

Politiche, normativa e sviluppo dei servizi on line e multicanale.

di *Michele Morciano*¹

Lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione (ICT) ha consentito di rivoluzionare i processi produttivi e di distribuzione, non solo nell'industria, ma anche nel settore dei servizi. La Pubblica Amministrazione ha tratto anch'essa giovamento dallo sviluppo delle ICT, anche se, dobbiamo riconoscere, che forse i risultati raggiunti, soprattutto in termini di modalità attraverso cui essa si relaziona con la società e corrisponde ai suoi bisogni, siano essi materiali o tutele generali, non sembrano reggere il confronto ne' con le legittime aspettative di dieci o quindici anni fa, ne' con i metodi produttivi diffusi presso settori i cui processi più assomigliano a quelli della burocrazia pubblica, ad esempio, il settore della finanza o le banche: dobbiamo purtroppo constatare che l'amministrazione funziona adottando tecnologie, metodi di produzione e modalità di relazione con il pubblico tutt'ora obsoleti.

Per esser chiari, alla fine del 2007, saranno forse poco più di una venticinquina (su oltre 9.900²) le amministrazioni, a livello centrale o locale, in grado di gestire on line almeno alcuni dei propri procedimenti amministrativi e quindi di erogare servizi in multicanalita' e secondo modalità in linea con gli odierni paradigmi tecnologici.

Eppure, sono oramai molti anni che la burocrazia pubblica si cimenta con le nuove tecnologie: senza riandare con la memoria alle famose "concessioni pluriennali" del settore dell'informatica degli anni ottanta, o alle prime esperienze del "cervellone" dell'anagrafe tributaria, possiamo ricordare l'istituzione, nel 1993, dell'Autorità per l'Informatica e, nel 2000, l'adozione del primo Piano di Azione di e-government; sono stati finanziati specifici programmi di investimenti e sono state introdotte nuove norme, tra le quali ricordiamo il DPR 28 dicembre 2000, n. 445, in materia di "documentazione amministrativa" e il più recente decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", ma, dai risultati fin qui raggiunti, e' evidente che i meccanismi di ammodernamento dell'amministrazione sembrano necessitare ancora di qualche messa a punto³.

Se accettiamo che il grado di sviluppo dei "servizi" on line e della multicanalita' costituisca la più significativa "cartina al tornasole" per evidenziare il livello e la diffusione dell'innovazione nei rapporti tra amministrazione e società, allora un buon punto di partenza per una rapida rassegna dei problemi tutt'ora aperti può essere rappresentato dalla Direttiva emanata il 27 luglio 2005 dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, di concerto con il Dipartimento per la Funzione Pubblica, sulla "Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti"⁴.

Questo documento e' importante per diverse ragioni: esso, innanzi tutto, giunge, diciamo così, a maturazione, nel 2005, cioè a oltre undici anni dalla redazione da parte dell'Autorità per l'Informatica del primo Piano Triennale e cinque anni dopo l'adozione del Piano di azione di e-

¹ Relazione presentata al convegno su "Servizi pubblici in rete ed utente telematico. Verso una nuova cittadinanza amministrativa", promosso dall'Università degli Studi di Siena, Facoltà di Giurisprudenza, Dipartimento di Diritto Pubblico, Grosseto 24-25 maggio 2007. Desidero ringraziare il Dott. G. Cammarota per aver letto e commentato una precedente stesura della relazione.

² Per la precisione, la Pubblica Amministrazione italiana e' organizzata in 9.976 "unità istituzionali", cfr Istat, "Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche. Anno 2003", prospetto 1.4, *Unità istituzionali...*, pag. 28, in *Annuario* n. 4, Roma, 2006.

³ Per una sintetica analisi dei risultati raggiunti attraverso le politiche di e-government, cfr., ad esempio, M. Morciano, *Politiche di e-government e progetti, 1996-2006*, Astrid Rassegna, n. 29, maggio 2006.

⁴ Cfr. Presidenza del Consiglio, Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Direttiva 27 luglio 2005, *Qualità dei servizi on line e misurazione della soddisfazione degli utenti*, pubblicata nella G.U. 18 ottobre 2005, n. 243.

government⁵, tempo dunque per riflettere ce n'è stato. Inoltre, già dal suo titolo, esso riconosce esplicitamente che è attraverso la "soddisfazione degli utenti" che si deve misurare l'efficacia dell'amministrazione nel perseguire le sue finalità e, non ultimo, esso è esplicitamente indirizzato a "fornire indicazioni per migliorare la qualità e promuovere l'utilizzo dei servizi on-line", anche attraverso la definizione di "indirizzi e linee guida" che riguardano alcuni qualificanti obiettivi; tra questi, il miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione pubblica, la riduzione dei costi, almeno quelli di "front office" e, soprattutto, la semplificazione dei rapporti tra P.A. e cittadini, attraverso la progettazione di "nuove modalità di interazione non condizionate da vincoli temporali e logistici"⁶: insomma, se non si tratta di un esplicito richiamo alla necessità di una profonda riforma dell'amministrazione pubblica, poco ci manca.

Lo "Scenario di riferimento" con cui si apre la Direttiva riguarda soprattutto l'accessibilità dei servizi che "è uno degli elementi più qualificanti dell'orientamento al cittadino: Internet, per la sua intrinseca proprietà di interazione tempestiva e flessibile, rappresenta il canale più idoneo ad estenderne la fruibilità"⁷, dove, evidentemente, la fruibilità dei servizi trova oggi un vincolo nelle modalità tradizionali di relazione (lo sportello pubblico), mentre nella Direttiva si sostiene che la fruibilità dei servizi assicurata da Internet è intrinsecamente superiore.

Ora, non c'è dubbio che in una società molto evoluta, molto più della nostra, le relazioni di tipo telematico, tramite Internet, possano giungere a rappresentare la norma per la totalità della popolazione, e non solo nei rapporti con l'amministrazione pubblica, ma dubitiamo fortemente che, dati gli attuali vincoli culturali, economici, amministrativi e infrastrutturali ancora presenti nel nostro paese, si possa affermare che sia attraverso Internet che si possa giungere, almeno nel breve periodo, ad estendere la fruibilità dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione. La stessa Direttiva, d'altro canto, riprende subito dopo il tema del "divario digitale", riconoscendo "che è ancora fortemente presente in alcune fasce della popolazione", ma, aggiunge, per superarlo è necessario un "approccio multicanale" per rendere possibile l'accesso ai servizi "in modalità remota"⁸: in altre parole, il divario digitale si supera attraverso l'uso di servizi on line, singolare proposizione questa, attraverso cui il fine diviene lo strumento per superare i vincoli che ci impediscono di raggiungerlo.

Ci sembra tuttavia particolarmente meritevole un paragrafo intitolato "Fattibilità, priorità e fattori critici di successo"⁹ nel quale ci viene ricordato come sia necessario "predisporre un piano realistico e fattibile di sviluppo dei servizi on-line", "stabilire un chiaro ordine di priorità relativo ai servizi da erogare", "perseguire la collaborazione tra amministrazioni per la ricerca di soluzioni replicate o replicabili" e "verificare l'eventuale presenza di impedimenti organizzativi e normativi per l'erogazione dei servizi attraverso i nuovi canali, ed attivare tempestivamente le conseguenti iniziative", un punto quest'ultimo assolutamente critico e su cui vale la pena di soffermarsi.

L'interazione on line tra cittadini e amministrazione non può che concretizzarsi, nel caso di procedimenti amministrativi, nella possibilità di inviare un documento elettronico, sottoscritto digitalmente e che dovrà essere quantomeno digitalmente protocollato dall'amministrazione stessa; inoltre, per quei procedimenti che richiedono la verifica dell'identità personale, occorrerà che l'amministrazione sia in grado di farlo attraverso l'attività di "provisioning" (attribuzione e verifica

⁵ Cfr. Autorità per l'Informatica nella P.A., *Piano Triennale per l'Informatica della P.A. 1995-1997*, Roma, 1994; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la Funzione Pubblica, *Piano di Azione di e-government*, Roma, 22 giugno 2000.

⁶ Cfr., Direttiva 27 luglio 2005, cit. pag. 2.

⁷ Cfr., Direttiva 27 luglio 2005, cit. pag. 2.

⁸ Cfr., Direttiva 27 luglio 2005, cit. pag. 2.

⁹ Cfr., Direttiva 27 luglio 2005, cit. pag. 4.

di “credenziali”) e tutto ciò senza considerare quanto poi avviene nel “back office”, dove la “pratica” dovrà essere lavorata, magari con il concorso di altre amministrazioni.

Per come è stato immaginato il processo di innovazione, una semplice trasposizione di norme e prassi amministrative dal rapporto personale e cartaceo a quello telematico, un cittadino, per poter usufruire dei servizi on line, dovrà dotarsi di certificato di firma digitale e di Carta d'Identità Elettronica e, volendo comunicare comodamente da casa, di un PC, naturalmente e, dato che i produttori internazionali di personal computer non hanno voluto raccogliere il suggerimento del nostro parlamento e continuano a produrre PC senza lettori di smart card, neanche come optional, il nostro cittadino se vorrà accedere ai servizi on line dovrà anche comprarsi il lettore di tasca sua, in aggiunta ai costi della CIE che, essendo un obbligo di legge, il governo sta pensando bene di fargliela pagare. E tutto ciò per ridurre il divario digitale ed estendere la fruibilità dei servizi on line.

Per superare gli “impedimenti normativi per l'erogazione dei servizi” come ci ricorda la Direttiva, cioè per trasformare le prassi amministrative e legali in modalità telematiche, sono state previste varie soluzioni: ad esempio, per la firma digitale o elettronica, siamo riusciti a variamente definire la *firma elettronica* la *firma elettronica avanzata*, la *firma elettronica qualificata*, la *firma digitale*, e la *firma digitale debole*; riguardo invece alle vicende della Carta d'Identità Elettronica, che hanno preso avvio nel 1997, esse di recente sono state definite “un giallo ancora lontano dall'essere risolto”¹⁰ anche se ci sembra opportuno ricordare che già dal 2000 era evidente che il progetto sarebbe fallito per la sua grande complessità tecnica e operativa derivante dall'aver voluto unificare in un unico strumento sicurezza, certificazione e servizi: ad oggi, oltre ad aver distribuito circa 2,5 milioni di CIE, circolano anche la Carta Nazionale dei Servizi, la Tessera Sanitaria e varie carte o smart card locali che sono costate fra tutte circa € 400 milioni e, pare, che la sola Regione Lombardia ne spenderà altri 38 all'anno solo per la gestione della sua Tessera Sanitaria; non solo, alcune amministrazioni centrali, come l'Agenzia delle Entrate o l'INPS, distribuiscono, invece, credenziali convenzionali basate su UserID, Password e/o PIN.

Riguardo dunque agli “impedimenti normativi” che la Direttiva ci invita a rimuovere, ci chiediamo, a questo punto, se non sia opportuno sollevare il caso proprio del Codice dell'Amministrazione Digitale che è stato oggetto di serrate critiche sui temi dell'archiviazione elettronica, del documento digitale, della firma elettronica, degli strumenti di identificazione on line, nonché sul riuso dei sistemi informatici¹¹; e certo non possiamo non esprimere anche la nostra perplessità per aver voluto regolamentare aspetti tecnici e standard attraverso uno strumento così complesso - anche per eventuali modifiche - come il decreto legislativo, invece di intervenire con strumenti di tipo regolamentativo, più idonei a trattare materie in continua evoluzione.

Riguardo ai costi di tutto ciò, solo nella passata legislatura, sono stati spesi dalle Pubbliche Amministrazioni circa € 13 mld.

Le conseguenze delle carenze progettuali ed operative, oltre che dell'incertezza normativa, che hanno caratterizzato questi anni e che moltissime amministrazioni che si sono dotate, ad esempio, di un sito web istituzionale, continuano ad operare al più elementare livello di multicanalità (sportello pubblico e informazioni via sito web) e qualcuna opera ad un livello un po' più evoluto, (sportello pubblico, sito web e call center e/o numero verde); non moltissime altre sono

¹⁰ Cfr., C. Formenti, *Carta elettronica in crisi d'identità*, “Corriere della Sera”, Supplemento Corriere Economia, lunedì 7 maggio 2005.

¹¹ Tra i tanti contributi, cfr., ad esempio, A. Osnaghi, *Firme elettroniche e documento informatico. Proposte di correzione al Codice della PA digitale*, Astrid Rassegna, n. 20, dicembre 2005; G. Cammarota, M. Morciano, A. Osnaghi, *Politiche di e-government e “riuso” di programmi applicativi*, Astrid Rassegna n. 38, ottobre 2006; A. Osnaghi, *L'accesso ai servizi erogati in rete dagli Enti locali*, Astrid Rassegna, n. 43, gennaio 2007.

in grado di assicurare la completa informazione sui procedimenti amministrativi, (ad esempio ad un livello di interazione che supporti almeno la compilabilità on line della modulistica), mentre al più avanzato livello di multicanalità (invio on line - con verifica delle credenziali - dell'istanza di avvio di un procedimento amministrativo e sistema di pagamenti evoluto), troviamo solo pochissime amministrazioni, quasi tutte centrali.

Non solo la diffusione dei servizi on line di per sé, ma anche la conseguente possibilità di erogare servizi attraverso più canali, dipendono dalla certezza delle norme, ad esempio sulle soluzioni tecniche adottabili e sugli standard, ma anche dalla replicabilità dei procedimenti amministrativi e dalla integrabilità degli archivi, nonché dalla semplicità delle soluzioni pratiche di interazione con il pubblico; dipendono cioè, in buona sostanza, dal fatto che il funzionamento dell'amministrazione, nei vari suoi versanti, risulti rispondere a standard comuni.

I servizi on line e la multicanalità sono il frutto investimenti, talvolta consistenti, nell'organizzazione e nella riqualificazione del personale, oltre che nello sviluppo di sistemi informatici e si tratta di impegni finanziari che, certo, comuni, province e regioni non possono affrontare da soli, soprattutto in presenza di incertezza sugli standard e di una certa campanilistica autarchia nel definire i procedimenti amministrativi di rispettiva competenza.

Ma riprendiamo la citata Direttiva del 2005 in cui si sottolinea la necessità di "stabilire un chiaro ordine di priorità relativo ai servizi da erogare" e di predisporre un "piano realistico e fattibile di sviluppo dei servizi on-line": bene, prendiamo l'esempio dei comuni. Essi gestiscono dai (circa) 250 ai (circa) 600 procedimenti amministrativi attraverso cui erogano "servizi"; il loro numero dipende, oltre che dalle modalità di classificazione adottate, dalla normativa nazionale, regionale e comunale e anche dalle dimensioni e complessità socio - economiche del territorio e della popolazione residente. Non andiamo errati se affermiamo che una larga parte dei rapporti che si instaurano tra stato, in senso lato, e società sono regolati proprio da questi procedimenti amministrativi. La riforma della P.A., cioè una profonda modifica dei rapporti che si instaurano tra stato e società, deve dunque passare per la riforma di questi procedimenti amministrativi; ma anche un meno ambizioso processo di modernizzazione implica comunque intervenire su questi procedimenti e quindi sui processi di lavoro attraverso cui si definiscono, per mezzo di atti amministrativi, i rapporti tra stato e società. Essi costituiscono lo snodo centrale su cui si incardina un qualsiasi processo di riforma o di ammodernamento dello stato.

Malgrado che questa semplice verità sia, a nostro avviso, del tutto evidente, sembra invece che sia prevalsa la convinzione che l'ammodernamento dell'amministrazione, o una sua riforma, sia un fatto prevalentemente tecnologico e magari sarà anche così, se immaginiamo una meccanicistica trasformazione delle modalità tradizionali di relazione tra amministrazione e cittadini in modalità telematiche; ma se invece l'obiettivo è quello di "progettare nuove modalità di interazione", allora non c'è scampo: occorre intervenire sui rapporti che legano stato e società e quindi, seppur con tutte le cautele del caso, proprio sui procedimenti amministrativi. Allora, innanzi tutto, "progettare nuove modalità di interazione", e stabilire "un chiaro ordine di priorità relativo ai servizi da erogare" implica un'analisi approfondita, caso per caso, dei procedimenti o più utili per i cittadini o più impegnativi, in termini di processi di lavoro, per l'amministrazione e una loro profonda revisione, tenendo ben presente che la grande forza abilitante delle ICT non sta tanto nella possibilità informatizzare i processi esistenti, o di consentire "interazioni remote", quanto nelle sue enormi potenzialità nel sostenere un radicale cambiamento prima di tutto del modo di pensare i rapporti tra amministrazione e società¹².

¹² A questo proposito cfr., ad esempio, M. Morciano, *Società, informazioni e tecnologie: per una amministrazione "invisibile"*, Astrid Rassegna, n. 19, dicembre 2005.

Anche l'obiettivo di "perseguire la collaborazione tra amministrazioni per la ricerca di soluzioni replicate o replicabili", in altre parole, fare delle politiche per il riuso dei sistemi informatici uno strumento privilegiato per diffondere l'innovazione, tenendo allo stesso tempo sotto controllo i costi, implica la razionalizzazione e la standardizzazione dei procedimenti, un passo ineliminabile se si desidera anche uscire dalla retorica della "leale collaborazione" tra amministrazioni e attuare nel concreto la "cooperazione applicativa", che non può essere sviluppata se non sulla base di precisi standard adottati da tutte le amministrazioni.

Purtroppo, in tutti questi anni non sembra che sia mai emersa la consapevolezza che una politica di ammodernamento dell'amministrazione implichi la standardizzazione delle procedure e dei servizi, senza la quale, e' bene chiarirlo, qualsiasi intervento non può che degradare nell'irripetibile e antieconomica unicità della soluzione artigianale; mentre ciò di cui abbiamo bisogno e' un'amministrazione in grado di operare secondo gli stessi paradigmi produttivi dell'industria, primo tra tutti il perseguimento dell'efficienza attraverso le economie di scala.

Se vogliamo attuare una convinta e profonda riforma dell'amministrazione, allora occorre liberarsi dai luoghi comuni, dalle ricette semplicistiche, dalla logica delle "scorciatoie tecnologiche", dalla insistente ricerca di "risultati visibili subito". Occorre, al contrario, sviluppare un approccio progettuale che parta proprio dall'analisi sistematica dei rapporti che si instaurano tra amministrazione e società, cioè dai procedimenti amministrativi e dalle correlate modalità di interazione con il pubblico; innanzi tutto per razionalizzare e semplificare i rapporti tra stato e società, per standardizzarne le modalità operative, cioè i processi di lavoro nel back office, e nel contempo definire gli standard di cooperazione - cioè gli standard che riguardano i flussi di dati che si scambiano tra di loro le amministrazioni.

Ma non si possono abbandonare le singole amministrazioni alle loro iniziative perché e' evidente che nel migliore dei casi, se pure ci fossero risultati positivi, essi non potrebbero essere replicati su scala nazionale; la sistematica attuazione di interventi di ammodernamento implica già in fase di disegno la semplificazione normativa - ma a livello dei procedimenti amministrativi e non di generiche raccomandazioni - e la definizione di "specifiche" funzionali, organizzative e tecniche tali da soddisfare una pluralità di esigenze diverse.

Ed e' qui che la cultura giuridico - amministrativa deve finalmente riconciliarsi con le "logiche produttive" che devono sovrintendere al funzionamento dell'amministrazione, in particolare, contribuendo su basi nuove a razionalizzare i rapporti tra amministrazione e società, dunque, attraverso una profonda e sistematica revisione degli snodi attraverso cui tali rapporti si esplicitano e cioè attraverso una profonda revisione e standardizzazione dei procedimenti amministrativi, oltreche' delle correlate modalità di relazione con la società.

Senza questo intervento progettuale i rapporti tra amministrazione e società rischiano di rimanere cristallizzati, anche per "merito" delle tecnologie ICT, su standard che non potranno che rappresentare ancora nel futuro un vincolo infrastrutturale per la crescita del nostro Paese.