

EMERGENZA E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

1. Anche lo Stato italiano risulta positivo al COVID. Intendo lo Stato-apparato, in tutte le sue articolazioni di Organi, Ministeri ed Enti e organi che a loro modo sono stati gravemente contagiati. Non soltanto procedimenti e processi sono stati fortemente rallentati, ma – in nome dell'emergenza - stiamo assistendo ad ampie deroghe all'impianto costituzionale su principio di legalità, gerarchia delle fonti, diritti fondamentali, modello delle autonomie.

Lo Stato è malato.

A me spetta ragionare di come il mondo della Pubblica amministrazione e della burocrazia stia affrontando la Pandemia. Cioè di quell'ambito - per dirla con Kelsen – che ha il compito di effettuare l'applicazione della legge, con garanzie di imparzialità e di buon andamento (ai sensi dell'art. 97 Cost.).

E' facile dire che l'Amministrazione sta soffrendo e molto. Del resto, la nostra amministrazione già era gravemente ammalata e la pandemia altro non è che un grande amplificatore: che ha messo in ulteriore risalto e in evidenza i problemi già noti.

“Vogliamo la riforma della burocrazia e degli ordinamenti giudiziari e la semplificazione della legislazione”. Non è lo slogan di un partito che si presenta alle elezioni del 2020, ma la richiesta di don Luigi Sturzo nel suo Appello ai «liberi e forti» per fondare il Partito popolare nel gennaio del 1919.

Tutti problemi antichi, cioè. E basta sfogliare il Rapporto Giannini (di 41 anni orsono!): il *“Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato”*. Basta sfoglierlo: elenca tutti problemi ancor oggi non risolti. Sovrabbondanza di atti normativi. Eccessiva frammentazione di Enti. Problemi di efficienza e di efficacia. Mancanza di strumenti di misurazione e di controllo. Spesa pubblica non sorvegliata. Eccesso di costi inutili. Inefficienza delle sedi e delle attrezzature. Personale non qualificato e non aggiornato. Mancata definizione

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Roma Tre.

** Relazione al Convegno “Emergenza, Costituzionalismo e Diritti fondamentali”, Associazione italiana dei Costituzionalisti, 4 dicembre 2020.

del ruolo delle Regioni (parlava del “torso” regionale, per indicare che era un disegno definito solo nel torso).

Una lettura ancor oggi impressionante. Problemi ancora aperti, affrontati malamente negli anni. Anche perché troppo spesso affrontati con la *<pratica dei disegni di legge per riparare ossicini fratturati o supposti tali>* (per usare parole di Giannini).

Sappiamo bene che profonde riforme sono state pensate e presentate. Molte volte. Si dice che quando Cassese divenne Ministro fece fare un rapido inventario delle proposte di riforma della Amministrazione. E ne contò 62 dalla fine della Prima guerra mondiale al 1993. Cioè in pratica una all'anno.

Tutte inattuata.

E così l'Amministrazione era “in crisi” già alla fine del 2019.

Ho voluto ricordare a tutti quanto grave già fosse la situazione della Pubblica amministrazione. Perché soltanto così si può capire perché con la Pandemia abbia portato la nostra amministrazione “al collasso”.

2. Analizziamo quali sono state le misure per far affrontare la pandemia alla PA.

La mia ricerca è stata facilitata da uno studio della Camera dei deputati del 10 novembre scorso che esamina proprio le “Misure per la PA” rispetto alla emergenza Covid.

Elenchiamole:

- a) la previsione che per il periodo dell'emergenza il lavoro agile costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni;
- b) la facoltà di disporre lo svolgimento delle videoconferenze per gli organi degli enti locali e degli enti pubblici.
- c) la sospensione temporanea dei procedimenti amministrativi e disciplinari;
- d) misure di semplificazione per i procedimenti amministrativi avviati in relazione all'emergenza, in particolare quelli aventi ad oggetto i benefici economici;
- e) l'estensione della validità di permessi, autorizzazioni, concessioni, dei documenti di riconoscimento e di identità;
- f) la sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego in una prima fase e, successivamente, la semplificazione delle procedure, attraverso l'uso della tecnologia digitale e il decentramento delle sedi.
- g) misure di semplificazione e digitalizzazione dei servizi

Si nota subito che si tratta essenzialmente di misure di “auto-organizzazione” e non di efficientamento dei servizi. Misure che guardano all'interno dell'amministrazione e non verso l'esterno, cioè verso i servizi da offrire al cittadino, nell'applicare le leggi. Del resto, anche questo è un vecchio problema: la PA è notoriamente “al servizio della Nazione”, ma nei fatti la parte preponderante delle sue attività è di auto-organizzazione.

Come accaduto in modo evidentissimo con le “autocertificazioni”. Fin dal *lockdown* di marzo, la PA ha chiesto ai cittadini di collaborare preparando loro stessi i moduli da esibire in caso di controlli, per verificare la legittimità delle ragioni per cui ci si spostava. Ovviamente uno Stato organizzato ed efficiente si sarebbe limitato a effettuare controlli adeguati, con

sanzioni ai trasgressori. Invece da noi si è preferito far gravare l'onore sui cittadini, avviando un profluvio di (inutili) certificazioni. Nella vulgata comune si è parlato di "autocertificazioni", mentre invece sono "autodichiarazioni", perché rese non ai sensi dell'art. 46, bensì dell'art. 47 del DPR n. 445 del 2000. Infatti, siamo stati chiamati non a dichiarare fatti o stati già noti all'Amministrazione ("autocertificazione"), bensì ad attestare stati, qualità o fatti che siano nella diretta conoscenza ("autodichiarazione"). Già su questo punto lo Stato per semplificare i controlli ha complicato la vita ai cittadini, imponendo un onere ulteriore.

Ma passiamo alle misure più generali, partendo dalla trasformazione più evidente del mondo del lavoro: il "*lavoro agile*" (o *smart working* che è la sua traduzione: ma attenzione in inglese smart non è certo "agile", ma "intelligente", "brillante").

Primo intervento è stato il d.l. 18 marzo 2020, n. 18, ove si prevede la possibilità di ricorrere al lavoro agile anche in assenza degli accordi individuali previsti dalla normativa vigente e l'assolvimento in via telematica degli obblighi di informativa (art. 87).

Così il lavoro agile è stato applicato a qualsiasi rapporto di lavoro subordinato, diventando la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni, che sono state chiamate a limitare la presenza sul posto di lavoro esclusivamente per assicurare le attività indifferibili e non altrimenti erogabili (cfr. la direttiva n. 2 del 2020 e la circolare n. 2 del 2020 del Dipartimento della funzione pubblica).

Poi il decreto "rilancio" (d.l. n. 34 del 2020, attuato con DM 19 ottobre 2020) ha leggermente modificato questa impostazione, organizzando il lavoro dei dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, applicando il lavoro agile al 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità (art. 263).

In tal modo, è stato modificato l'orario di lavoro che si basa su fasce di "contattabilità", con garanzia di tempi di riposo e di disconnessione. Si richiede che la PA metta a disposizione gli strumenti tecnologici utili e di rivede il potere direttivo del datore di Lavoro, adeguando i sistemi di monitoraggio e valutazione connessi al raggiungimento dei risultati ed ai metodi organizzativi.

Con tutte una serie di garanzie:

- che il lavoratore agile alterna giornate lavorate in presenza e giornate lavorate da remoto, con una equilibrata flessibilità e comunque alla luce delle prescrizioni sanitarie vigenti e di quanto stabilito dai protocolli di sicurezza;
- che l'amministrazione favorisce il lavoro agile per i lavoratori disabili o fragili anche attraverso l'assegnazione di mansioni diverse e di uguale inquadramento. In ogni caso, promuove il loro impegno in attività di formazione;
- che nella rotazione del personale l'ente tenga conto anche delle condizioni di salute dei componenti del nucleo familiare del dipendente, della presenza di figli minori di quattordici anni, della distanza tra la zona di residenza o di domicilio e la sede di lavoro, ma anche del numero e della tipologia dei mezzi di trasporto utilizzati e dei relativi tempi di percorrenza;

In linea con quanto detto, si segnala che il DPCM del 4 novembre 2020 dispone che nelle pubbliche amministrazioni, tenuto conto dell'evolversi della situazione epidemiologica, ciascun dirigente organizza il proprio ufficio assicurando, su base giornaliera, settimanale o

plurisettimanale, lo svolgimento del lavoro agile nella percentuale più elevata possibile, e comunque in misura non inferiore a quella prevista dalla legge, del personale preposto alle attività che possono essere svolte secondo tale modalità, compatibilmente con le potenzialità organizzative e l'effettività del servizio erogato.

Come vediamo una serie di regole dettagliate sulla organizzazione interna. Mentre una sola volta si è pensato anche al “buon andamento”: il decreto semplificazioni (D.L. 76/2020) ha specificato che il lavoro agile da parte delle pubbliche amministrazioni è svolto a condizione che “l'erogazione dei servizi avvenga con regolarità e nel rispetto delle tempistiche previste”.

A bene vedere, lo *smart working* si è rivelato una misura di auto-organizzazione tesa a proteggere i lavoratori prima ancora che a garantire il servizio.

Ovviamente la tutela dei lavoratori è un valore primario, da bilanciare con il buon andamento, ma a livello pratico è emersa tutta la inadeguatezza della nostra PA a lavorare in *smart working*: non per cattiva volontà, ma perché la nostra amministrazione lavora ancora su procedimenti per la maggior parte cartacei. E stata la mancata digitalizzazione della PA a mettere in grande difficoltà l'organizzazione da remoto. In quanto ci si è accorti che per lavorare a distanza serviva trasportare i fascicoli a casa degli impiegati oppure fare una scansione digitale di tutti i documenti.

Questa difficoltà operativa emerge in maniera evidente, confrontando settori già digitalizzati con settori invece ancora a base cartacea. Esempio il caso dei processi. La giustizia civile si è arenata per l'esigenza di lavorare a distanza milioni di fascicoli e la mancata digitalizzazione degli uffici giudiziari. Del resto, chi di noi pratica le aule di tribunale, sa bene che è ancora frequente leggere sentenze civili scritte a mano: nel 2020!

Invece la giustizia amministrativa già da anni opera con il Processo Amministrativo Telematico. E il PAT ha ben funzionato visto che già da un paio di anni tutti gli avvocati e tutti i giudici già operavano su una piattaforma, in cui si inseriscono tutti gli atti.

Senza strumenti adeguati lo *smart working* è impossibile e in molti casi diventa un non lavoro. Tutti ricordiamo le polemiche estive del prof. Pietro Ichino.

Ma quanti sono i lavoratori in smart working?

Il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato il monitoraggio dello stato di attuazione del lavoro agile. Ad oggi sono disponibili soltanto i dati al 21 aprile 2020. Nei primi due mesi di pandemia: Nel complesso 60,1% di lavoro agile.

Nello specifico, per settori, si va 95,9% per gli Organi a rilevanza costituzionale al 72,7% per i Ministeri; dal 60,5% delle Università al 47,8% per i Comuni; dal 46,1% per le Camere di commercio al 6,9% degli Enti sanitari.

Peccato non siano disponibili dati sulla efficienza delle prestazioni rese dalla PA in epoca di Covid.

3. Passiamo in esame rapidamente le altre misure.

Innanzitutto, va ricordata la sospensione dei procedimenti, disposta dal d.l. n. n. 18 del 2020, e relativa a tutti i termini dei procedimenti amministrativi e giurisdizionali pendenti

alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, per il periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 maggio 2020.

Con la medesima finalità sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento, ossia le ipotesi di silenzio-assenso e silenzio-diniego disciplinate dalla legge n. 241 del 1990 e da numerose leggi di settore.

La *ratio* della sospensione generalizzata è diretta ad evitare che le pubbliche amministrazioni nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo.

In relazione all'attività delle pubbliche amministrazioni, il D.L. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio) contiene alcune disposizioni tese ad accelerare e semplificare i procedimenti amministrativi, in particolare quelli aventi ad oggetto l'erogazione di benefici economici, avviati in relazione all'emergenza COVID-19 (art. 264), ampliando a possibilità di presentare dichiarazioni sostitutive; riducendo i termini per l'esercizio dell'autotutela da parte delle Amministrazioni e la sospensione, salvo che per eccezionali ragioni, della possibilità per l'Amministrazione di revocare in via di autotutela il provvedimento, semplificazioni per gli interventi, anche edilizi, necessari ad assicurare l'ottemperanza alle misure di sicurezza prescritte per fare fronte all'emergenza sanitaria COVID-19.

Con la medesima finalità, sono introdotte alcune modifiche al dPR 445 del 2000 che rafforzano i controlli *ex post* sulle dichiarazioni sostitutive ed determinano inasprimento delle sanzioni in caso di dichiarazioni mendaci presentate dagli interessati ai benefici.

Inoltre per favorire la digitalizzazione è stato previsto, sempre nel d.l. "rilancio", un Fondo per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione con una dotazione di 50 milioni per il 2020 (art. 239). Si ricordi che lo Stato italiano ha una spesa pubblica di oltre 800 miliardi l'anno, per cui 50 milioni sono davvero una "bazzecola".

Poi, il decreto-legge 76/2020 ha introdotto misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale. In particolare, viene incentivato l'uso della telematica nel procedimento amministrativo, introducendo il principio secondo il quale le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici e si prevede l'obbligo di comunicare ai soggetti interessati il domicilio digitale del responsabile del procedimento e ampliando le possibilità di accesso telematico ai servizi della PA, possibilmente attraverso una "app" unica (applicazione AppIO).

A tal fine si prevede anche:

- il domicilio digitale per i professionisti, anche non iscritti ad albi;
- la semplificazione e il rafforzamento del domicilio digitale per i cittadini;
- l'obbligo per le p.a, dal 28 febbraio 2021, di utilizzare esclusivamente il Sistema pubblico di identità digitale - SPID e la Carta di identità - CIE per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line;
- la previsione che la verifica dell'identità digitale di un livello di sicurezza "almeno significativo" equivale alla esibizione del documento di identità per l'accesso ai servizi o nelle transazioni elettroniche;

- la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente da cellulare tramite AppIO;
- la piena operatività della piattaforma pagoPA;
- la semplificazione delle modalità di rilascio della CIE;
- la semplificazione della disciplina della conservazione dei documenti informatici;
- l'adesione dei gestori dell'identità digitale al sistema SCIPAFI (Sistema centralizzato informatico di prevenzione amministrativa del furto di identità);
- una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della PA e via PEC degli atti giudiziari;
- la semplificazione del rilascio della firma elettronica avanzata anche ai fini dell'accesso ai servizi bancari;
- il sostegno per l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici;
- la semplificazione della disciplina anagrafica.

Ho voluto dilungarmi nell'elencare le misure adottate per il "buon andamento" della PA in epoca di Covid, affinché fosse evidente che si tratta sempre e soltanto di "riparazione di ossicini" per riprendere le parole di Giannini.

Non c'è vera semplificazione, non c'è cambio di visione, ma soltanto tentativi di inserire qualche pezzetto di digitale nelle forme procedurali tradizionali. Sono tutte misure di auto-organizzazione, che perdono di vista il risultato finale: il servizio della Nazione, garantendo buon andamento e imparzialità.

Il risultato di tutto questo è purtroppo sotto gli occhi di tutti noi.

La PA era in crisi. Ne uscirà al collasso. Nel senso che quando finalmente finirà l'emergenza, avremo migliaia di procedimenti e processi arretrati e da smaltire e un debito pubblico di molto aumentato. E sarà necessario adottare misure straordinarie di "stralcio" e riorganizzazione come dopo tutte le grandi guerre. In barba a ogni buon andamento

4. Eppure la soluzione ora ci sarebbe, grazie al digitale.

La rivoluzione digitale ora in corso non ne ha ancora scalfito procedure e tempi della PA. Dal nostro telefono cellulare riusciamo a comprare qualsiasi bene AMAZON e a prenotare qualsiasi volo aereo in pochi minuti, ma non riusciamo di certo a dialogare con INPS, ASL o URP dei Ministeri, se non mediante estenuanti scambi di PEC che possono durare settimane.

Il quadro è veramente fosco.

Nell'epoca del digitale, dei social network, dei mezzi di comunicazione immediati, l'amministrazione è ancora fondata sul modello ottocentesco, fatto di protocolli, copie di archivio, lettere di trasmissione, senza controlli efficaci, senza garanzie di produttività.

In questi procedimenti sono stati inseriti negli anni "pezzi" digitali, ma senza che ciò portasse a reali semplificazioni. Anzi

Oggi ci colleghiamo con il sito della Amministrazione di riferimento e stampiamo il modulo da inviare. Il modulo è sempre quello ottocentesco, da compilare a mano, iniziando con nome, cognome, data e luogo di nascita, residenza, etc. etc., tutte informazioni che la amministrazione ben conosce, in barba a ogni possibile idea di "Once Only", cioè del princi-

pio in base al quale ogni cittadino debba fornire una sola volta le informazioni che la Pubblica amministrazione già possiede.

Poi il modulo lo scansioniamo e lo mandiamo via PEC. E attendiamo la risposta, per mesi, se non per anni. Risposta che arriverà, forse, sulla nostra casella PEC, che ci dobbiamo anche ricordarci di controllare ogni tanto, visto che mai nessuno ci scrive sulla PEC e quindi non la apriamo mai.

In pratica nella nostra burocrazia ottocentesca navigano pezzi di digitale, che spesso complicano la vita dei cittadini, soprattutto dei meno avvezzi con il digitale. SPID, PagoPA, ComproPA, NoiPA, la Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), la Carta d'identità elettronica (CIE), il Fascicolo sanitario elettronico (FSE), la Fatturazione elettronica, la Anagrafe tributaria con il cassetto fiscale, il SIOPE e il SIOPE+, il cassetto previdenziale INPS...

Una galassia di procedure, moduli, piattaforme di abilitazione spesso difficili da attivare, in cui il cittadino si perde.

Per capire quanto complicati questo modello di inserire il digitale a pezzi nei procedimenti tradizionali, prendiamo il caso della PEC.

La Posta elettronica certificata o PEC è stata introdotta nel nostro ordinamento dal dPR 11 febbraio 2005, n. 68 ("Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3"), poi modificato una decina di volte.

Per l'emanazione di questo regolamento sono stati necessari:

1. la proposta del ministro per la funzione pubblica e del ministro per l'innovazione e le tecnologie;
2. il concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 27 comma 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3;
3. la deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 25 marzo 2004;
4. la procedura di informazione di cui alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, attuata con legge 21 giugno 1986, n. 317, così come modificata dal decreto legislativo 23 novembre 2000, n. 427;
5. il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, espresso nella riunione del 20 maggio 2004;
6. la nota del 29 marzo 2004, con la quale è stato richiesto il parere del Garante per la protezione dei dati personali;
7. il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi nell'adunanza del 14 giugno 2004;
8. il parere delle competenti commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;
9. la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 28 gennaio 2005.

Cioè sono stati necessari nove passaggi per approvare un regolamento. Ma tutto ciò è normale, anche all'epoca del digitale.

Oggi sappiamo che possiamo sostituire la classica Raccomandata A/R con una PEC, ma c'è l'irrisolto problema di quale sia l'indirizzo giusto.

Volendo fare una battuta che guarda al passato, non esistono le "Pagine gialle" delle PEC. O meglio ne esistono tre.

INI-PEC (Indice nazionale degli indirizzi di posta elettronica certificata) gestito dal Ministero dello sviluppo economico, ReGIndE (Registro generale degli indirizzi elettronici), che è del Ministero della giustizia e IPA (Indice delle pubbliche amministrazioni) gestito da AGID.

Un bel problema visto che si tratta di comunicazioni ufficiali che fanno ufficialmente fede, anche a fini ufficiali.

Nel dubbio sono iniziate le cause per capire qual è il registro ufficiale. Ma anche qui senza certezze. Perché la Corte di cassazione ritiene che per le notifiche telematiche è idoneo alla produzione di effetti soltanto il ReGIndE (Registro generale degli indirizzi elettronici), escludendo che si possa fare ricorso agli indirizzi tratti dall'INI-PEC (da ultimo, ord. n. 29749 del 2019, superando quanto sostenuto nella sent. n. 23620 del 2018.). Eppure ai sensi dell'articolo 3 bis della L. 53 del 1994 è possibile procedere alla notifica in proprio tramite la posta elettronica certificata a condizione che l'indirizzo di posta elettronica certificata del destinatario della notifica risulti da pubblici elenchi. Facendo quindi intendere che qualsiasi pubblico registro possa essere idoneo a legittimare la individuazione di un indirizzo PEC valido.

Ma fermiamoci un attimo a riflettere.

E' possibile che i registri pubblici delle PEC siano tre e non uno e che si debba ancora discutere di quale sia valido e quale no? E intanto gli avvocati continuano, per prudenza, a notificare comunque anche con Raccomandata A/R. In un'epoca in cui la lettera cartacea sembra un atto da museo, mentre il legislator esi affanna a chiarire quale sia il registro davvero valido.

5. Tutta la difficoltà di gestire l'innovazione emerge anche quando andiamo a ricostruire la catena di competenze che è chiamata a gestire il mondo pubblico del digitale.

Già nel 1958 è stata creata presso il Provveditorato generale dello Stato la Commissione per la meccanizzazione e per lo ammodernamento della pubblica amministrazione. Poi con l'art. 27 della legge n. 93 del 1983 è stato affidato al Dipartimento per la funzione pubblica "il coordinamento delle iniziative di riordino della pubblica amministrazione e di organizzazione dei relativi servizi, anche per quanto concerne i connessi aspetti informatici".

Ma eravamo solo all'inizio della rivoluzione informatica.

Con il decreto legislativo n. 39 del 1993 è stata istituita l'AIPA (Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione) con il compito di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, secondo criteri di standardizzazione, interconnessione e integrazione dei sistemi stessi.

Nel 2001 è stato poi creato il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) e nel 2003 l'AIPA è stata soppressa, istituendo l'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, con sede a Milano.

Nel 2009, il CNIPA è stato trasformato in DigitPA, poi nel 2012 DigitPA è stato soppresso, come pure l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e il Dipartimento per la digitalizzazione e innovazione tecnologica. È stata così creata l'AgID, cioè la Agenzia per l'Italia digitale, mentre le attività di Centrale di committenza di DigitPA per conto delle pubbliche amministrazioni, sono state affidate a Consip.

Una linea di governo chiara e lineare.

Quindi adesso AgID è l'unico ente competente sulla digitalizzazione in Italia? Eh no.

Ora nel Governo Conte II abbiamo – giustamente – anche il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

Nel 2016 ha operato a Palazzo Chigi anche il Team per la trasformazione digitale, poi integrato nel 2018 dal Commissario straordinario del Governo per l'attuazione dell'Agenda digitale.

E non dimentichiamo la Task force per l'intelligenza artificiale, il CERT nazionale e il CERT PA, per la prevenzione e risposta a incidenti informatici, in attesa di completare la costituzione del CSIRT (Computer Security Incident Response Team). E la Consip. E poi ovviamente ci sono tutte le competenze per la digitalizzazione e l'informatizzazione nei singoli ministeri e nei singoli enti, soprattutto del Ministero dello sviluppo economico e del Ministero della funzione pubblica e del Ministero dell'economia.

In pratica, anche sul digitale in Italia operano decine di enti competenti.

In vista di una semplificazione

Per capire quanto sia semplice il mondo del digitale, è sufficiente riportare solo un pezzetto della delega di funzioni del Presidente del Consiglio al nuovo ministro della innovazione tecnologica e digitalizzazione (dpcm, 26 settembre 2019), che in particolare ha compiti: *“in ordine alla trasformazione digitale della pubblica amministrazione, le funzioni di indirizzo, coordinamento e impulso nella definizione ed attuazione dei programmi, dei progetti e dei piani di azione nonché le funzioni di valutazione delle proposte formulate al riguardo dalle amministrazioni e di controllo sull'attuazione e sull'impiego delle relative risorse con riferimento all'uso delle tecnologie digitali, al fine di ulteriormente assicurare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la produttività delle amministrazioni, la trasparenza dell'azione amministrativa, la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese anche avvalendosi degli strumenti e delle risorse finanziarie definiti allo scopo”*.

Una decina di righe in stretto burocratese, di quelle che Calvino già nel 1965 condannava come “antilingua”.

Ma anche la conferma di quanto sia complesso il governo del digitale. E forse anche la mancanza di una guida unitaria ha reso più difficile la rivoluzione digitale in Italia.

Di storie del genere di digitale applicato poco e male ne potremmo raccontare altre decine.

Basta leggere il “Referto 2019 della Corte dei conti in materia di informatica pubblica” o la “Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e

innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione”, approvata dalla Camera dei deputati il 26 ottobre 2017.

La relazione parlamentare conclude in maniera disarmante.

“L’aspetto più evidente emerso durante i dodici mesi di inchiesta della Commissione è probabilmente la scarsa conoscenza e applicazione della normativa relativa al digitale, con particolare riferimento al D.Lgs. n. 82/2005 (CAD), che mina i principi di legalità, buon andamento e responsabilità in quanto vengono costantemente violati i diritti di cittadinanza digitale senza apparente contestazione alcuna. Le pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, approcciano il tema del digitale in modo episodico e non organico. Sicuramente non strategico e non prioritario. La trasformazione digitale è ben lontana dall’essere realizzata, nonostante sia evidente un’accelerazione durante gli anni di questa Legislatura, ma la consapevolezza della centralità e pervasività del digitale e, soprattutto, della necessità di modificare profondamente organizzazione e processi, come peraltro previsto dalla legge da decine di anni, non è assolutamente presente. Le figure apicali responsabili della trasformazione digitale vengono nominate solo dopo insistenti richieste da parte della Commissione, i processi di digitalizzazione sono quasi sempre “iniziati” e mai “conclusi”, i diritti digitali dei cittadini e delle imprese sono rispettati di rado e solo per alcuni servizi, mancano pianificazione e stanziamenti specifici per completare lo switch off (il passaggio completo alla modalità digitale). Esiste una chiara e diffusa conoscenza dei progetti strategici portati avanti dal Governo, ma anche l’adesione alle infrastrutture immateriali previste dal piano triennale, come SPID (Sistema Pubblico d’Identità Digitale) o PagoPA (la piattaforma dei pagamenti elettronici per la PA) sembra essere il più delle volte un atto compiuto con la logica dell’adempimento simbolico piuttosto che un deciso cambio di paradigma che porti alla trasformazione completa dei servizi”.

Eppure, già nel 1981 nel Rapporto Europa del CNEL si leggeva che *<un processo di riforma della Pubblica Amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell’informatica. Il che comporta un’altra affermazione che è corollario naturale di quella che precede e cioè che l’informatica non è uno strumento agiuntivo nella pubblica amministrazione, ma uno strumento di riforma>*.

Ma non si è fatto nulla. Anzi si sono fatte molte cose ma in maniera scoordinata e confusa. Complicando ancora di più, se possibile. E così la nostra vita di cittadini, non certo digitali, continua a essere un calvario burocratico. Perché fra le carte abbiamo pezzi di digitale: una specie di grande spezzatino!

Eppure i problemi sono evidenti e ben noti: scarsa conoscenza e applicazione del digitale; approccio episodico e non organico alle nuove tecnologie; mancanza di ogni consapevolezza della centralità e pervasività del digitale; applicazione del digitale nella organizzazione e nei processi tradizionali; mancanza di una regia unitaria del processo digitale; adesione alle nuove procedure come atto di adempimento simbolico.

Cosa si può fare?

Non è solo un problema di riqualificare il personale, assumerne di nuovo, modificare le procedure, semplificare le leggi, tagliare gli enti, trovare il modo di far durare i procedimenti un tempo ragionevole.

È un problema più grande. Gigantesco. Epocale. Decisivo.

E troppe volte le riforme sono state affrontate in maniera formalistica. Lo scrive in maniera molto efficace Flaiano: *<Gli presentano il progetto per lo snellimento della burocrazia. Ringrazia vivamente. Deplora l'assenza del modulo H. Conclude che passerà il progetto, per un sollecito esame, all'ufficio competente, che sta creando>*.

Ma le riforme dello Stato e della burocrazia sono fatiche di Ercole o di Sisifo? Cioè sono fatiche enormi che portano a un risultato oppure completamente inutili, perché ogni volta che il macigno della possibile riforma sta per arrivare in cima alla montagna, puntualmente torna a rotolare giù?

Nel dubbio mi viene da pensare che non servirebbe semplicemente un ministro che approvi una ennesima riforma per poi iniziare ad approvare decreti attuativi di concerto con le amministrazioni competenti, ma uno come Niccolò Copernico. Siamo al punto di dover promuovere l'evidenza eliocentrica per superare il geocentrismo, sognando di avere sul nostro telefonino una sola "app" in cui fare tutto ciò che occorre con la Pubblica amministrazione in pochi minuti, semplice come è semplice comprare qualcosa su Amazon, senza dover scrivere a mille enti diversi e farci identificare con dati anagrafici, codice fiscale, partita iva, codice univoco, etc. etc.

Oggi questo significa buon andamento e imparzialità.

Altrimenti moriremo seppelliti di carte, carte bollate, timbri e protocolli, forse mandati via PEC (comunque in duplice copia) con firma digitale. Cioè, con le carte a posto. Ma intanto sarà morto lo Stato democratico fondato sulla legalità e burocrazia.