

# La digitalizzazione “terapia” efficace per una buona amministrazione?

*Per una PA digitale “semplice”, riorganizzata e orientata al risultato è necessaria un’azione di adeguamento culturale e professionale degli operatori, coordinata, omogenea e inserita in un piano complessivo di trasformazione*

di **Sandro Di Minco**

*Avvocato, docente  
 Università degli studi di Camerino*

**I**n queste settimane il Governo sta procedendo a una **profonda riforma della PA** affinché essa diventi sempre più “amica” e “facile” per i propri utenti e per i destinatari dei relativi servizi. Non vi è alcuno nel nostro Paese che possa dichiararsi in disaccordo con tale obiettivo. Sia perché corrisponde a valori “costituzionali” europei e nazionali (si pensi al principio della buona amministrazione, di cui all’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue e a quelli di buon andamento e d’imparzialità di cui all’art. 97 della Costituzione), sia perché questo **obiettivo di innalzamento di qualità ed efficienza** viene considerato da tutti e, in particolare dal mondo produttivo, come un obiettivo cruciale, se non una vera e propria emergenza, non più rinviabile. Non a caso il medesimo obiettivo è stato posto tra le priorità da tutti i Governi che si sono succeduti nel tempo negli ultimi

decenni con risultati, invero, deludenti.

## **Patologia cronica della PA e approcci “terapeutici” a effetto**

Nell’annunciata terapia d’urto che il Governo in carica si appresta a somministrare al corpo malandato e sofferente della macchina pubblica italiana, anche stavolta si assegna un **ruolo molto importante** a un “farmaco”, denominato **digitalizzazione**, cui frequentemente si è fatto ricorso negli ultimi anni (anche se con mutevoli denominazioni: informatizzazione, innovazione, e-Government, dematerializzazione ecc.) quale **presidio terapeutico di nuova generazione**. Lunghi dal metterne in discussione l’efficacia, sembra però legittimo chiedersi se le varie terapie, basate sul medesimo “farmaco”, precedentemente prescritte e già attualmente disponibili per il nostro paziente cronico, che è la PA, sia-

no state correttamente e diligentemente somministrate e applicate.

L'impressione in verità è opposta, con l'ovvia conseguenza che essa non ha potuto mai dare gli importanti effetti attesi. È per certi versi scoraggiante dover ricordare che l'introduzione del **principio della piena validità giuridica del documento informatico**, pietra angolare per la costruzione della nuova PA digitalizzata, risale al lontano 1997 (con la legge n. 59/1997 che lo conteneva nel suo art. 15, comma 2); da quel momento in poi il nostro Paese si è progressivamente dotato di un apparato normativo sufficientemente coerente e completo per poter realizzare quanto ancora oggi affannosamente si insegue.

Le norme quindi c'erano e ci sono ancora. Ciò che è mancato, e continua a mancare, è dunque la loro applicazione. È totalmente assente una strategia efficace per garantire la coerente, progressiva e armonizzata attuazione del **processo di digitalizzazione**, in maniera da poter ottenere dei risultati tangibili e misurabili in termini di beneficio per i cittadini e le imprese. Senza voler sostenere che la normativa vigente sulla PA digitale sia intoccabile, tuttavia non sembra neppure troppo azzardato sostenere che la grande riforma auspicabile oggi sarebbe, forse, quella di garantire la **sua applicazione**. Pensiamo ad esempio ad alcune interessantissime norme ampiamente disapplicate che, ove correttamente attuate, potrebbero ancora contribuire in maniera significativa ad avviare l'atteso processo di trasformazione che cittadini e imprese attendono da decenni. Di seguito qualche piccolo esem-

pio riferito ad alcune circoscritte previsioni del codice dell'amministrazione digitale, Dlgs n. 82/2005, c.d. Cad.

### **La digitalizzazione quale strumento strategico per semplificare la PA e realizzare la buona amministrazione**

A oggi, al netto delle annunciate ulteriori riforme governative, **gran parte dei principi e delle norme in materia di digitalizzazione è contenuta nel Cad** e in altri atti normativi integrativi o comunque a esso collegati. L'esame di alcune sue disposizioni evidenzia il rapporto di "strumentalità" tra l'impiego, obbligatorio, delle tecnologie dell'informazione nella PA - e dunque della *digitalizzazione* - e l'obiettivo intermedio della *semplificazione* che a sua volta è finalizzata a realizzare la buona amministrazione, caratterizzata dal buon andamento e dall'imparzialità.

#### *Qualità dei servizi ed esigenze dell'utenza quali parametri per la riorganizzazione della PA attraverso la digitalizzazione*

Si consideri ad esempio l'**art. 7 del Cad** (*Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza*), sicuramente una delle previsioni meno attuate, il cui contenuto evidenzia immediatamente la **funzione ausiliaria e strumentale** che il legislatore assegna al **processo di digitalizzazione** per ottenere la riorganizzazione della macchina amministrativa e dei servizi che essa deve rendere all'utenza: "*Le pubbliche amministrazioni provvedono alla riorganizzazione e aggiornamento dei servizi resi; a tale fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base*

*di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti*".

L'art. 7 ci restituisce l'immagine di un **processo di riorganizzazione dinamico** in cui la *digitalizzazione* è lo strumento e il "digitale" è la "materia" con cui edificare una nuova PA, sulla base però di un progetto di trasformazione che venga elaborato unitamente ai destinatari dei servizi pubblici, i quali devono essere coinvolti sin dalla fase preliminare. Il progettista di questo piano deve preliminarmente acquisire i bisogni al cui soddisfacimento, l'edificanda nuova macchina organizzativa pubblica dev'essere preordinata. Egli è dunque obbligatoriamente tenuto ad agire con **modalità di "copianificazione"**, azzerando ogni residuo spazio di autoreferenzialità con cui tradizionalmente opera la PA in sede di riorganizzazione dei servizi. Questa disposizione sancisce inequivocabilmente l'esistenza di un vincolo per la PA di forte orientato al risultato. È altresì prevista una verifica, da effettuarsi *'ex post'*, sull'**effettivo raggiungimento degli obiettivi iniziali anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti**.

#### *La digitalizzazione per garantire il conseguimento degli obiettivi della legge n. 241/1990*

Il successivo **art. 12** (*Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*) è poi altrettanto esplicito nell'evidenziare il **collegamento** di tipo strumentale tra **digitalizzazione e realizzazione degli obiettivi** di efficienza,

efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione (“estratti” dalla legge n. 241/1990). La disposizione non necessita di particolari elaborazioni interpretative in questa sede: *“Le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al capo I, sezione I, del presente decreto”*.

È tuttavia interessante rimarcare come il legislatore assegni altresì al **corretto impiego dell’Ict in ambito pubblico una funzione di garanzia** per la piena applicazione dei diritti (nuovi diritti digitali?) che lo stesso Cad riconosce e promuove in una specifica sezione, tra i quali spicca senz’altro il (relativamente) nuovo *Diritto all’uso delle tecnologie* di cui all’art. 3.

*La digitalizzazione, strumento per la riorganizzazione strutturale e gestionale della PA*

Altrettanto chiaro, con **taglio decisamente pratico-operativo**, è poi il successivo **art. 15** sin dalla rubrica: *Digitalizzazione e riorganizzazione*.

La disposizione fornisce infatti vere e proprie **indicazioni operative molto dettagliate** e precisa in maniera efficace che l’obbligatoria *“riorganizzazione strutturale e gestionale”*, da realizzare prioritariamente mediante la digitalizzazione, impone di *“razionalizzare e semplificare: 1) i procedimenti amministrativi; 2) le attività gestionali; 3) i documenti; 4) la*

*modulistica; 5) le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese”*. Da notare che tutto ciò deve collocarsi nell’ambito *“di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione”*.

Anche a voler ignorare tutte le altre norme contenute nello stesso Cad risulta evidente la **volontà del legislatore di ridisegnare in profondità una nuova PA: la PA digitale**. Il percorso delineato prevede espressamente che ci sia innanzitutto una strategia più

*La dirigenza garantisce l’applicazione del Codice dell’amministrazione digitale e delle norme collegate*

complessiva che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione. Nell’ambito di tale processo di trasformazione profonda, la nuova PA non si caratterizzerà, dunque, soltanto e semplicemente per la sua nuova “natura digitale”, ma anche e soprattutto perché semplificata, razionalizzata, efficiente, efficace, più economica, trasparente, più rispondente ai reali bisogni del tessuto sociale e produttivo al cui servizio opera; bisogni e aspettative da analizzare preventivamente in quanto, come detto, sono dal legislatore elevati a rango di parametri necessari e sostanziali verso i quali orientare la **“riorganizzazione strutturale e gestionale”** della nuova PA digitale.

In altre parole, dal sommario

esame svolto si evince che, in base alla normativa vigente, **la semplificazione va conseguita prioritariamente attraverso la digitalizzazione**; ed emerge che proprio dalla coniugazione di questi due concetti nel senso appena indicato, i legislatori europeo e nazionale si prefiggono di realizzare una **PA più adeguata ai tempi e ai bisogni attuali** dell’utenza, dell’economia e della società.

Rispetto a tutto ciò il sistema pubblico italiano, pur con qualche interessante eccezione, versa in **notevole ritardo**, non certo per carenza di norme, quanto per una sostanziale disapplicazione delle stesse.

**Responsabilità nell’attuazione degli obblighi di digitalizzazione e riorganizzazione della PA**

È assegnato sostanzialmente alla **dirigenza** il compito di garantire la piena applicazione, all’interno nella PA, di quanto previsto dal Cad e dalle normative a esso connesse. Ed è altrettanto obbligatorio che i dirigenti pubblici siano chiamati a dimostrare se e come hanno dato corso all’effettiva **applicazione dei principi sopra esposti**, in sede di valutazione della performance.

Infatti, ai sensi del comma 1-ter dell’art. 12 del Cad *“I dirigenti rispondono dell’osservanza e attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto (...) ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L’attuazione delle disposizioni del presente decreto è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale dei dirigenti”*.

A tale proposito ci si chiede se e come gli **organismi indipendenti di valutazione** della per-

formance abbiano in concreto applicato tale disposizione.

E ci si chiede anche se, dal combinato disposto degli artt. 7 e 12, non emerga uno spazio nel quale le organizzazioni rappresentative del mondo produttivo e dell'utenza, possano legittimamente rivendicare un ruolo, anche meramente ausiliario, in sede di **valutazione della performance dei dirigenti pubblici**.

### **Sintetiche e parziali considerazioni su possibili cause e rimedi**

L'attuale contesto normativo complessivo impone di adottare la **digitalizzazione** come strumento prioritario mediante il quale effettuare la **riorganizzazione strutturale delle PA**, al fine di dotarsi di un nuovo assetto organizzativo profondamente diverso da quello tradizionale, fortemente orientato verso la soddisfazione dei concreti bisogni di imprese e cittadini. Tutto ciò a oggi non è ancora avvenuto in maniera soddisfacente nonostante non mancassero né le norme né le tecnologie.

Da un lato dunque, l'annunciata scelta del Governo di voler ulteriormente valorizzare lo strumento della digitalizzazione va salutata con sicuro favore, dall'altro, vanno considerati **alcuni possibili rischi** affinché le buone intenzioni non si risolvano in un intervento che sia solo a effetto. È sicuramente da evitare, ad esempio, il rischio che siano introdotte nuove norme senza aver prima seriamente **verificato e rimosso le cause della perdurante disapplicazione di quelle esistenti**; senza aver prima adeguatamente operato per consolidare (e non disperdere) i risultati perseguibili, e talvolta

già in via di conseguimento, grazie al quadro normativo attuale. Bisognerebbe anche evitare di introdurre modifiche normative senza aver adeguatamente valutato *'ex ante'* il rischio di creare ulteriore confusione, se non vera sfiducia, tra coloro che hanno preso sempre "sul serio" le indicazioni normative vigenti, mettendosi in gioco in avanzati, quanto impegnativi, percorsi di riorganizzazione e digitalizzazione, salvo poi esser chiamati a compiere complesse e onerose "torsioni" in corsa. Le vicende pregresse ci insegnano che, in diversi casi, **l'eccesso di norme succedutesi nel tempo** in questa materia, non sempre di facile armonizzazione tra loro, ha creato incertezza e confusione negli operatori, contribuendo a creare un clima di sfiducia.

Le considerazioni svolte, per quanto schematiche e incomplete, resterebbero comunque esageratamente parziali se non si facesse alcun cenno ad **altri relevantissimi ostacoli** presenti sul cammino della digitalizzazione. Nonostante essi siano molteplici, in questa sede ci si limiterà a evidenziarne due in particolare, particolarmente insidiosi.

Uno di essi consiste in un clamoroso errore d'impostazione che ha fortemente condizionato la prima parte dell'ultimo quindicennio e che trova ancora terreno fertile in sede applicativa. Esso consiste nell'aver assegnato ai vari **progetti di digitalizzazione** in ambito pubblico una **connotazione prevalentemente** (se non essenzialmente) **tecnico-informatica**, in base alla quale i vari progetti finanziati e realizzati nel tempo sono stati interpretati dalle amministrazioni coordinatrici come progetti Ict, sottovalu-

tandone ampiamente gli aspetti normativi, organizzativi e di revisione dei procedimenti amministrativi, in evidente contrasto con i richiamati artt. 7, 12 e 15 del Cad.

La conseguenza di ciò è che in moltissimi casi i progetti realizzati (in particolare nelle PA locali) **non hanno implicato e prodotto risultati apprezzabili** in termini di razionalizzazione e di semplificazione di procedimenti amministrativi; non hanno comportato un contestuale processo di revisione delle attività gestionali, della documentazione e della modularità, se non in maniera parziale, sporadica e non coordinata.

Alla luce di quanto è stato sopra evidenziato, ciò rappresenta un'**interpretazione riduttiva e fallace della normativa di riferimento** che frustra nella sostanza le finalità del processo di digitalizzazione e di semplificazione.

Un secondo **ostacolo**, il principale, è poi indubbiamente quello **culturale** che non è stato accompagnato da strategie coordinate di superamento.

Sotto tale profilo si evidenzia la **necessità di azioni dedicate** al rafforzamento delle capacità istituzionali dei dirigenti e funzionari pubblici, quale requisito imprescindibile per attuare qualsiasi processo di riorganizzazione idoneo a dare dei risultati concreti e durevoli.

La PA digitale, "semplice", riorganizzata e orientata al risultato è qualcosa di profondamente diverso dalla PA tradizionale, rispetto alla quale è **necessaria e urgente un'azione di adeguamento culturale e professionale degli operatori**, coordinata, omogenea e inserita in un piano più complessivo di trasformazione. ●