

Il nuovo codice della PA digitale

1. Cosa è e a cosa serve

Le pubbliche amministrazioni sono molto cambiate in questi ultimi anni: secondo i sondaggi i cittadini stessi le vedono mediamente più veloci e più attente ai bisogni dei loro utenti. I motori di questo cambiamento sono state le reti telematiche, l'informatica, Internet. Eppure molto ancora c'è da fare: spesso infatti l'innovazione tecnologica si è solo affiancata ai vecchi sistemi e i computer hanno convissuto con i timbri e i faldoni d'archivio.

Il *codice* rende ora obbligatoria l'innovazione nella PA nel modo più naturale: da una parte dando ai cittadini il diritto di interagire sempre, dovunque e verso qualsiasi amministrazione attraverso Internet, posta elettronica, reti; dall'altra stabilendo che tutte le amministrazioni devono organizzarsi in modo da rendere sempre e comunque disponibili tutte le informazioni in modalità digitale.

Il ***codice*** è quindi una complessa riforma, una specie di "costituzione" del mondo digitale, che tiene conto di diritti e doveri e che contemporaneamente fornisce i principi operativi con cui tali diritti e doveri si possono concretizzare. In questo modo il ***codice*** semplifica il sistema giuridico di riferimento e lo rende più efficace

In sostanza il ***codice*** ha ordinato e riunito molte norme già esistenti e ne ha fatte di nuove per nuovi servizi e nuove opportunità, ha creato insomma il quadro legislativo necessario per dare validità giuridica alle innovazioni.

Nelle prossime pagine metteremo in luce gli aspetti principali di questo nuovo strumento nato per facilitare la vita ai cittadini e per rendere più produttivo ed efficiente il lavoro dei dipendenti pubblici, che trovano finalmente una definizione precisa di quello che possono e devono fare.

Vedremo così che il ***codice*** dà attuazione alla prima delle cinque missioni del programma di Governo volta alla riorganizzazione della macchina pubblica e alla digitalizzazione della PA :

- introducendo nuovi diritti per i cittadini e le imprese e definendo il quadro giuridico che ne garantisce l'effettivo godimento;
- indicando nuovi strumenti e consolidando la loro validità giuridica;
- mettendo le basi per la costruzione di un federalismo efficiente;
- disegnando così una pubblica amministrazione che funzioni meglio e costi meno ai contribuenti.

2. PA digitale e nuovi diritti dei cittadini

Nella Pubblica Amministrazione digitale i cittadini e le imprese hanno nuovi diritti che il codice precisa e definisce e che rende quindi effettivamente esigibili:

➤ **Diritto all'uso delle tecnologie (art.3)**

I cittadini e le imprese hanno diritto di usare le moderne tecnologie informatiche per tutti i rapporti con qualsiasi amministrazione dello Stato. Non sarà più possibile quindi per un'amministrazione o per un gestore di pubblico servizio obbligare i cittadini a recarsi agli sportelli per presentare documenti cartacei, per firmare fisicamente domande o istanze, per fornire chiarimenti: per tutto questo deve essere sempre e dovunque disponibile un canale digitale sicuro, certificato e con piena validità giuridica che permetta di dialogare con la PA dal proprio computer.

➤ **Diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali (art.4)**

In particolare i cittadini e le imprese hanno diritto di accedere a tutti gli atti che li riguardano e di partecipare a tutti i procedimenti in cui sono coinvolti tramite le moderne tecnologie informatiche e telematiche. Tutte le amministrazioni devono quindi organizzarsi per rendere disponibili agli interessati documenti, atti e procedimenti, in modo sicuro e trasparente, in formato digitale.

➤ **Diritto di effettuare qualsiasi pagamento in forma digitale (art.5)**

Tra poco più di un anno (dal 1° gennaio 2006) i cittadini e le imprese avranno il diritto di effettuare qualsiasi pagamento verso le pubbliche amministrazioni centrali attraverso le tecnologie informatiche e telematiche in modo sicuro. Non sarà quindi più necessario alcun passaggio materiale di denaro né tanto meno fare file in banca o alla posta

➤ **Diritto a ricevere qualsiasi comunicazione pubblica per e-mail (art.6)**

I cittadini e le imprese che ne fanno richiesta hanno diritto a ricevere tutte le comunicazioni dalle pubbliche amministrazioni via e-mail all'indirizzo che avranno dichiarato. La posta elettronica proveniente dalla PA sarà certificata, ossia sarà certa la data e l'ora della spedizione e della ricezione la sua provenienza. Le comunicazioni e i documenti ricevuti in questo modo avranno piena validità giuridica anche verso altre persone o aziende.

➤ **Diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione (art.7)**

I cittadini e le imprese hanno diritto a servizi pubblici di qualità e che rispondano alle loro reali esigenze. Le pubbliche amministrazioni devono organizzare i servizi in modo da controllarne periodicamente la qualità la soddisfazione dell'utenza.

➤ **Diritto alla partecipazione (art.8)**

I cittadini hanno diritto di partecipare al processo democratico e di esercitare i diritti politici usufruendo delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie.

➤ **Diritto a trovare on line tutti i moduli e i formulari validi e aggiornati (art.58)**

Entro due anni i cittadini e le imprese avranno diritto a trovare in rete tutti i moduli e i formulari e tutti i documenti rilevanti per qualsiasi pratica verso le pubbliche amministrazioni. I moduli, i formulari e i documenti che non fossero disponibili in via telematica non saranno più giudicati validi, o almeno non saranno più necessari.

3. Gli strumenti della PA digitale

Nella PA digitale questi diritti sono garantiti dalla disponibilità dei seguenti strumenti innovativi a cui il codice dà piena validità giuridica:

➤ **La posta elettronica certificata (art.6 e art.51)**

Ossia una e-mail che garantisce ora e data di spedizione e di ricezione, provenienza (con una firma elettronica) e integrità del contenuto. D'ora in poi vale quanto una raccomandata con ricevuta di ritorno, costituisce una prova certa, costa molto meno e si può fare da casa.

➤ **La firma digitale (art.21)**

E' una firma elettronica che garantisce con sicurezza l'identificazione di chi firma e la sua volontà di firmare. Questa firma può sostituire per sempre sigilli, punzoni, timbri ecc. e dà validità giuridica a qualsiasi attestazione nei rapporti tra privati, tra privati e pubbliche amministrazioni e tra amministrazioni. Per rendere più sicura la firma elettronica questa deve essere certificata da un ente certificatore che risponda ai requisiti di legge e che si faccia garante dell'affidabilità della firma. Il codice regola tale certificazione in modo da rendere al massimo sicura la firma elettronica, più e meglio di quanto ora succeda con la firma autografa.

➤ **I documenti informatici (art.17 e segg.; art.37; art.42 e segg.; art.46 e segg.)**

Un documento informatico, sottoscritto con una firma elettronica certificata, ha sempre e dovunque la stessa identica validità del documento cartaceo ad ogni effetto di legge e deve essere accettato da qualsiasi soggetto pubblico o privato. E' possibile quindi sostituire i documenti cartacei con documenti informatici, con considerevoli vantaggi di tempo. Anche tutti i documenti contabili che la legge impone di conservare possono essere sostituiti da documenti informatici secondo le regole prescritte dal codice e possono quindi essere conservati in forma digitale.

Le pubbliche amministrazioni possono raccogliere tutti i documenti relativi ad un procedimento in un fascicolo elettronico e devono comunicare ai cittadini interessati come accedervi, secondo quanto prescrive la legge sulla trasparenza (L.241/90).

Il codice obbliga tutte le amministrazioni a gestire i documenti con sistemi informatici mediante il protocollo elettronico (certo e non modificabile che costituisce una garanzia di equità e di trasparenza e scoraggia malcostumi e forme di corruzione) e l'archiviazione elettronica che permette enormi risparmi di spazio e soprattutto di rintracciare velocemente qualsiasi documento in caso di bisogno tra i miliardi di documenti conservati dalle pubbliche amministrazioni.

➤ **I siti Internet delle PA (art. 56-57)**

Quasi tutte le pubbliche amministrazioni hanno già i loro siti Internet, ma il codice ne rende obbligatorie alcune caratteristiche fondamentali: i siti pubblici devono essere accessibili da tutti, anche dai disabili, reperibili, facilmente usabili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici, omogenei tra loro.

I siti Internet diventano la "porta" privilegiata per entrare nelle pubbliche amministrazioni e sono tenuti quindi a riportare alcuni dati necessari per orientarsi: l'organigramma per sapere chi fa cosa; gli indirizzi e-mail a cui rivolgersi per ciascuna necessità; l'elenco dei servizi forniti in rete; l'elenco di tutti i bandi di gara; l'elenco dei procedimenti svolti da ciascun ufficio con la loro durata e il nome del responsabile. Dopo 15 anni la legge sulla trasparenza diventa quindi concreta. Non bisogna fare più domande per vedere lo stato di una pratica o sapere chi ne è il responsabile e quanto deve durare il procedimento: queste notizie devono essere già a disposizione sul sito della pubblica amministrazione interessata.

➤ **Le carte elettroniche (art. 67)**

La carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi diventano lo strumento chiave per razionalizzare e semplificare l'azione amministrativa e sono regolate dal codice per essere uno strumento di autenticazione e di accesso ai servizi in rete della PA che sia universalmente valido in Italia, ma allo stesso tempo che contenga quei servizi e quelle utilità che ciascuna amministrazione territoriale giudichi utile per i propri cittadini.

4. La PA digitale funziona meglio

Nella PA digitale le amministrazioni cooperano tra loro e costituiscono una rete integrata di cui il codice definisce principi e finalità:

➤ Il federalismo efficiente (art.12)

LA PA digitale, integrata e interconnessa in rete, è il fattore chiave per costruire un federalismo efficiente. A tal fine il Sistema Pubblico di Connettività – vera autostrada della pubblica amministrazione digitale - costituisce lo strumento che consente ai soggetti pubblici di dialogare, scambiare dati e documenti attraverso standard condivisi e canali sicuri: una rete fatta dalle reti delle pubbliche amministrazioni, che mette in comunicazione PA centrale, PA locale, regioni e soggetti erogatori di servizi pubblici.

➤ La cooperazione (art. 10 e 64)

Le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e comunicazione garantendo l'accesso alla consultazione, la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, l'interoperabilità, ossia la capacità dei sistemi informatici di scambiarsi e di usare mutuamente informazioni anche se diversi. Le pubbliche amministrazioni devono inoltre collaborare integrando i procedimenti di rispettiva competenza per rendere più efficienti i processi e agevolare i cittadini e le imprese nei loro adempimenti con la PA.

➤ La riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 13)

Il codice lega strettamente l'utilizzo delle tecnologie al raggiungimento di obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa. Le pubbliche amministrazioni devono utilizzare le tecnologie in modo da razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, la modulistica, le modalità di accesso ai servizi. Non basta informatizzare: l'innovazione tecnologica deve essere chiaramente orientata ad un maggiore efficienza interna ed efficacia dei servizi resi a cittadini e imprese.

➤ La gestione informatica dei procedimenti (art. 37)

Con il codice nasce il fascicolo informatico. Le pubbliche amministrazioni devono gestire i procedimenti utilizzando le nuove tecnologie e possono raccogliere in un "fascicolo digitale" atti e documenti relativi ad un procedimento anche se prodotti da amministrazioni diverse. In questo modo si accelerano tempi e procedure interne, con maggiore efficienza e minori costi per la pubblica amministrazione, e maggiore trasparenza per i cittadini.

➤ La trasmissione informatica dei documenti (art. 50 e segg.)

Le amministrazioni possono comunicare e trasmettere documenti tra di loro in tempo reale. Il codice dà piena validità giuridica all'utilizzo della posta elettronica nella comunicazione tra uffici pubblici. Anzi è lo strumento con cui di norma le amministrazioni devono comunicare. Comunicazioni, atti e documenti trasmessi per e-mail tra uffici pubblici sono validi ai fini del procedimento amministrativo in tutti i casi in cui è possibile accertare la provenienza e cioè se sono siglate con la firma digitale, oppure con protocollo informatico o trasmessi con posta certificata.

➤ La disponibilità dei dati (art. 53 e 60)

Le pubbliche amministrazioni devono rendere disponibili all'utilizzo da parte di altre amministrazioni i dati di cui sono in possesso, attraverso le tecnologie informatiche e telematiche. Ciascuna pubblica amministrazione titolare di dati è quindi tenuta a renderli accessibili, nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività, ad altri soggetti pubblici che ne fanno richiesta per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali.

➤ Le basi di dati di interesse nazionale (art. 62)

Il codice individua come basi di dati di interesse nazionale un insieme di informazioni, omogenee per tipologie e contenuto, come ad esempio gli archivi delle anagrafi, che sebbene siano possedute da pubbliche amministrazioni diverse, sono necessari ad altre pubbliche amministrazioni per lo svolgimento dei propri compiti. Le basi di dati di interesse nazionale costituiscono un sistema informativo unitario che deve essere gestito, nel rispetto delle competenze dell'amministrazione che possiede i dati, garantendo l'allineamento delle informazioni e l'accesso da parte delle amministrazioni interessate nell'ambito del sistema pubblico di connettività. E' questa novità introdotta dal codice che renderà possibile, ad esempio, passare dall'autocertificazione alla de-certificazione: eliminare cioè la richiesta di un gran numero di certificazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

5. La PA digitale costa meno

La Pubblica amministrazione nel suo complesso già spende cifre considerevoli in nuove tecnologie (circa 1.300 milioni di euro la PA locale¹ e circa 1.800 milioni di euro la PA centrale e gli Enti non economici²) e ha informatizzato quasi tutti i dipendenti (91% dei posti "informatizzabili"), ma a tale sforzo spesso non si è accompagnato un incremento effettivo di efficienza e quindi un risparmio nei costi di funzionamento.

Il codice mette le condizioni per realizzare una PA che sia più efficiente, elimini gli sprechi e in definitiva costi meno.

➤ L'azzeramento dei certificati (art.53)

Si è stimato³ in 35 milioni i certificati prodotti annualmente dalle pubbliche amministrazioni con un costo per i cittadini di circa 13,50 € per ciascun certificato. La PA digitale potrà praticamente azzerare il numero dei certificati necessari attraverso la trasmissione dei documenti tra amministrazioni e la condivisione dei database. I cittadini e le imprese potrebbero quindi risparmiare oltre 400 milioni di euro.

➤ L'uso della posta elettronica (art. 6,49,50,51,52)

Si sono stimati⁴ in 31 milioni i messaggi di posta elettronica inviati tra pubbliche amministrazioni e nei contatti di queste con l'esterno e in 18 € il risparmio ottenuto per messaggio rispetto alla gestione di un messaggio di posta fisico. Il codice, riconoscendo la validità giuridica, pone le basi per un incremento di tale numero e soprattutto per una sostituzione quasi totale della vecchia trasmissione cartacea. Una stima prudente valuta in circa 360 milioni di euro i risparmi che ne potrebbero derivare già dal prossimo anno.

➤ Gli archivi digitali (art. 46 e segg.)

Con il codice la pubblica amministrazione senza carta diventa realtà. Tutti gli atti, i dati, i documenti, le scritture contabili ed anche la corrispondenza prodotti o riprodotti in maniera digitale secondo le regole che garantiscono la conformità agli originali hanno la stessa validità giuridica di documenti cartacei e devono essere conservati in archivi informatici. Grazie alla conservazione digitale, si riducono tempi e costi di ricerca dei documenti ma anche i costi di gestione e manutenzione degli archivi: processi più veloci, risparmi di costo per le amministrazioni, enorme recupero di spazi prima occupati da ingombranti archivi cartacei.

➤ Le conferenze dei servizi online (art. 37)

Quando un qualsiasi procedimento pubblico (una licenza, una nuova opera pubblica, un evento, ecc.) coinvolge più amministrazioni, per semplificare il suo svolgimento viene indetta una "conferenza dei servizi"⁵ a cui partecipano responsabili di tutti gli enti interessati. Ora il codice prevede la possibilità che queste conferenze si svolgano online, evitando viaggi, spese di trasferta, perdite di tempo e quindi con un notevole risparmio di denaro e una maggiore velocità.

➤ Il riuso delle tecnologie (art. 70 e segg.)

Il codice istituisce la banca dati dei programmi informatici riutilizzabili, un elenco di programmi applicativi di proprietà pubblica. Prima di acquisire nuove applicazioni tecnologiche le pubbliche amministrazioni devono verificare se vi sono soluzioni riutilizzabili, che sono cedute in maniera gratuita dalle amministrazioni titolari. Il processo di riuso abbate i costi degli investimenti in tecnologie e aiuta anche le amministrazioni con minore capacità di spesa ad acquisire tecnologie innovative. In questo modo tutte le amministrazioni, dalle più grandi alle più piccole potranno erogare servizi avanzati a cittadini e imprese.

➤ Gli sportelli per le imprese (art. 9)

Gli sportelli unici per le attività produttive diventano telematici: devono riorganizzarsi per gestire i procedimenti e le attività interne in maniera informatica, acquisire istanze da parte delle imprese ed erogare i servizi attraverso internet e posta elettronica. Per ottenere una maggiore efficienza e per risparmiare risorse il codice prescrive di individuare un modello di riferimento unico per questo sportello obbligatorio per tutti i comuni in modo da evitare tanti investimenti per comprare gli stessi programmi e per permettere alle imprese di trovare ovunque una procedura omogenea. A livello centrale nasce il registro informatico degli adempimenti amministrativi di competenza delle amministrazioni centrali, nell'ambito però di una rete integrata di servizi gestiti dagli sportelli sul territorio.

¹ Dati Assinform per il 2003

² Dati CNIPA per il 2003

³ Stime del progetto "semplifichiamo" del Dipartimento della Funzione Pubblica

⁴ Stime Ministero Innovazione e Tecnologie

⁵ Legge 241 del 1990 art. 14 e seguenti