Primo commento alla legge n. 69/2009

Le disposizioni in materia di innovazione tecnologica

DI SERGIO CONTESSA

L'articolo 33 della legge n. 69/09 contiene la delega al Governo per la modifica del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82 (Codice dell'Amministrazione Digitale-CAD) dettando una serie di principi e criteri direttivi in materia di diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o comunque utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali, il loro censimento nonché delle migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate. Di un certo rilievo sono le previsioni di forme sanzionatorie nei confronti di quelle pubbliche amministrazioni che non ottemperino alle previsioni del CAD. Inoltre è sollecitata l'individuazione di meccanismi di controllo, sia riguardo alla realizzazione di effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione, che, soprattutto, per quantificare i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del codice.

Nello specifico al comma 1, lettera a) dell'elenco dei criteri di delega, le modifiche al CAD devono prevedere "forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice". Tale disposizione rappresenta indubbiamente una forte spinta al processo di informatizzazione della PA legata, inoltre, alla individuazione dei "meccanismi volti a quantificare gli effettivi risparmi conseguiti dalle singole pubbliche amministrazioni, da utilizzare per l'incentivazione del personale coinvolto e per il finanziamento di progetti di innovazione" ed anche alla individuazione dei "meccanismi volti a quantificare i mancati risparmi derivati dall'inottemperanza alle disposizioni del codice al fine di introdurre decurtazioni alle risorse finanziarie assegnate o da assegnare alle amministrazioni inadempienti". Tale principio sembra trovare corrispondenza con quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n.15, che reca una delega al Governo per la riforma del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, con l'obiettivo, tra gli altri, di introdurre sistemi di valutazione del personale e delle strutture pubbliche, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità ed a valorizzare il merito e conseguentemente a riconoscere meccanismi premiali al personale.

Per garantire l'attuazione delle disposizioni normative e delle direttive volte alla riorganizzazione e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, l'articolo 17 del CAD stabilisce che in ciascun ministero debba essere istituito un (unico) centro

di competenza con il compito di coordinare e monitorare lo sviluppo dei sistemi informativi e la sicurezza informatica, di garantire la coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle nuove tecnologie al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi e ridurre i costi dell'azione amministrativa, di progettare iniziative per assicurare una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese e, in generale, di attuare le direttive del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie. Proprio in riferimento all'articolo 17 del CAD, alla lettera d) dell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 33 è previsto l'affidamento temporaneo delle funzioni ivi previste ad altre strutture in caso di mancata istituzione del centro di competenza.

Continuando ad analizzare l'articolo 33 della legge n.69/09, alla lettera e) dell'elenco dei criteri di delega, è prevista la modifica della normativa in materia di firma digitale con l'intento di semplificarne ed intensificarne l'uso da parte della pubblica amministrazione, dei cittadini e delle imprese, assicurando comunque gli attuali livelli di sicurezza. Con l'occasione si spera venga risolto anche l'annoso e spinoso dibattito sulla firma digitale e le sue molteplici forme.

Interessante alla lettera f) è la previsione di un censimento sulle dotazioni e la diffusione delle applicazioni informatiche realizzate o comunque utilizzate dalle pubbliche amministrazioni e dei servizi erogati con modalità digitali. Il censimento riguarderà anche le migliori pratiche tecnologiche e organizzative adottate, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti, il tutto propedeutico e necessario per poter intervenire in materia cercando di raggiungere il miglior risultato possibile.

Legati al criterio di cui alla lettera f) ed indirizzati ad un completo sistema di controllo, sono le disposizioni alle lettere g) e h) che prevedono, nella modifica al CAD, l'individuazione delle "modalità di verifica dell'attuazione dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni centrali e delle ulteriori funzioni di cui all'articolo 16 del codice con l'introduzione di forme di monitoraggio che includano valutazioni sull'impatto tecnologico, nonché sulla congruenza e compatibilità delle soluzioni adottate, prevedendo l'affidamento al CNIPA delle relative attività istruttorie". Inoltre, in materia di software utilizzato dalle PA, "il disporre l'implementazione del riuso dei programmi informatici di cui all'articolo 69 del codice, prevedendo a tal fine che i programmi sviluppati per le amministrazioni pubbliche presentino caratteri di modularità ed intersettorialità".

Le disposizioni di cui alle lettere i) ed l) del comma 1 sono finalizzate ad apportare nuovo impulso ad uno degli strumenti di realizzazione di opere e servizi di pubblica utilità tra i più innovativi e nel contempo tra i meno utilizzati nel settore: il project financing o finanza di progetto. Nella delega è richiesta l'introduzione di "specifiche disposizioni volte a rendere la finanza di progetto strumento per l'accelerazione dei processi di valorizzazione dei dati pubblici e per l'utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni centrali, regionali e locali" ed inoltre di "indicare modalità

di predisposizione di progetti di investimento in materia di innovazione tecnologica e di imputazione della spesa dei medesimi che consentano la complessiva ed organica valutazione dei costi e delle economie che ne derivano".
La previsione alla lettera m) concerne, invece, l'obbligo dell'utilizzo delle procedure e delle reti informatiche nelle comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, di qualsiasi livello, tra loro, con i propri dipendenti e con i concessionari di pubblici servizi e rappresenta un ulteriore spinta sia all'uniforme e completa informatizzazione dell'attività della PA, che un ulteriore passo verso una completa dematerializzazione dei documenti.
In materia di rapporto tra la PA ed il pubblico, deve essere prestata maggior attenzione nelle modifiche da apportare al CAD anche riguardo ai siti delle amministrazioni che non devono essere considerati soltanto delle vetrine, ma veri e propri portali per l'accesso ai servizi ed all'informazione. Deve infatti essere prevista " la pubblicazione di indicatori di prestazioni nei siti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, introducendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti".
La necessità che tali previsioni siano valide non solo nelle PP.AA. ma anche nei confronti di coloro che erogano servizi di pubblica utilità, è espressa alla lettera o) dove vengono equiparate alle pubbliche amministrazioni le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico. Inoltre è necessario prevedere che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001 eroghino i propri servizi, ove possibile, nelle forme informatiche e con le modalità telematiche, consolidando inoltre i procedimenti informatici già implementati, anche in collaborazione con soggetti privati.
Non ultima l'esigenza di "introdurre nel codice ulteriori disposizioni volte ad implementare la sicurezza informatica dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione al Sistema pubblico di connettività".

Gli articoli successivi della legge n.69/09 riguardano modifiche specifiche al CAD.
L'articolo 34 è finalizzato ad implementare l'utilizzo della PEC (posta elettronica certificata) come mezzo o strumento informatico per le relazioni tra pubbliche amministrazioni e utenti. Oltre alle amministrazioni centrali che utilizzano la PEC il comma 2 dell'articolo 6 del CAD già prevede che le disposizioni in materia si applicano anche alle amministrazioni pubbliche locali e regionali salvo che non sia diversamente stabilito. Il nuovo comma 2-bis riconosce la facoltà di tali amministrazioni di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale.

Riguardo al contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni, la modifica all'articolo 54 del CAD, apportata sempre dall'articolo 34 della legge n.69/09, vede l'inserimento di due nuovi commi.

Il nuovo comma 2-ter prevede che entro il 30 giugno 2009 le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti sono tenute a pubblicare nella pagina iniziale del loro sito un indirizzo di posta elettronica certificata a cui il cittadino possa rivolgersi per qualsiasi richiesta ai sensi del presente codice. Le amministrazioni devono altresì assicurare un servizio che renda noti al pubblico i tempi di risposta, le modalità di lavorazione delle pratiche e i servizi disponibili. Ai sensi del successivo nuovo comma 2-quater viene fissata un'ulteriore scadenza: entro il 31 dicembre 2009 le amministrazioni pubbliche che già dispongono di propri siti devono pubblicare il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico. Tali processi devono essere dotati di appositi strumenti per la verifica a distanza da parte del cittadino dell'avanzamento delle pratiche.

E' di sicuro interesse in materia di siti internet delle pubbliche amministrazioni ed in generale in attuazione dei principi fondamentali, come la trasparenza, ai quali deve attenersi l'azione amministrativa, segnalare che il decreto-legge 1 luglio 2009, n.78 ancora in corso di conversione, prevede al comma 29 dell'articolo 17 modifiche all'articolo 57 del CAD con l'istituzione dell'indice degli indirizzi delle PP.AA. realizzato e gestito dal Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA). Nell'indice devono essere indicati la struttura organizzativa, l'elenco dei servizi offerti e le informazioni sul loro utilizzo, gli indirizzi di posta da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge tra amministrazioni e tra amministrazioni e cittadini. Le amministrazioni hanno l'obbligo di aggiornare semestralmente l'indice e la mancata comunicazione è valutata ai fini della responsabilità dirigenziale e dell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.

L'articolo 35 è stato aggiunto nel corso dell'esame al Senato e mira a risolvere un problema molto dibattuto in dottrina relativo alla PEC ed alla sua interoperabilità con analoghi sistemi internazionali. Il Governo viene delegato ad emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento recante modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68 che disciplina l'utilizzo della PEC.

L'apertura ad integrazioni ed interoperabilità con analoghi sistemi di posta elettronica internazionali, porta il legislatore ad apportare modifiche di quelle norme che prevedono il solo utilizzo della PEC. Tra le norme novellate troviamo l'articolo 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185 convertito dall'articolo 1 della legge 8 gennaio 2009, n.2, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro

strategico nazionale. Al comma 5, dopo la previsione che le PP.AA. a tutti i cittadini che ne facciano richiesta devono attribuire una casella di PEC, viene aggiunto "o analogo indirizzo di posta elettronica basato su tecnologie che certifichino data e ora dell'invio e della ricezione delle comunicazioni e l'integrità del contenuto delle stesse, garantendo l'interoperabilità con analoghi sistemi internazionali".

Delle tecnologie VOIP (Voce tramite Protocollo Internet) e SPC (Sistema pubblico di connettività) si occupa invece il successivo articolo 36. Al Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), nell'ambito di quanto previsto dall'articolo 78 del CAD in materia di SPC, viene affidato il compito di realizzare e gestire nel triennio 2009- 2011 un nodo di interconnessione per i servizi VOIP (commi 1 e 2) in SPC ed in conformità a quanto stabilito dall'articolo 83 (contratti quadro) del Codice stesso. Viene inoltre prevista la predisposizione da parte del Governo, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n.69/09, di un piano biennale per accelerare la diffusione del Sistema pubblico di connettività (SPC) tra le pubbliche amministrazioni (commi 3 e 4) nella previsione entro il 31 dicembre 2010 dell'adesione al sistema di tutte le amministrazioni. Il piano biennale sarà infatti predisposto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione al fine di assicurare l'adesione al SPC di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché la realizzazione di progetti di cooperazione tra i rispettivi sistemi operativi e la piena interoperabilità delle banche dati, dei registri e delle anagrafi, al fine di migliorare la qualità e di ampliare la tipologia dei servizi, anche online, erogati a cittadini ed imprese. Infine viene estesa l'applicazione delle disposizioni del Codice dell'amministrazione digitale anche ai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative (comma 5).

L'articolo 37, introdotto nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni concernenti la Carta nazionale dei servizi (CNS) affrontando anche il rapporto tra la CNS stessa e la Carta di identità Elettronica (CIE).

La carta d'identità elettronica (CIE) costituisce uno dei principali progetti del disegno di informatizzazione della pubblica amministrazione. Essa, oltre a mantenere la funzione del documento cartaceo attestante l'identità della persona, ha la funzione di strumento di accesso ai servizi innovativi che le pubbliche amministrazioni locali e nazionali metteranno a disposizione per via telematica, ed inoltre, la carta dovrà poter essere utilizzata e dovrà funzionare nello stesso modo in qualsiasi punto del territorio nazionale.

Affine alla carta d'identità elettronica, la carta nazionale dei servizi (CNS) è un documento su supporto informatico che consente ai cittadini l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalla pubblica amministrazione e da altri enti, senza peraltro svolgere la funzione di documento di identità.

Ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 2 marzo 2004, n.117 quale regolamento concernente la diffusione della CNS, ed in particolare dell'articolo 2, comma 1, la CNS viene emessa dalle PP.AA. in attesa dell'emanazione della CIE.

Con le modifiche apportate dall'articolo 37 della legge n.69/09 viene eliminato questo vincolo riconoscendo la possibilità di emanare la CNS anche a soggetti già in possesso della CIE.

Il comma 1 apportando modifiche all'articolo 66 del CAD con l'aggiunta del comma 8-bis, consente, fino al 31 dicembre 2010 il rilascio della carta nazionale dei servizi (CNS) e delle altre carte elettroniche ad essa conformi anche ai titolari di carta d'identità elettronica (CIE).

Il comma 2 apporta modifiche al regolamento concernente la diffusione della CNS (d.P.R. n.117/2004):

la lettera a) modifica l'articolo 2, comma 3, del regolamento, concernente le modalità per il rilascio della CNS e prevede la soppressione dell'accertamento dell'amministrazione al momento dell'emissione o del rinnovo della carta accerta, che il soggetto richiedente non sia in possesso della carta di identità elettronica;

la lettera b) abroga il comma 8 dell'articolo 5 del regolamento, che recava una disposizione transitoria (in vigore sino al 31 dicembre 2005) in ordine alla menzionata procedura di accertamento preventivo del possesso della CIE ai fini del rilascio della CNS, riguardante i cittadini residenti nei comuni che diffondono la carta d'identità elettronica.

Correlativamente, il comma 3 abroga l'articolo 64, comma 3, del CAD, limitatamente all'ultimo periodo, che proroga al 31 dicembre 2009 la procedura di preventivo accertamento del possesso della CIE, riguardante le richieste di emissione di CNS da parte dei cittadini non residenti nei comuni in cui è diffusa la carta d'identità elettronica.

Tali modifiche e previsioni hanno sollevato perplessità e richieste di chiarimenti, sia dei parlamentari che degli addetti ai lavori, nei confronti del Governo circa la possibilità che il venir meno dell'alternatività tra la carta nazionale dei servizi (CNS) e la carta d'identità elettronica (CIE), disposto dalla norma in esame, possa recare oneri a carico delle amministrazioni interessate, sulle quali ricade l'onere economico di produzione e rilascio delle carte nazionali dei servizi. Tale chiarimento appare necessario dal momento che, sebbene la norma in esame attribuisce alle pubbliche amministrazioni la facoltà di rilasciare la Carta anche ai soggetti già titolari di CIE, il codice dell'amministrazione digitale prevede, tuttavia, l'obbligo a carico delle PP.AA. di rilasciare su richiesta del soggetto interessato la carta nazionale dei servizi.