

La digitalizzazione dei servizi degli enti locali rimane uno degli argomenti più complessi e di difficile realizzazione sia per il proliferare di norme che spesso hanno disciplinato la materia in modo confusionario e non sempre attento sia per le concrete problematiche di carattere organizzativo e tecnologico.

La normativa

L'E-Government



Una tappa fondamentale è stata sicuramente il piano di e-government varato nel giugno 2000 dal Consiglio dei Ministri su iniziativa del Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini contraddistinto da una 1^a ed una 2^a fase. Tale progetto aveva come suo obiettivo fondamentale proprio quello di garantire ai cittadini l'accesso on-line a tutti i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni nell'ottica di quella che rappresentava la nuova frontiera di Internet.

Protagoniste dell'innovazione dovevano essere le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentavano il *front-office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali dovevano svolgere per lo più il ruolo di *back-office*.

L'idea di fondo era quella della realizzazione di un grande processo di innovazione tecnologica che coinvolgesse tutto il sistema pubblico italiano mettendolo così sullo stesso piano rispetto a quello di altri paesi più progrediti nelle nuove tecnologie della comunicazione.

Ma già allora ci si rese conto che per realizzare un simile processo c'era bisogno di una serie di condizioni che rendessero possibile l'integrazione fra le diverse attività e funzioni delle varie pubbliche amministrazioni e la loro fruibilità da parte dei cittadini.

Si ricorda che la seconda fase dell'e-government ha avuto come prerequisito la definizione di una visione strategica comune tra Stato, Regioni ed Enti locali, che è contenuta nel documento "*L'e-government per un federalismo efficiente: una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*".

La seconda fase di attuazione dell'e-government ha avuto come obiettivo principale l'allargamento alla maggior parte delle amministrazioni locali dei processi di innovazione già avviati, sia per ciò che riguarda la realizzazione dei servizi per cittadini e imprese, sia per ciò che riguarda la realizzazione di servizi infrastrutturali in tutti i territori regionali.

Essa prevedeva pertanto la realizzazione di cinque linee di azione: Lo sviluppo dei servizi infrastrutturali locali (Sistema Pubblico di Connettività); la Diffusione territoriale dei servizi per cittadini ed imprese; l'inclusione dei comuni piccoli nell'attuazione dell' e-government; l'avviamento di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale (e-democracy); la promozione dell'utilizzo dei nuovi servizi presso cittadini e imprese.

Purtroppo, come è noto, il progetto di e-government, per quanto ambizioso, non è riuscito a raggiungere gli obiettivi voluti per forti resistenze innanzitutto di carattere mentale oltre che per obiettive carenze infrastrutturali e professionali.

L'agenda Digitale



Sicuramente il lento ma inesorabile percorso del nostro paese verso la completa digitalizzazione di tutte le fondamentali attività di rilevanza pubblicistica ha conosciuto con l'Agenda digitale, i cui principi informatori sono contenuti nel Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, un momento importante e nello stesso tempo molto delicato poiché il nostro paese si dota di uno strumento normativo che, si spera, costituirà un'efficace leva per la crescita economica ed occupazionale.

Come noto i "pilastri" dell'Agenda Digitale europea sono:

- Mercato digitale unico
- Internet veloce e superveloce
- Interoperabilità e standard
- Fiducia e sicurezza informatica
- Ricerca e innovazione
- Alfabetizzazione informatica
- ICT per la società.

Le misure dell'Agenda digitale italiana

Il documento digitale unificato

Anagrafe nazionale e censimento della popolazione

PEC e domicilio digitale

Comunicazioni telematiche

Biglietto elettronico e trasporto intelligente

Open data

Scuola digitale

Sanità digitale

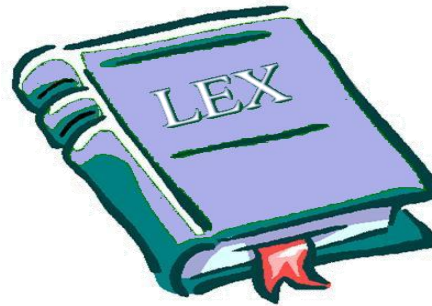
Banda larga e digital divide

Pagamenti elettronici

Giustizia digitale

Comunità intelligenti

Il Codice dell'Amministrazione Digitale



Come è noto tutte le norme - emanate per favorire la diffusione delle nuove tecnologie e l'ammodernamento delle strutture pubbliche - sono state raccolte in un codice approvato con *il decreto legislativo del 7 marzo 2005, n. 82 recante il "Codice dell'Amministrazione Digitale" (CAD)*.

Quest'ultimo decreto legislativo ha subito diverse modifiche ed integrazioni: D. Lgs. 4 aprile 2006, n. 159, dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244, dalla legge 28 gennaio 2009 n. 2, dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, dalla legge 3 agosto 2009, dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, dalla legge n. 221/2012 (recante i principi dell'Agenda Digitale) e dalla legge n. 98/2013 (decreto del fare). Ma sicuramente il d.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016 pubblicato sulla G.U. n. 214 del 13 settembre 2016 si segnala come una delle riforme più incisive.

Si tratta di una complessa riforma che non solo modifica ed integra norme del CAD ma ne abroga diverse anche attraverso vari accorpamenti e semplificazioni.

Tale riforma era divenuta ormai necessaria al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale dei cittadini e delle imprese, garantendo, contestualmente, il diritto di accesso ai dati, ai documenti e ai servizi di loro interesse in modalità digitale, semplificando le modalità di accesso ai servizi alla persona e realizzando - come indicato dal titolo con cui è rubricato l'art. 1 della legge n. 124 del 2015 - una vera e propria "*carta della cittadinanza digitale*".

L'iter approvativo di tale riforma è stato molto travagliato poiché un primo schema è passato al vaglio del Consiglio di Stato e del Garante per la protezione dei dati personali i quali, pur fornendo un parere favorevole, hanno rilevato una serie di incongruenze e criticità, per la verità non tutte risolte. Inoltre c'è stato un intervento importante anche delle Commissioni Parlamentari che hanno cercato di venire incontro alle maggiori critiche della comunità di giuristi succedutesi nel tempo.

Il provvedimento è stato predisposto in base ai principi e criteri direttivi esplicitamente previsti dalla normativa legislativa di riferimento - ovvero il già citato art. 1 della legge n. 124 del 2015 - fra i quali la medesima Amministrazione richiama, in primo luogo, quelli volti proprio a favorire *“l’accesso dell’utenza ai servizi delle amministrazioni pubbliche in modalità digitale”*.

L'obiettivo principale della riforma è stato quello di spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese. Con la "carta della cittadinanza digitale" si riconoscono direttamente diritti a cittadini e imprese e si costituisce la base giuridica per implementare Italia Login, la piattaforma di accesso che, attraverso il Sistema pubblico d'identità digitale (SPID) e l'Anagrafe nazionale della popolazione residente, permetterà ai cittadini di accedere ai servizi pubblici - e a quelli degli operatori privati che aderiranno - con un unico nome utente e un'unica *password* (prenotazioni di visite mediche, iscrizioni a scuola, pagamento dei tributi).

Il sistema SPID, quindi, assume un ruolo centrale in questo nuovo CAD e viene definito come un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'AgID, secondo modalità definite con specifico decreto ministeriale, identificano cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l'accesso ai servizi in rete.

Con l'istituzione dello SPID le pubbliche amministrazioni potranno consentire l'accesso in rete ai propri servizi, oltre che con lo stesso SPID, solo mediante la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi che alla fine avranno in tal senso una funzione solo residuale. La possibilità di accesso con carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi resta comunque consentito indipendentemente dalle modalità predisposte dalle singole amministrazioni.

L'opportunità della riforma dell'intero CAD nasce anche dalla necessità di adeguare lo stesso al Regolamento comunitario n. 910/2014 del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari nel mercato interno pubblicato nella G.U. dell'Unione Europea del 28 agosto 2014 che è entrato in vigore nel nostro ordinamento il 1 luglio 2016.

Il Regolamento è noto con l'acronimo e-IDAS che sta per electronic IDentification Authentication and Signature (eTS electronic Trust Services) e stabilisce le condizioni per il riconoscimento reciproco in ambito di identificazione elettronica e le regole comuni per le firme elettroniche, l'autenticazione web ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche.

I concetti cardine del CAD alla luce della riforma

- Ampliamento dell'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo del CAD
- Cittadinanza digitale
- Maggiore connettività ad Internet in modalità wi-fi
- Pagamenti elettronici
- Principio del "digital first"
- Punto Unico di accesso telematico ai servizi pubblici
- Difensore civico per il digitale
- Razionalizzazione e semplificazione della disciplina in materia di identità digitale (SPID), di Sistema pubblico di connettività (le cui disposizioni vengono abrogate o accorpate), nonché di trasmissione di dati e documenti informatici
- Introduzione di vere e proprie sanzioni pecuniarie irrogate dall'AgID a carico dei prestatori di servizi fiduciari qualificati, dei gestori di posta elettronica certificata, dei gestori dell'identità digitale e dei conservatori in caso di inosservanza delle norme
- Pubblica amministrazione on line
- Documento informatico
- Gestione e conservazione dei documenti informatici
- Servizi di recapito certificato

Lo stato dell'arte

Attraverso, quindi, l'esame del complesso quadro normativo, in continua evoluzione, si comprende come la digitalizzazione dei servizi degli enti locali ha conosciuto momenti di forte difficoltà non ancora risolti. Nonostante questo, la situazione non può ritenersi disperata poiché molti comuni hanno attivato importanti servizi o quanto meno hanno finalmente cambiato il loro atteggiamento fortemente conservativo nei confronti della digitalizzazione.

In molti casi il digitale è diventato una "delega" ad hoc, in molti casi in capo al Sindaco e in altri ad assessorati dedicati o "spalmata" in più di un assessorato sulla base degli obiettivi: dai servizi e-gov ai progetti di smart city, dall'e-mobility all'e-inclusion, i "capitoli" sono tanti e prevedono risorse dedicate e roadmap puntuali.

A **Roma** si è deciso di dare una grossa accelerata ai progetti al punto da voler trasformare la città in una vera e propria capitale digitale. Si punta in particolare sui servizi e-gov e sulla messa in campo di tecnologie di varia natura, dagli open data al Voip, dal wi-fi alla banda larga con l'obiettivo anche di tagliare la spesa pubblica.

Milano ha fatto leva sull'occasione dell'Expo 2015 per il lancio di tutta una serie di servizi innovativi basati su infrastrutture "intelligenti" e sulle cosiddette "isole digitali". E l'Agenda digitale del Comune meneghino scommette anche sugli open data e sui portali tematici.

Open data, pratiche online, wi-fi gratuito e banda larga sono i quattro assi della ricetta di **Firenze** per la città del “futuro”.

Ma segnali importanti arrivano anche da altri comuni:

Bologna scalda i motori dell'identità digitale unificata attraverso la nuova versione della rete civica Iperbole.

Numerose le iniziative in campo anche nelle città del Sud. **Napoli** ha deciso di "ristrutturarsi" in nome del digitale: in corso la riorganizzazione delle risorse interne per garantire maggiore interoperabilità e la progettazione della città 3.0.

Bari si è data due anni di tempo per digitalizzare PA e servizi.

Razionalizzazione dei processi attraverso forme di dialogo multimediale, miglioramento dell'interazione online PA-cittadino e PA-impresa, upgrade delle connessioni fino a 100 Mb/s i pilastri del piano del Comune di **Messina.**

Le prospettive ed il vero
senso della digitalizzazione

In realtà bisogna comprendere che digitalizzare un servizio non è affatto semplice e quella che esternamente viene vista come una banale attività nasconde una serie di processi e trasformazioni a livello documentale e gestionale talvolta piuttosto complessi. Si tratta del c.d. back office necessario per ottenere un front-office davvero innovativo.

Difatti lo sviluppo di strumenti quali la firma elettronica ed il protocollo informatico uniti all'espansione dell'uso della posta elettronica, rende possibile la realizzazione di una gestione completamente automatizzata dei flussi documentali e la conseguente attuazione di profonde innovazioni nelle modalità di lavoro delle unità organizzative.

La gestione documentale è la gestione informatica dei documenti in modalità avanzata. È stata così denominata perché si tratta di una soluzione che privilegia ed esalta essenzialmente le potenzialità legate alla gestione informatizzata dei documenti e degli archivi.

La gestione documentale consiste in realtà in una macro-categoria, che comprende attività assai eterogenee, che variano a seconda del grado di funzionalità che si desidera attuare, ma che trovano una logica ben precisa per il loro accorpamento: ovvero il loro comune presupposto fondamentale, che è quello della dematerializzazione dei documenti cartacei e quindi della disponibilità degli stessi a livello informatico.

La dematerializzazione dei documenti cartacei prevede le seguenti attività:

- registrazione con trattamento delle immagini (scannerizzazione dei documenti cartacei);
- assegnazione per via telematica al destinatario;
- gestione avanzata della classificazione dei documenti (utilizzo di *thesauri* e vocabolari controllati ecc.);
- collegamento dei documenti alla gestione dei procedimenti.

E' indispensabile, inoltre, ai fini di una valida ed efficace informatizzazione delle attività di un ufficio, la cd. reingegnerizzazione dei processi interessati (in altri termini adeguare le procedure amministrative alle esigenze dell'informatizzazione).

Appare, quindi, chiaro che la vera digitalizzazione in realtà non può ridursi a semplici attività di dematerializzazione dei documenti, bensì consiste nel faticoso e complesso intervento di semplificazione dei processi e di diminuzione delle fasi e dei passaggi del processo decisionale, come del resto indicato negli obiettivi della legge 241 del 1990 da ormai 20 anni.

Bisogna, però, chiarire che la dematerializzazione o meglio il processo di informatizzazione della memoria documentaria, deve includere inoltre, per produrre risultati di qualche efficacia, il controllo sulla corretta formazione del documento e il governo del ciclo del documento in tutte le sue fasi incluso quello della conservazione: nessun processo di trasformazione può avere successo se non prevede la definizione di procedure e il controllo gestionale pianificato di tutte le fasi.

Come è evidente, quindi, per quanto c'è molto entusiasmo nel settore da parte di molti comuni, che lascia ben sperare, non si tratta di attività banali e una corretta digitalizzazione dei servizi comporta una seria analisi sia a livello organizzativo che funzionale che se ben condotta consente di ottenere indubbi vantaggi per l'ente locale oltre che la piena soddisfazione del cittadino.