

"La PEC ed il processo di informatizzazione della PA: vecchi problemi e nuove contraddizioni"



Roma, 8 ottobre 2009

Michele Iaselli

Il processo d'informatizzazione pubblica, com'è noto, ha ormai una storia lunga e complessa. Le sue tappe fondamentali, nel più recente periodo, sono finalmente segnate (dopo mille dispersioni d'esperienze e di risorse) da una serie di numerosi interventi normativi che hanno cercato di favorire un potenziamento non solo quantitativo ma anche qualitativo dell'informatica pubblica.

L'apparato statale presenta però caratteristiche funzionali (ed anche disfunzionali) che lo differenziano profondamente dal settore privato dei servizi. Esso è infatti regolato da disposizioni che quasi sempre hanno carattere di legge formale cui non è quindi possibile derogare, anche se la deroga consentirebbe di migliorare il funzionamento dell'ufficio.

Questa rigidità di struttura porta a conflitti fra realtà e amministrazione. Infatti per tenere il passo con lo sviluppo generale della società, anche la Pubblica amministrazione si avvale degli elaboratori elettronici ma, come l'esperienza del settore privato insegna, la razionalizzazione introdotta dall'automazione esige modifiche profonde della struttura aziendale.

Ora, se da un lato la fusione di più uffici, la creazione di nuovi servizi e perfino la ristrutturazione dell'intero flusso di dati non presenta problemi formali in un'impresa privata, dall'altro nella Pubblica Amministrazione le medesime operazioni divengono invece complicate perché ogni mutamento strutturale urta contro inderogabili prescrizioni legislative.

Da ciò l'incredibile attività del nostro legislatore che per risolvere questi evidenti problemi di adeguamento ha cercato di disciplinare l'introduzione di nuove tecnologie in maniera troppo dettagliata con un approccio di carattere tecnicistico che mal si concilia con quelle naturali caratteristiche di generalità ed astrattezza delle disposizioni legislative.

Contrastate ed in parte vanificate da una serie di controtendenze, palesi e occulte, queste varie e pur meritevoli iniziative legislative hanno però conseguito finora esiti poco apprezzabili, rendendo indispensabili nuovi e complessi interventi normativi e organizzativi che non sempre riescono nell'intento di migliorare e consolidare il quadro giuridico dell'innovazione.

In effetti l'avverarsi della "società globale dell'informazione", con l'universalità e l'interoperabilità delle infrastrutture e dei servizi, rende del tutto inadeguati gli approcci settoriali via via seguiti nell'affrontare il tema "informatica e pubblica amministrazione" e impone una visione d'insieme delle varie problematiche giuridiche ad esso attinenti e delle loro reciproche relazioni.

Basti pensare a titolo di esempio a quanto è accaduto in tema di validità giuridica del documento elettronico la cui effettiva consacrazione si è avuta a seguito di diversi interventi normativi di portata generale come il d.lgs. 39/93, la legge 537/93 ed ancor di più grazie all'art. 15 della legge n. 59/97.

Le difficoltà sono sorte dopo e cioè quando una volta stabilito il principio generale della validità del documento informatico, si è reso necessario disciplinare, le modalità di attuazione di questo principio e, in particolare, le condizioni tecniche e giuridiche che consentono di attribuire con certezza il documento informatico al suo autore.

Purtroppo con il DPR del 10/11/97 n. 513 si è dato inizio ad una serie interminabile di provvedimenti legislativi e regolamentari che hanno avuto il solo effetto di far nascere dubbi anche sulla portata dello stesso principio generale che doveva rimanere incontestato. Sono ormai note le vicende della firma digitale che a seguito dell'introduzione del quadro comunitario delle firme elettroniche ha visto in pericolo la propria leadership in materia di firme di nuova generazione, per poi ritornare prepotentemente alla ribalta dopo innumerevoli interventi legislativi culminati con il codice dell'amministrazione digitale.

Ma ciò che è successo con la firma digitale si sta già ripetendo in tanti altri settori del vasto mondo delle nuove tecnologie dove appare impossibile una chiara ed univoca disciplina legislativa.

Ma non si diceva che l'approccio del legislatore in tema di ICT doveva essere tecnologicamente neutro?

Evidentemente non è così, basta vedere ad esempio ciò che è successo con la Posta Elettronica Certificata e quindi con l'intero sistema di trasmissione dei documenti informatici.

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è stata originariamente disciplinata dal D.P.R. n. 68 dell'11 febbraio 2005 e successivamente dal Decreto del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie del 2 novembre 2005. Successivamente è stato emanato l'art. 16-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009 n. 2, che ha previsto a favore dei cittadini che ne fanno richiesta una casella di posta elettronica certificata o analogo indirizzo di posta elettronica.....

Il conseguente D.P.C.M. del 6 maggio 2009 ha dettato disposizioni in materia di rilascio e di uso della casella di posta elettronica certificata assegnata ai cittadini denominata a seguito di gara internazionale CEC-PAC. L'art. 34 della legge n. 69/2009 ha aggiunto all'art. 6 del CAD il comma 2-bis che prevede la facoltà delle pubbliche amministrazioni regionali e locali di assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale.

Lo stesso art. 34 integra l'art. 54 del CAD prevedendo altri due commi. Il primo dei quali (comma 3-bis) sancisce l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di pubblicare sui propri siti istituzionali entro il 30 giugno 2009 un indirizzo di posta elettronica certificata. L'altro comma (4-bis) dispone che entro il 31 dicembre 2009 le amministrazioni pubbliche devono pubblicare sui propri siti il registro dei processi automatizzati rivolti al pubblico.

Come appare evidente con tanti interventi normativi e diciamo anche organizzativi si è ottenuto il risultato di fare addirittura confusione tra la PEC e la CEC-PAC, inoltre a questo punto si nutrono dubbi sull'ulteriore evoluzione e diffusione dello strumento elettronico.

In particolar modo nel caso specifico della PEC è accaduto qualcosa di "imprevedibile" e cioè un bando di gara che è stato in grado di modificare i termini e la ratio di un disposto legislativo. Difatti sia la legge 2/2009 che il DPCM del 6 maggio 2009 fanno esplicito riferimento alla PEC così come disciplinata dalla normativa vigente, invece il bando introduce la Comunicazione Elettronica Certificata (CEC-PAC) che si pone come una reale alternativa alla PEC per curare esclusivamente i rapporti tra cittadini e P.A.

La giustificazione ministeriale è che in caso contrario si sarebbe introdotta una PEC pubblica gratuita che avrebbe “distrutto” il mercato privato. Bene, questo è un ulteriore esempio di come le logiche di mercato possano addirittura portare a delle applicazioni distorte della legge supportate da interpretazioni molto.....ma molto estensive. Per non contare poi l’ovvia tragica conseguenza che ogni cittadino si dovrà procurare una CEC-PAC per dialogare con la P.A. ed una normale PEC per dialogare nel settore privato. Tutto ciò all’insegna della semplificazione.

Ma a questo punto ci si domanda: perché il legislatore non riesce a disciplinare in maniera organica ed esauriente e principalmente con pochi provvedimenti le nuove tecnologie? Perché si persevera nel seguire questa fallimentare politica legislativa?

Indubbiamente non può essere sottaciuta l'enorme difficoltà di accostamento ad una materia come le nuove tecnologie che spesso impone un totale cambiamento di mentalità e quindi il doppio sforzo di considerare gli inevitabili risvolti giuridici ed organizzativi legati all'introduzione di un nuovo strumento.

Ma al di là di questa ineccepibile premessa esistono tanti altri elementi che testimoniano un approccio non proprio ideale del legislatore nel mondo ICT.

Le motivazioni sono molteplici: talune riconducibili ad aspetti di carattere normativo, altre a problematiche di carattere tecnico-organizzativo, altre ancora a questioni di carattere economico.

Aspetti di carattere normativo

Molte norme per quanto prevedano il rispetto di tempi ben precisi a carico di enti pubblici per l'introduzione di strumenti innovativi non prevedono adeguate sanzioni in caso di inosservanza.

Talvolta l'introduzione di strumenti innovativi è dovuta ad interventi di carattere legislativo (come ad esempio disposizioni di leggi finanziarie) che sono completamente avulsi dalla realtà organizzativa degli enti pubblici e quindi rischiano di rimanere vuote previsioni senza alcuna portata concreta.

Alcune disposizioni di carattere squisitamente tecnico come ad esempio quelle che disciplinano la firma elettronica, la dematerializzazione dei documenti cartacei risultano spesso di difficile interpretazione ed inevitabilmente le difficoltà ermeneutiche ne pregiudicano l'applicazione.

Aspetti di carattere tecnico-organizzativo

Spesso l'introduzione di strumenti innovativi richiede un necessario adeguamento di procedure amministrative (reingegnerizzazione dei processi) che talvolta comporta inevitabili difficoltà di carattere organizzativo.

La realtà degli enti pubblici è ancora troppo variegata e spesso ci si trova di fronte a gravi sperequazioni: si passa da uffici perfettamente informatizzati ad uffici in totale stato di abbandono. In ambito ministeriale spesso accade di trovare questi evidenti divari digitali tra uffici centrali ed uffici periferici. Non dimentichiamo che la RUPA ha avuto problemi di sviluppo anche per questi motivi.

Aspetti di carattere economico

L'alfabetizzazione informatica continua ad essere un problema ed oggi come oggi va adeguata anche all'introduzione di nuove tecnologie. Necessitano quindi cospicui investimenti in questo settore che devono avere per oggetto non solo i mezzi ma anche gli uomini.

La dirigenza pubblica continua a considerare l'innovazione come uno dei tanti problemi da affrontare e non come un nodo centrale da sciogliere. La programmazione economica di ogni Ministero dovrebbe tener conto dell'informatizzazione come presupposto fondamentale ai fini della realizzazione di obiettivi di carattere generale.

Grazie !!!

Michele Iaselli

info@micheleiaselli.it