strumentale al miglioramento della qualità dei servizi resi nonché della vita degli utenti del settore pubblico. I nuovi diritti digitali sono molti e assai rilevanti: dall'uso delle tecnologie nelle comunicazioni con l'amministrazione alla partecipazione al procedimento amministrativo e all'esercizio del diritto di accesso, dall'effettuazione di pagamenti all'espletamento degli adempimenti amministrativi relativi al registro delle imprese.

Tuttavia i cittadini e le imprese non conoscono questi diritti e, quindi, non si attivano per farli rispettare. Basti pensare che, ad oltre tre anni dalla sua entrata in vigore, non c'è ancora giurisprudenza sul codice; in un Paese dal tasso di litigiosità elevatissimo, è un dato che deve fare riflettere su come poco o nulla sia stato fatto per informare gli utenti dell'amministrazione di quanto previsto dalle norme vigenti.

Se potesse modificare il codice a suo piacimento, dove metterebbe le mani? Cosa toglierebbe e cosa aggiungerebbe?

Come già detto, una delle più grandi pecche delle politiche dell'innovazione nel settore pubblico è stata quella di non mettere in essere delle azioni di monitoraggio dell'efficacia delle soluzioni (anche normative) utilizzate. Di conseguenza credo che sia necessario, oltre che opportuno, intervenire per correggere quelle previsioni che non hanno funzionato. Innanzitutto è indispensabile una modifica della normativa in materia di firma digitale e di posta elettronica certificata al fine di semplificarne l'adozione e l'uso.

Credo poi che la permanenza del doppio binario (cartaceo-digitale) non contribuisca per nulla al decollo della P.A. 2.0; quindi prevederei la possibilità di erogare servizi "in modalità tradizionale" solo ove non sia possibile procedere all'erogazione in modalità telematica e l'obbligo

Le norme della P.A. digitale sono ignorate sia dalle amministrazioni, ancora troppo legate a cartaceo e burocrazia, sia dai cittadini che non fanno nulla per pretendere che i loro "diritti digitali" vengano resi effettivi

dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni di qualsiasi livello, tra loro e con i propri dipendenti. Da ultimo predisporrei degli strumenti volti alla verifica periodica dell'attuazione delle disposizioni del codice, inasprendo le sanzioni nei confronti delle amministrazioni inadempienti e prevedendo il diritto al risarcimento del danno per l'utente che si veda negati i propri diritti digitali.

Ritiene che il codice sia lo strumento normativo adeguato e completo per il perseguimento degli obiettivi del piano E-Gov 2012?

Il pieno conseguimento degli (ambiziosi) obiettivi del piano E-Gov 2012 passava necessariamente per la modifica del codice; proprio per questo motivo si è reso indispensabile l'intervento operato dal legislatore con la legge n. 69/2009. Le parole chiave delle nuove norme sembrano le stesse del piano e-government 2012 e, più in generale, quelle che hanno contraddistinto l'azione del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione in questo primo anno di legislatura: efficienza, trasparenza, controllo dei risultati, abbandono del cartaceo per il digitale. Alcune norme sono già immediatamente operative e destinate ad innescare un doveroso e celere percorso di

adeguamento da parte delle amministrazioni, altre contengono la delega al Governo a dettare decreti che – entro i prossimi diciotto mesi – modificheranno le disposizioni vigenti in modo da rendere il codice più adeguato al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Sotto questo profilo è auspicabile che il Governo proceda all’adozione del decreto delegato quanto prima, e comunque senza aspettare il decorso dei diciotto mesi previsti. Il ritardo da recuperare è tanto e l’esperienza ci insegna che l’adozione dei nuovi modelli organizzativi richiede tempi lunghi.

*Chiudiamo con una domanda “promozionale”:
secondo lei chi dovrebbe leggere il suo libro?
In altre parole, qual’è lo scopo ultimo di questa guida per la P.A.?*

La guida vuole essere innanzitutto un aiuto per le amministrazioni (e i loro consulenti e fornitori) nel doveroso processo di adeguamento al dettato normativo, tenuto conto anche della previsione di sanzioni sempre più pesanti in caso di inadempienza. Tuttavia, credo che – almeno nelle intenzioni e anche per il tono discorsivo dato allo stile di esposizione – possa essere utile anche a tutti i cittadini che abbiano intenzione di comprendere in modo agevole quali siano i propri diritti digitali e i meccanismi per azionarli.

<http://blog.ernestobelisario.eu>



La permanenza del doppio binario (cartaceo-digitale) non contribuisce per nulla al decollo della P.A. 2.0. Bisogna prevedere l'erogazione tradizionale solo se manca quella telematica e obbligare l'utilizzo di comunicazioni informatiche tra le P.A.

Ernesto Belisario

Avvocato iscritto all’Albo tenuto dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Potenza, Specializzato con lode in Diritto Amministrativo e Scienza dell’Amministrazione presso l’Università degli Studi Federico II di Napoli. Si occupa, per professione e per passione, di diritto delle nuove tecnologie e di diritto amministrativo.

Docente presso l’Università degli Studi della Basilicata, è relatore in convegni, incontri e seminari sulle materie di attività e tiene lezioni in Master Universitari, corsi di formazione e specializzazione.

È autore di numerose pubblicazioni (cartacee e digitali) sui temi del Diritto Amministrativo e dell’Information Technology Law ed è membro del comitato di redazione della Rivista di Diritto dell’Internet edita da IPSOA.

È referente del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Potenza presso la Fondazione Italiana per l’Innovazione Forense (FIIF).

È socio fondatore e presidente dell’Associazione “Camera Informatica della Basilicata”, membro del Consiglio Direttivo del “Circolo dei Giuristi Telematici” e socio dell’Associazione Italiana Diritto Urbanistico (AIDU).