

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

AMMINISTRAZIONE DI RISULTATO ED E. GOVERNMENT

di Maria Concetta Miranda

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'amministrazione di risultato. - 3. Le prospettive di e-government. - 4. Il documento informatico. - 5. La sottoscrizione informatica. - 6. L' informatizzazione del protocollo e dell'archivio. - 7. La circolazione telematica dei documenti informatici. - 8. L'e-government efficienza ed efficacia.

1. Premessa.

Il presente lavoro intende analizzare il rapporto che intercorre tra il nuovo modello di amministrazione di risultato e l' e-government. In via preliminare, si chiarirà in che accezione saranno utilizzati i termini che danno il titolo a questo saggio. Si metterà in evidenza il mutamento di mentalità avvenuto negli ultimi anni all'interno della p.a. ed il suo modo di rapportarsi al cittadino. In seguito si illustreranno le innovazioni giuridiche che sono alla base del processo d'informatizzazione dell'attività e della documentazione amministrativa. In primo luogo, si tratterà del ruolo strategico del documento informatico e della firma digitale che assicurano certezza ai rapporti giuridici. In secondo luogo si tratterà del protocollo e dell'archivio informatico che consentono al documento informatico di viaggiare su canali telematici adeguatamente sicuri, al fine di creare un sistema di interscambio volto ad accorciare i tempi di quelle fasi procedurali caratterizzate dall'invio e dalla ricezione di pratiche, incartamenti, certificazioni. Si parlerà anche della Rete Nazionale che consente la circolazione dei documenti informatici in condizione di sicurezza. Si accennerà alla posta elettronica certificata che permetterà la notificazione telematica dei documenti. In ultimo si analizzerà il contributo che l'e-government può apportare alla realizzazione del nuovo modello di amministrazione di risultato in termini di incremento dell'efficienza e dell'efficacia. Si parlerà del nuovo ruolo assunto della p.a che da produttrice di atti diviene erogatrice di servizi, pertanto, obbiettivo del sistema diviene il soddisfacimento dei bisogni del cittadino.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

2. L'amministrazione di risultato.

L'amministrazione di risultato è il nuovo modello di gestione e di organizzazione dell'attività amministrativa orientato al raggiungimento del risultato.

Principio caratterizzante il nuovo modello è il principio del buon andamento. Con la previsione costituzionale del buon andamento "si integra il tradizionale criterio della funzione amministrativa, come discrezionalità imparziale, con quello della discrezionalità efficiente. La legalità resta il parametro dell'azione ma l'efficienza il risultato"¹. Dal principio del buon andamento discendono i tre principi di efficacia, efficienza ed economicità. Quindi, come ha rilevato autorevole dottrina, dal "principio di buon andamento si irradiano...le tre fondamentali esigenze di funzionalità organizzativa, di soddisfacimento delle situazioni costituzionalmente garantite e di buon uso delle risorse finanziarie, intese come traduzioni costituzionali, rispettivamente, di efficienza, efficacia ed economicità"². Il principio di efficacia è proprio dell'azione amministrativa singolare e concreta, e quindi può tradursi, almeno parzialmente, in criterio di legittimità, il principio d'efficienza, ed anche il principio del buon andamento, riguardano l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici. Segnatamente, il principio di efficienza, ben noto nell'ambito della scienza dell'amministrazione, come quello che indica la capacità dell'ente di lavorare bene, di produrre al proprio interno, nell'ambito della propria organizzazione, si differenzia dal principio di efficacia, anche se, almeno in termini politici, è a questo strettamente collegato. Dobbiamo dire, però, che sia il principio d'efficacia sia quello d'efficienza trovano la loro origine in alcune diffuse convinzioni, di carattere politico. In primo luogo, emerge l'idea che anche l'amministrazione provvedimentale, quella che si esprime nella creazione di atti produttivi di effetti, ascrivibili al diritto pubblico come provvedimenti veri e propri, o al diritto privato derogato da norme pubblicistiche, come contratti, è un servizio per la collettività. La stessa legittimità dell'atto è strumento del positivo risultato pratico dell'intera operazione amministrativa nella quale l'atto si inserisce. Tali principi sono

¹ P. Calandra, *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in AA. VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1987, I, p. 157.

² C. Pinelli, *Responsabilità per risultati e controlli*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/1997, p. 408.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

stati recepiti dalla legge n.241/1990. Questa legge è di fondamentale portata innovativa, perché non si propone come legge sull'organizzazione o sull'attività, ma è la prima legge sul procedimento amministrativo, cioè sull'attività amministrativa considerata in relazione alla sua finalizzazione ad un risultato.

La realizzazione del buon andamento esprime il leitmotiv della riforma amministrativa degli anni novanta³. Autorevolissima dottrina, infatti, ha fatto notare che non la mera applicazione della legge ma, più in generale, l'attività del problem solving, il dare concrete risposte alle istanze, agli inputs provenienti dal sistema sociale costituiscono le finalità del sistema politico in senso lato e, in particolare, delle amministrazioni pubbliche. In altri termini, i concetti di legittimità, ovvero la conformità alla legge, e di utilità ovvero la soddisfazione degli interessi generali non sono coincidenti. L'amministrazione, dunque "deve tendere al raggiungimento dei risultati... il parametro di valutazione dei risultati dell'azione amministrativa...è quello di buona gestione finanziaria"⁴. Questo principio equivale a quello delle tre "E", elaborato dalla dottrina internazionale che trova sostanziale riscontro nella normativa italiana⁵. L'efficienza rappresenta un concetto chiave delle riforme. Infatti la ricerca di una maggiore efficienza pubblica e, più in generale, del buon andamento, ha orientato molte delle recenti innovazioni ordinamentali, soprattutto in tema di procedimento legislativo, di tipologia delle fonti normative e di ridefinizione dei rapporti fra queste ultime e di azione ed organizzazione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto in ordine alle modalità del procedimento. Non sembra improprio affermare che "l'imperativo dell'efficienza va determinando un adeguamento dei principi giuridici in ambito amministrativo agli schemi della cultura industriale"⁶. Infatti in questi ultimi anni si sta assistendo ad un avvicinamento del diritto alla cultura manageriale, che impone di verificare la congruità tra obiettivi e mezzi, sicché viene in considerazione il senso complessivo dell'attività amministrativa, ed emerge l'importanza dell'equilibrio tra l'interesse della collettività ed il costo finanziario. Da ciò possiamo dedurre che

³ G. Cammarota, *Primi appunti sul tema: principio del buon andamento e controlli amministrativi interni*, in *Incontri di San Martino "Amministrazione e Costituzione"*, Bologna, 27-28 ottobre 2000, p. 3.

⁴ Secondo la dizione dell'art. 248 (ex 188) del Trattato CE.

⁵ G. Cammarota, *op. cit.*, p. 3 e invii bibliografici.

⁶ G. Ladu, *Gli indicatori di efficienza*, in *Rassegna parlamentare*, 4/1997, p. 900.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

l'efficienza può essere colta come valore della funzione amministrativa solo con riferimento all'attività amministrativa nel suo complesso e non rispetto ai singoli atti. Proprio per questo motivo può essere valutata soltanto in sede di controllo successivo sull'attività e non ricorrendo ai tradizionali controlli preventivi di legittimità gravanti sui singoli atti amministrativi. Questo nuovo approccio fa traballare un assioma giuridico, in quanto alla legge non viene riconosciuta una sua astratta fondatezza, una sua indiscutibile efficacia di massima. La legge, insomma, non è più un atto isolato, valido di per se stesso, parametro fonte e misura di ogni cosa, ma solo fase e mezzo per la realizzazione di un programma. Con l'immissione di principi manageriali muta il significato del principio di legittimità, infatti si supera il concetto di legittimità fondata sulla regolarità delle procedure e sulla conformità dei comportamenti per una legittimità fondata sull'efficacia degli interventi e sulla capacità di riguadagnare il distacco gli obiettivi prefissati. L'efficacia è, a sua volta, come l'efficienza, requisito e garanzia di legittimità ed il diritto è investito è sovvertito da una razionalità tecnico-economica estrinseca. Il diritto si configura, ormai come uno strumento, una tecnica operativa o di gestione che ha valore non di per sé, ma in funzione dei risultati che garantisce.

3. Le prospettive di E. Government.

L'e. government rappresenta il salto di qualità nel processo d'innovazione tecnologica nella gestione delle amministrazioni pubbliche. Esso prevede l'utilizzo, in sostituzione degli strumenti tradizionalmente utilizzati, dei metodi e strumenti del mondo ICT, al fine di ottimizzare, attraverso una migliore circolazione dell'informazione, le relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi e di migliorare, attraverso una maggiore rapidità e flessibilità nella loro erogazione, l'offerta di servizi al cittadino. Stiamo assistendo ad un processo storico che è molto simile al passaggio dallo Stato feudale allo Stato moderno, stiamo andando verso lo "Stato in rete".

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

L'e-government implica la piena informatizzazione dell'attività e dell'organizzazione amministrativa. Per comprendere appieno il suo significato bisogna far riferimento ai beneficiari della sua applicazione, che possono essere suddivisi in due gruppi principali:

- *servizi in linea*: interessano gruppi di clienti interni ed esterni alla p.a., e sono rivolti principalmente a cittadini e imprese. Obiettivo è quello di offrire servizi semplificati e una maggiore vicinanza tra cittadino e p.a.

- *servizi di cooperazione governativa*: interessa gruppi di clienti interni alla p.a., in particolare per le operazioni quali l'acquisizione elettronica del documento, le forme elettroniche dei moduli, ed il dialogo tramite reti telematiche.

Anche se i due tipi di servizi sono orientati a diverse tipologie di utenti, il progetto di e-government non dovrebbe essere pensato come un insieme di iniziative indipendenti. È importante chiarire il quadro entro il quale si sviluppano le strategie dell'e-government: servizi semplificati erogati per mezzo di tecnologie sono vantaggiosi solo se verranno utilizzati dai cittadini, e questi ultimi li useranno soltanto se si fideranno implicitamente dei servizi stessi: il fattore di fiducia è la chiave per il successo dei processi di e-government. Le strategie di e-government si sviluppano su livelli territoriali diversi: europeo (eEurope), nazionale (e-government) e regionale (piani telematici regionali).

L'Italia è oggi all'avanguardia sul piano delle riforme informatiche destinate a rivoluzionare il settore amministrativo, sebbene Stati come la Germania e la Francia possano vantare, forse, delle amministrazioni più efficienti. La presidenza del Consiglio dei Ministri ha lanciato il piano d'azione per l'e-government in piena sintonia con il più vasto piano di eEurope dell'Unione Europea, investendo nuove energie e apportando nuovi finanziamenti per l'attuazione di specifici programmi di interconnessione tra le amministrazioni centrali e locali.

La nuova evoluzione di carattere centrifugo, o meglio di raccordo centroperiferia, è dettata dall'esigenza di contemperare il riordino delle amministrazioni centrali, con specifica attenzione al nuovo ruolo delle autonomie locali, che possono giovare dell'informatizzazione delle amministrazioni centrali stesse per offrire al cittadino servizi migliori senza doversi spostare necessariamente verso i centri nevralgici delle

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

istituzioni. Anzi attraverso il rivoluzionario utilizzo di internet, al cittadino è dato modo di autoamministrarsi, sfruttando a pieno tutte le funzionalità della teleamministrazione⁷ per gestire le proprie pratiche burocratiche direttamente da casa, per mezzo dell'utilizzo del personal computer. L'indirizzo informatico intrapreso dall'amministrazione italiana è giustificato dalla maggiore attenzione che tutti i paesi industrializzati dimostrano nei confronti delle moderne tecnologie ICT (*"Information and Communication Technology"*) come possibilità di radicale cambiamento delle amministrazioni pubbliche. Il piano d'azione comprende le seguenti categorie di azioni⁸:

- le azioni di informatizzazione dirette a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni (modello cliente interno)
- le azioni dirette ad informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano un'integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni (modello cliente esterno)
- le azioni dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della pubblica amministrazione e alle sue informazioni

L'e-government rappresenta, dunque, la nuova filosofia gestionale della P.A che prevede il pieno impiego delle risorse tecnologiche al servizio dell'amministrazione, l'applicazione dei concetti giuridici atualizzati per la piena compatibilità con l'utilizzo degli ultimi ritrovati della scienza. Il piano d'azione prevede, altresì, la piena operatività della firma digitale, per dare validità giuridica a tutti quei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i privati che si instaurano per canali telematici o per mezzo di atti elettronici. È prevista l'implementazione, da parte delle amministrazioni centrali, del progetto di un sistema di portali sulla rete internet per consentire il pieno accesso ai servizi e alle informazioni. Un buon portale è quello che contiene un motore di ricerca che consente all'utente di effettuare ricerche sulla grande rete, attraverso l'inserimento di parole chiave. Il portale è assimilabile ad un centro commerciale nel quale il consumatore può trovare dall'informazione all'edicola. Esempi di portali sono Yahoo!, Virgilio, Altavista. Il portale si differenzia da un normale sito internet per la sua precisa

⁷ Cfr. G. Duni, voce *Teleamministrazione*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Roma, 1994

⁸ L. Marasso, *Metodi e strumenti di E. Government*, Maggioli Editore, 2001, p. 9.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

funzione di “bussola” per il navigatore internet è, quindi, il primo sito che viene visionato ogni volta che si attiva una connessione. Le amministrazioni locali, invece, dovranno procedere all'innovazione secondo le linee e le strategie definite in piena autonomia. Le Regioni svolgono un importante punto di snodo nella realizzazione dell'e-government, assumendo un ruolo cruciale nell'effettiva realizzazione del decentramento amministrativo in settori strategici del servizio pubblico.

4. Il documento informatico.

Nuovi fenomeni come il commercio elettronico e la documentazione informatica hanno assunto eccezionale rilevanza nella nostra società, tanto da generare situazioni del tutto nuove ed inconcepibili fino a qualche tempo fa. In questo scenario, attentamente osservato dalla dottrina, sollecitata oltre che dalle novità del fenomeno anche dalla necessità di individuare le eventuali implicazioni giuridiche, è di recente intervenuto il legislatore. Questi, compreso che le attuali scoperte tecnologiche comportano implicazioni e conseguenze talora dirompenti, non si è arroccato nella “cittadella del diritto” respingendole, ma con spirito di apertura le ha accolte e recepite, conscio, da un lato, dei vantaggi che esse potranno rappresentare per la società nei prossimi anni, e, dall'altro, degli intrinseci rischi, inevitabilmente connessi a situazioni complesse e per giunta nuove. Sulla base di questi stimoli ed al fine di attribuire veste giuridica alle nuove fattispecie dettandone una disciplina adeguata, il legislatore ha ritenuto di dover intervenire e regolare l'avvento dell'informatizzazione dell'attività e dell'organizzazione amministrativa.

Il quadro normativo di riferimento in tema di d'informatizzazione ha posto l'Italia in una posizione d'avanguardia a livello europeo rispetto alla regolamentazione del fenomeno informatico. I principi fondamentali che regolano l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione sono stati sanciti con il D.Lgs n° 39/93, che disciplina per la prima volta l'argomento, legittimando giuridicamente il computer. Tuttavia, tali principi sono stati oggetto di successivi cambiamenti ed evoluzioni che hanno portato inizialmente all'emanazione della legge 15 marzo 1997 n° 59 (fondamentale è il suo art. 15 comma 2) e successivamente al d. p. r. 10 novembre 1997 n° 513. Sulla materia è

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

inoltre intervenuto il d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445 che ha riordinato l'intera disciplina abrogando il precedente d.p.r. n. 513/1997 e che oggi rappresenta il corpus normativo centrale.

Nonostante un panorama legislativo e regolamentare corposo e ben strutturato, il nostro legislatore ha dovuto nuovamente modificare la disciplina della materia al fine di adeguarsi alle disposizioni dettate dal legislatore comunitario con la direttiva 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche. L'adeguamento della normativa interna alla direttiva comunitaria è avvenuta in due fasi: la prima, che detta disposizioni di rango legislativo, è contenuta nel decreto legislativo 23 gennaio 2002, n. 10; la seconda, recante norme regolamentari, nel d.p.r. 7 aprile 2003, n. 137.

Per una completa informatizzazione dei flussi documentali è necessario il passaggio dall'informatizzazione dell'attività all'informatizzazione della rappresentazione, quindi, l'utilizzo delle procedure informatiche non solo per la produzione dell'atto, ma anche per la sua rappresentazione su un documento informatico. Infatti, nel caso dell'atto amministrativo elaborato mediante computer, il documento rappresentativo dell'atto non si differenzia dal documento amministrativo cartaceo. La normativa sul documento informatico è destinata certamente ad incidere sulla fenomenologia degli atti giuridici. Può infatti ragionevolmente prevedersi che essa determinerà un crescente declino del documento cartaceo sostituito dal documento informatico. L'avvento di un nuovo documento, destinato a rimpiazzare quello cartaceo, non tocca tuttavia la teoria giuridica del documento. Il documento informatico, mezzo tecnico ignoto al passato, risponde puntualmente alla nozione di documento elaborata dalla dottrina, quale mezzo materiale rappresentativo di atti o fatti. Infatti, per documento informatico si intende "*la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti*" (art. 1, lettera b), del d.p.r. 445/2000). Con questa disposizione viene in rilievo la difficoltà di fornire una descrizione del concetto di documento astraendo dalla comune, millenaria esperienza legata alla materialità, se non alla mera cartaceità del documento stesso. Tanto che il legislatore, fedele alla propria linea di neutralità tecnologica, aderendo cioè all'intento di ipotizzare fattispecie generali ed astratte, indipendenti dalle soluzioni che

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

l'evoluzione della tecnica di volta in volta possa offrire, si guarda accuratamente dal far riferimento al supporto utilizzato. Ne consegue con chiarezza che l'accezione di documento cui il legislatore fa riferimento è quella di documento come opera dell'ingegno umano tendente a conservare e fornire ad altri la conoscenza⁹. Del documento informatico si è detto che esso ha la caratteristica di essere indipendente dal supporto materiale. Tale tesi non sembra condivisibile, perché gli impulsi elettronici sono pur sempre una realtà fisica che si imprime su una realtà materiale. Nel caso del documento informatico è "cambiato il supporto atto a contenere la "rappresentazione", ma il concetto di documento informatico dovrà pur sempre far riferimento ad un supporto atto a "contenerla" e conservarla"¹⁰. Il documento per essere tale deve poter perpetuare il contenuto di un pensiero in esso raccolto. La rappresentazione del pensiero e del suo autore deve poter essere tramandata nel tempo. Occorre comunque che detta rappresentazione assuma una certa persistenza. Si può affermare, quindi, che "la corrente espressione che vede nell'impiego dell'informatica un fenomeno di *dematerializzazione* del documento, deve quindi propriamente intendersi nel senso della sua *decartificazione*"¹¹.

All' articolo 1, lettera a), del d.p.r. 445/2000 il documento amministrativo è "ogni rappresentazione, comunque formata, del contenuto di atti, anche interni delle pubbliche amministrazioni o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa". Tale nozione di documento amministrativo risulta essere del tutto indifferente rispetto al supporto e ai mezzi documentali utilizzati per la formazione del documento. Al fine di ricostruire in maniera compiuta la nozione di documento amministrativo informatico, è necessario individuare quali documenti informatici possono definirsi documenti amministrativi informatici. Può considerarsi documento amministrativo informatico qualunque oggetto che, interagendo con un elaboratore elettronico collegato ad un video, restituisca all'utente la rappresentazione di un atto di diritto pubblico o di diritto privato anche interno, formato dalle pubbliche amministrazioni o da terzi, purché utilizzato per fini

⁹ M. Miccoli, in A.M. Bianca (a cura di) *Formazione, Archiviazione e Trascrizione di documenti con strumenti informatici e telematici*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, Padova, 2000, p. 646.

¹⁰ A. Masucci, *Il documento amministrativo informatico*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, p. 179.

¹¹ C. M. Bianca, in C.M. Bianca (a cura di), *Formazione*, cit., p. 675.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

dell'attività amministrativa. Per una completa descrizione della nozione di documento amministrativo informatico è necessaria un'ulteriore distinzione tra documenti amministrativi informatici dichiarativi e documenti amministrativi informatici non dichiarativi. Tale distinzione è di fondamentale importanza in riferimento al tema della sottoscrizione. Il documento dichiarativo è “quello rappresentativo di quel particolare fatto che è una dichiarazione proveniente da chi ha formato il documento stesso emettendola”¹². Quindi la dichiarazione per essere recepita e considerata come tale da chi la riceve deve provenire da un soggetto determinato, deve essere identificabile. Il documento dichiarativo è tale se contemporaneamente al fatto-dichiarazione fornisce anche la prova della provenienza della dichiarazione¹³. Il documento dichiarativo, dunque, è quello che contiene anche la prova della provenienza della dichiarazione da esso rappresentata. La prova della provenienza è data dalla sottoscrizione. Proprio per l'estrema rilevanza dei fatti cui si riferisce e per il peculiare meccanismo di formazione, questo genere di documento, deve essere considerato una specie autonoma all'interno del genus documento. I documenti amministrativi informatici non dichiarativi, invece, hanno come scopo semplicemente quello di documentare un fatto. Ovviamente, in questo caso, non è necessaria la sottoscrizione, ma è pur sempre utile l'indicazione del nome dell'autore, poiché la valutazione del documento dipende in buona parte dalla conoscenza del suo autore. L'indicazione del nome fa sì che il documento non risulti anonimo, quindi, poco attendibile. In definitiva, ciò che distingue “il documento dichiarativo dal documento non dichiarativo non è l'anonimato del secondo, ma il fatto che nel secondo (a differenza del primo) non ricorre la sottoscrizione per provare la provenienza del documento medesimo”¹⁴. Di conseguenza bisogna considerare documenti amministrativi informatici non dichiarativi, anche quei documenti amministrativi informatici che contengono ugualmente una dichiarazione, quando di questa non è documentata, secondo le modalità sancite, la provenienza.

¹² Cfr. A. Graziosi, *Premesse ad una teoria probatoria del documento informatico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1998, p. 487.

¹³ F. Carnelutti, voce *Documento (teoria moderna)*, in *Novissimo Digesto italiano*, Torino, 1968, VI, p. 86.

¹⁴ A. Masucci, *op. cit.*, p. 188.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

5. La sottoscrizione informatica.

Con lo sviluppo dell'informatica e degli strumenti telematici, è emersa con evidenza l'esigenza di assicurare certezza ai rapporti giuridici posti in essere. Tra i connessi problemi che si pongono al riguardo vanno presi in considerazione quelli dell'esatta identificazione dei soggetti che divengono parti di tali rapporti, del modo di autenticare i dati trasmessi e di manifestare la volontà per via elettronica. Per l'identificazione dell'autore è necessaria la "sottoscrizione". La sottoscrizione, in termini formali ed esteriori, può essere definita come "l'apposizione autografa del proprio nome in calce ad un documento di cui si vuole assumere la paternità"¹⁵. Sul piano sostanziale, può essere qualificata come un'autonoma dichiarazione convenzionale, mediante la quale un determinato soggetto si assume la paternità della dichiarazione rappresentata nel documento in calce al quale scrive il proprio nome. L'ingresso nel mondo giuridico del documento informatico, ha posto la necessità di prevedere una sottoscrizione predisposta mediante un elaboratore elettronico. Più nello specifico è stato necessario prevedere forme d'imputabilità del documento compatibili con la peculiare natura del supporto informatico e, allo stesso tempo, capaci di soddisfare le funzioni tipiche attribuite normalmente alla sottoscrizione. A tal fine il legislatore ha eletto ad equipollente della sottoscrizione tradizionale il meccanismo della firma digitale operante in un sistema crittografico asimmetrico. La firma digitale viene definita dalla dottrina come "un insieme di caratteri alfanumerici risultante da complesse operazioni matematiche di crittografia effettuate da un elaboratore su un documento elettronico(cioè un testo, un suono, un'immagine e qualunque altro file digitale)"¹⁶. Essa è denominata digitale, perché è il risultato di calcoli numerici, infatti *digit* in lingua inglese significa *cifra*. Il Testo Unico all'articolo 1 lettera n), definisce la firma digitale come "il risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la

¹⁵ F. Carnelutti, *Studi sulla sottoscrizione*, in *Rivista del diritto commerciale*, vol. XXVII, parte prima, p. 513.

¹⁶ Così R. Zagami, *Firme "digitali", crittografia e validità del documento elettronico*, in *Diritto dell'informatica e dell'informazione*, 1996, p. 153.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici". Da tale definizione si evince con chiarezza che la più rilevante caratteristica e peculiarità della firma digitale rispetto alla firma tradizionale o ad altre forme di firma elettronica, sta nel sistema di validazione. A differenza di quanto avviene nel mondo *off line*, nel quale il sottoscrittore tramite il possesso di una penna, può apporre la propria firma senza l'intervento di alcuno, nel mondo *on line*, la sottoscrizione del documento informatico mediante l'apposizione della firma digitale richiede quindi l'intervento (per la generazione della firma stessa) di strumenti elettronici esterni (la chiave pubblica), verificabili da terzi e certificabili dal soggetto pubblico o privato in possesso di tali strumenti. La firma digitale è in grado di attuare le funzioni tipiche della sottoscrizione. Essa possiede anche l'indispensabile proprietà dell'integrità, che è determinata da una sua precisa caratteristica tecnica. Infatti, a differenza della sottoscrizione autografa, non esiste un'unica firma per ogni soggetto, ma la firma varia al variare del contenuto del documento ed è strettamente dipendente dal documento. La firma digitale è funzione della chiave privata e del contenuto del documento. Di conseguenza, è sufficiente che un solo carattere del testo sia modificato perché la firma digitale risulti completamente diversa¹⁷.

Il recepimento della direttiva comunitaria 1999/93/CE ha modificato il sistema di firma digitale. Infatti il d.lgs 10/2002 ha introdotto molteplici novità con lo scopo di conseguire la massima semplificazione e liberalizzazione. Tali novità riguardano da una parte le tipologie di "sottoscrizione informatica" utilizzabili in concreto per dare valore giuridico ai documenti elettronici; dall'altra parte, l'infrastruttura dell'intero sistema, in particolare con riferimento ai certificatori, per i quali sono ora richiesti meno requisiti. In seguito alla nuova produzione legislativa il sistema di validazione della documentazione elettronica vede ampliare le diverse fattispecie di sottoscrizione informatica utilizzabili. Infatti l'unicità del dispositivo di firma utilizzabile è sostituita dalla previsione di tre dispositivi di firma elettronica previsti dall'articolo 2 della direttiva: *firma elettronica*, *firma elettronica avanzata* e *firma sicura*. La firma digitale viene comunque conservata, e diventa l'esempio principale di firma elettronica

¹⁷ G. Finocchiaro, *Documento informatico e firma digitale*, in *Contratto e impresa*, 1998, p. 971.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

avanzata. L'approvazione del d.p.r. 137/2003 rappresenta l'ultimo tassello che andrà a comporre il sistema italiano di validazione giuridica delle dichiarazioni rese in forma elettronica. Esso ha specificamente modificato alcune parti della sezione V, capo II, del d.p.r. n. 445/2000: la formula *Firma digitale* è stata sostituita da *Firme elettroniche*. Il regolamento disciplina e descrive le diverse tipologie di firma introdotte a seguito del recepimento della direttiva comunitaria avvenuta con D.lgs. n. 10/2002. A differenza della direttiva comunitaria, che fa riferimento a tre tipologie di sottoscrizione, il regolamento ne prevede quattro, infatti oltre alla *firma digitale*, alla *firma elettronica* e alla *firma elettronica avanzata*, inserisce la *firma elettronica qualificata*.

Le maggiori conseguenze provocate dalle novità introdotte in seguito al recepimento della direttiva comunitaria si sono verificate anche sul piano del valore probatorio del documento informatico. Infatti, la disciplina di modifica presenta la possibilità di graduare il valore giuridico e l'efficacia probatoria del documento informatico, a seconda della tipologia di firma elettronica utilizzata.

6. L'informatizzazione del protocollo e dell'archivio.

Ruolo centrale, nell'era del c.d. "governo elettronico" è svolto dal sistema di gestione informatica dei documenti. Componenti basilari del sistema sono il protocollo informatico e l'archiviazione ottica, che sono degli strumenti operativi istituiti allo scopo di aumentare i livelli di efficienza e di trasparenza delle nuove Pubbliche Amministrazioni.

Il protocollo fa parte di quei registri meno importanti che sono *documentazioni di fatti*¹⁸. Esso è "la fonte conoscitiva del giorno di arrivo o di spedizione di un dato documento, identificato con un numero progressivo annuale e data (archivistica), mittente destinatario, sintesi del contenuto (oggetto), ufficio di assegnazione"¹⁹.

Il protocollo informatico risulta essere un'esigenza primaria nel processo di modernizzazione dell'attività amministrativa, visto che un miglioramento della stessa si

¹⁸ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, vol. II, p. 514.

¹⁹ M.P. Guerra, *Archivi delle pubbliche amministrazioni e gestione informatica dei documenti*, in G. Arena, M. Bombardelli, M.P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001, p.238.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

basa, soprattutto, su di una gestione dei flussi documentali razionale e dinamica. Il ridisegno delle funzioni di protocollo può assumere forti valenze in termini di *efficienza interna e qualità del servizio*²⁰. *Efficienza interna*, perché la riorganizzazione del protocollo può spaziare da una semplice velocizzazione della ricerca della documentazione sino a giungere al ridisegno dell'intero "processo di servizio". Certamente i benefici ricollegabili a un intervento sul protocollo crescono con l'ampiezza dell'intervento: dalla singola unità organizzativa di secondo e terzo livello, al ministero, alla cooperazione di più ministeri sui procedimenti interni a una data area funzionale. *Qualità di servizio*, perché la riorganizzazione e l'informatizzazione del protocollo bene si collegano agli interventi sulla trasparenza e semplificazione dell'azione amministrativa, nonché sull'accesso dell'utente ai documenti amministrativi secondo quanto richiesto dalla legge 241/1990. Un protocollo informatizzato, ad esempio, rende più agevole l'identificazione del responsabile del procedimento o dello stato di avanzamento della pratica. Il processo di protocollo, a motivo di questa sua forte valenza di leva di cambiamento, è stato identificato dall'Aipa, già a partire dal piano triennale 1995-1997, come punto cardine di rinnovamento delle amministrazioni dello Stato. Il riconoscimento del valore legale del documento informatico insieme alla rete unitaria rappresentano il vero presupposto per un intervento ad ampio spettro sui processi di protocollo e su interi processi di servizio che ne conseguono. Il pieno ingresso nell'ordinamento giuridico del documento catalizza il processo stesso d'informatizzazione del sistema di gestione ed archiviazione dei documenti. Con il d.p.r. 428/1998 si concretizza il progetto, già allo studio dell'Aipa, relativo al protocollo informatico, riguardante la gestione dello stesso per mezzo di procedure informatiche. Le norme presenti nel d.p.r. sono confluite nel Testo Unico sulla documentazione amministrativa, infatti il capo IV è dedicato al sistema di gestione informatica dei documenti. La previsione del protocollo informatico "mira a rivoluzionare il vecchio sistema di registrazione e archiviazione dei documenti, prospettando una soluzione basata su un alto livello di automazione, con un sistema di archiviazione basato su

²⁰ R. Cafferata, C. Cerreti e M. Frey, *Il processo di protocollo e la sua informatizzazione: realtà e modelli a confronto*, in *Economia Pubblica*, 1999, p. 122.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

tecnologie dell'informazione tali da consentire un facile reperimento ed una facile circolazione del documento"²¹. In concreto il sistema di protocollo consiste nell'associare ad un documento informatico un fascicolo mediante la procedura di "segnatura", attuata con la "apposizione o l'associazione dell'originale del documento in forma permanente e non modificabile, delle informazioni riguardanti il documento stesso"²². In questo modo quel documento potrà essere inequivocabilmente individuato, nel senso che avrà un codice progressivo di protocollo, potranno essere individuate sia l'amministrazione che l' ha generata sia l'unità organizzativa appartenente ad una singola amministrazione ai sensi dell'art.50 del d.p.r. 445/2000, nonché al data in cui è stato protocollato. Il protocollo informatico, quindi, con la ricchezza d'informazioni che registra, rappresenta il primo tassello di un'organica disciplina tendente allo svolgimento in rete di interi procedimenti amministrativi ovvero alla dematerializzazione delle procedure amministrative.

La gestione degli archivi mediante strumenti informatizzati nella pubblica amministrazione è stata in questi ultimi anni oggetto di numerose disposizioni normative, testimoniando l'interesse del nostro legislatore per un'attività che può comportare sostanziali benefici in termini economici, organizzativi e di efficienza. Uno degli effetti positivi dell'informatizzazione dell'attività amministrativa è la riduzione delle cataste cartacee. Questo effetto positivo non è collegato solo all'adozione di atti e documenti su supporto informatico, ma anche all'archiviazione su supporto informatico di documenti originariamente redatti su supporto cartaceo. L'archiviazione è l'operazione che genera, su di un supporto di memorizzazione, una registrazione contenente la versione iniziale di una istanza di un documento registrato²³. Essa si riferisce essenzialmente a due situazioni di fatto. Da un lato vi è l'eventuale necessità di trasporre su supporti informatici gli archivi cartacei esistenti, a fini di *backup* oppure di vera sostituzione e conseguente distruzione dei documenti su carta; dall'altro, vi è

²¹ A. Masucci, *Il documento amministrativo informatico*, cit., p. 222.

²² Art.55 del d.p.r. 445/2000.

²³ Deliberazione Aipa 30 luglio 1998, n.24.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

l'esigenza di avviare ex novo procedure di archiviazione di documenti formati fin dall'origine con strumenti informatici²⁴.

7. La circolazione telematica dei documenti amministrativi informatici.

Il documento informatico risulta essere un momento strategico della vita contemporanea, in quanto non solo crea certezze, ma anche e soprattutto perché queste certezze possono circolare. Per consentire la circolazione dei flussi documentali in condizione di sicurezza, i progetti iniziali di informatizzazione della pubblica amministrazione prevedevano la costruzione di una rete infrastrutturale dedicata. Il progetto fu oggetto di uno studio di fattibilità da parte dell'Aipa che culminò nel piano di costruzione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (Rupa). Il progetto Rupa venne finanziato progressivamente regolamentato e, seppure a livello sperimentale concretamente adottato. Dalla rete unitaria si è passati alla Rete Nazionale, in quanto le pubbliche amministrazioni hanno cominciato a ricorrere, in maniera progressivamente crescente, ad Internet che, nel frattempo, conosceva, in particolare a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, una diffusione esponenziale.

La Rete Nazionale si presenta come un interconnessione di reti a cui accedono: pubbliche amministrazioni centrali (che continueranno ad utilizzare i contratti Rupa sia per le proprie Intranet, sia per connettersi alla Rete Nazionale, Reti regionali (Rupar) *Community network*, altre reti, singoli enti. La Rete Nazionale è il primo e più importante progetto intersettoriale, finalizzato a garantire che qualsiasi utente operante su un sistema ad esso connesso possa accedere, se autorizzato, ai dati ed alle applicazioni residenti su un qualsiasi altro sistema connesso; ciò in modo indipendente dalle reti attraversate e dalle tecnologie in esse impiegate, ma sempre con la garanzia di adeguate misure di sicurezza. La realizzazione della Rete Nazionale rappresenta una delle condizioni principali per aumentare il grado di efficienza della p.a., riducendone i costi organizzativi e gestionali e migliorandone la qualità dei servizi per i cittadini e le imprese. Essa, quindi, costituirà il punto di riferimento unitario e privilegiato per il

²⁴ F. Sarzana di S. Ippolito, *E-Government. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Casa Editrice La Tribuna, p. 137.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

cittadino che si rivolge alla p.a. consentendo di superare le barriere, le distanze e le attese derivanti dalla dislocazione delle amministrazioni sul territorio. Ovunque si trovi, il cittadino, sarà in grado di rivolgersi alla p.a. e di usufruire dei suoi servizi, ad esempio porre quesiti attraverso la posta elettronica oppure avviare una pratica per via telematica.

La Rete Nazionale consente la trasmissione telematica del documento che può rendere i rapporti tra pubblica amministrazione più agevoli e più efficaci. Con essa non sarà sempre necessario lo spostamento fisico del privato per raggiungere gli uffici, ma i rapporti potranno svolgersi in tempo reale. Si pensi alla cosiddetta Certificazione telematica ovvero al rilascio, da parte di un organismo pubblico, per via telematica di certificati tratti dai propri archivi informatici. Ed ancora, il fatto che il documento informatico possa viaggiare in rete farà sì che le amministrazioni possano non solo dialogare tra loro, ma partecipare in rete allo svolgimento di vere e proprie procedure amministrative informatizzate. In questo caso può trovare attuazione non solo il cd. Fascicolo informatico, ma cosa più rilevante, la “dematerializzazione” dell’intera procedura amministrativa. In breve l’avvento della telematica prospetta cambiamenti di tale portata che è difficile coglierne con immediatezza le esatte dimensioni. Alle grandi “trasformazioni” si ricollega la normativa prevista nell’art. 14 del Testo Unico. In tale articolo si codifica l’invio e la notifica del documento informatico per via telematica. Questa disciplina, naturalmente, è applicabile sia ai rapporti fra amministrazioni sia ai rapporti fra queste e i privati.

È in fase di preparazione la disciplina della posta elettronica certificata, ossia di sistemi che dovrebbero consentire la notificazione telematica dei documenti, ai sensi del comma 3, art. 14, del Testo Unico. Ad ora sono state redatte, a cura del Centro tecnico per la Rete Unitaria- Sezione Interoperabilità, rispettivamente, le *Linee guida del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata* e il relativo *Allegato tecnico*. Con la soluzione di posta elettronica certificata le Istituzioni pubbliche, le Aziende private e i Cittadini ottengono una immediata e significativa riduzione dei tempi necessari allo scambio di informazioni e documenti tra le parti, in linea con i principi espressi dal Piano Italiano per la Società

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

dell'Informazione, rendendo più efficace ed economico il normale flusso di gestione delle pratiche.

Per posta elettronica certificata²⁵ s'intende "un servizio basato sulla posta elettronica...che consenta la trasmissione di documenti mediante strumenti informatici nel rispetto dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445"²⁶. Il sistema di posta elettronica certificata consente notificazioni telematiche tra due soggetti, uno mittente, ovvero l'utente iniziale che si avvale del servizio di posta elettronica certificata per la trasmissione di documenti prodotti mediante strumenti informatici, e l'altro destinatario, ovvero l'utente finale del servizio medesimo per la ricezione dei documenti. Accanto al mittente ed al destinatario viene esplicitamente contemplato, come parte del rapporto attivato dalla circolazione documentale per via telematica, il gestore del servizio definito come "il soggetto, pubblico o privato che eroga il servizio di posta elettronica certificata e che gestisce uno o più domini di posta certificata con i relativi *punti di accesso, ricezione e consegna*. Il generico gestore del servizio è presente in un registro informatico dedicato, denominato indice dei gestori di posta certificata. Esso assicura certezza alla circolazione documentale intercorrente tra le parti. I gestori del servizio di posta elettronica certificata devono garantire l'utilizzo dei metodi per verificare che il messaggio sia trasportato dal mittente al destinatario integro nelle sue parti. Il funzionamento dei sistemi di posta certificata prevede che il mittente invii al destinatario un messaggio di posta elettronica composto dal messaggio originario, da una parte del testo descrittivo e dai dati di certificazione. Il gestore di riferimento del mittente provvede a sottoscrivere, tramite firma elettronica, il messaggio così composto e successivamente lo spedisce al destinatario. Al mittente sono fornite, da parte dei gestori del sistema di posta certificata, le ricevute di accettazione e di avvenuta consegna del messaggio al destinatario, che integrano, concretamente, l'adempimento delle misure di cui all'art. 14, comma 2, del Testo Unico e consentono, pertanto, la notificazione per via telematica. La ricevuta di accettazione riguarda la

²⁵ Cfr. *Allegato tecnico alle linee guida del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata*, curato dal Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

²⁶ Centro Tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, *Linee guida del servizio di trasmissione di documenti informatici mediante posta elettronica certificata*, p. 4.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

ricezione del messaggio da parte del gestore di riferimento del mittente, che genera tale ricevuta. La ricevuta di avvenuta consegna è generata dal gestore di riferimento del destinatario del messaggio. Essa concerne il recapito del messaggio presso la casella di posta certificata del ricevente ed è rilasciata indipendentemente dall'avvenuta lettura da parte del soggetto destinatario. La ricevuta di avvenuta consegna indica al mittente che il suo messaggio è effettivamente pervenuto all'indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario e certifica la data e l'ora dell'evento tramite un testo leggibile dall'utente contenente i dati di certificazione. Qualora il messaggio non dovesse risultare consegnabile il gestore di riferimento del destinatario fornisce ricevuta d'errore di consegna al mittente. Come si evince dal sistema sommariamente descritto, la posta elettronica certificata consente la notificazione per via telematica dei documenti informatici poiché l'imputabilità del documento rappresentativo dell'atto di avvenuta ricezione del messaggio è giuridicamente affidabile in quanto sottoscritto con firma elettronica.

8. E-Government efficienza ed efficacia.

Affinché l'e-government tenda all'efficienza, intesa nella sua valenza interna come la capacità di un'organizzazione complessa di raggiungere il proprio obiettivo attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi, è necessario un processo di riorganizzazione. L'automazione delle procedure non si alimenta spontaneamente e autonomamente nella p.a., né la sua forza e le sue potenzialità sono tali da migliorare significativamente l'efficienza e l'efficacia della produzione ed erogazione dei servizi. Altri interventi sono necessari a quest'ultimo scopo. Devono potersi verificare cambiamenti a livello organizzativo e professionale per trasformare e "approfondire" la funzione pubblica, avvicinandola ai centri della domanda di servizi. L'innovazione della p.a. deve avvenire, in altre parole a livello "pre-informatico", in modo tale da creare le condizioni strutturali e umane necessarie all'utilizzo più efficiente della nuova tecnologia²⁷. Il punto di partenza della riorganizzazione è il mutamento della visione

²⁷ R. Cafferata, *Cambiamento tecnologico e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Economia Pubblica*, 1999, p. 12.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

della p.a. intesa come un sistema unitario di amministrazioni interagenti per la produzione di servizi per i cittadini. Essa funziona secondo questo schema²⁸:

- Un livello periferico (p.a. locale, unità organizzative periferiche dei Ministeri e degli enti) con prevalente funzione di: front-office verso l'utente finale, produzione di servizi e auto-amministrazione;
- Un livello di governo (p.a. centrale, regioni): processi di indirizzo e controllo dei servizi resi dalla p.a. e o periferica, in termini di livelli di qualità garantiti (carta dei servizi) con caratteristiche di omogeneità ed in termini di costo/prestazioni.

Per il funzionamento del sistema unitario di amministrazioni, il riferimento tecnologico è la creazione di un sistema informatico unitario in grado di favorire la cooperazione, l'integrazione e la condivisione delle informazioni.

A livello infrastutturale ciò implica la realizzazione di una rete unitaria intesa come macrosistema integrato di sottostimi informativi, ciascuno appartenente alle singole amministrazioni ma aperto a tutte le altre, nonché all'utenza finale dei dati e dei servizi pubblici. La concreta realizzazione di tale rete consentirà di fare avanzare la concezione sistemico-cooperativa delle relazioni interne alla p.a. italiana e dei rapporti che questa intrattiene con i differenziati attori dell'ambiente economico-sociale esterno.

Tutto ciò suggerisce una profonda rivisitazione dei tradizionali modelli organizzativi dei soggetti pubblici. Per poter essere efficienti in una realtà con tali connotati occorre una struttura tutt'altro che verticale, piuttosto si necessita di forme organizzative appiattite, flessibili che rendano la compartecipazione alle reti e la cooperazione in esse più agevoli e orientate all'elasticità.

Le protagoniste dell'innovazione dovranno essere le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresentano il *front-office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgeranno un ruolo per lo più di *back-office*²⁹. È indispensabile che le amministrazioni di *front-office* realizzino un'integrazione dei servizi delle amministrazioni di *back-office* per fornire servizi integrati secondo le esigenze del

²⁸ L. Marasso, *Metodi e strumenti di e-government*, Maggioli Editore, Rimini, 2001, p. 60.

²⁹ L. Marasso, *op. cit.*, p. 90.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

cittadino e non secondo l'organizzazione delle amministrazioni eroganti. In sostanza, tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *back office*, cioè che possiedono archivi contenenti informazioni necessarie all'erogazione di servizi propri, devono rendere accessibili, senza oneri, le informazioni e le banche dati sulla rete a tutte le amministrazioni che svolgono un ruolo di *front-office*, per consentire loro l'erogazione del servizio senza richiedere al cittadino informazioni già in possesso dell'amministrazione. La funzione di *front-office*, anche se esternalizzata, deve essere accessibile nel territorio comunale, mentre la funzione di *back-office* non deve necessariamente rispondere a questo requisito. Il Comune eserciterà funzioni di *front-office* per tutte le altre amministrazioni locali e centrali.

Cambierà così radicalmente la funzione dello "sportello" pubblico, inteso quale terminale dell'intera amministrazione, da mero capolinea dell'amministrazione a promotore di iniziative, generatore di impulsi, interlocutore del cittadino, in grado di istaurare un rapporto di fiducia con lo stesso.

Uno degli effetti dell'informatizzazione della pubblica amministrazione è la velocizzazione dei termini di svolgimento dell'attività amministrativa. Essa è sicuramente favorita dalla riduzione della complessità e quindi dal processo di semplificazione in atto nella p.a.. Semplificazione amministrativa vuol dire anche eliminare norme, passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili, vuol dire cioè tagliare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione. In questo caso semplificazione significa trovare modi diversi più semplici, rapidi, efficienti ed economici per ottenere lo stesso risultato garantito da quel particolare passaggio procedurale, controllo, adempimento, senza rimanere nell'esistente, cercando e trovando vie nuove³⁰. Si pensi al processo di semplificazione avvenuto in materia di certificazione.

Anche l'informatizzazione del protocollo comporta una velocizzazione delle procedure in quanto permette di sostituire il ricorso ai servizi dell'ufficio protocollo con la consultazione diretta da parte degli operativi. Al di là dei benefici in termini di minor

³⁰ Sul tema della semplificazione vedi, M. Bombardelli, *La semplificazione della documentazione amministrativa: strumenti e tecniche*, in G. Arena, M. Bombardelli, M. P. Guerra, A. Masucci, *La documentazione amministrativa*, Rimini, 2001.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

assorbimento di risorse nella protocollazione/archiviazione, è importante rilevare come l'eliminazione di fasi di puro trasferimento della documentazione abbia un impatto positivo in termini di riduzione dei tempi di processo e delle possibilità di errore.

L'e-government oltre al raggiungimento dell'efficienza deve tendere al raggiungimento dell'efficacia. Efficacia intesa come la capacità dell'amministrazione di incidere in senso soggettivo nella realtà esterna attraverso un'azione concreta, sia che si esprima in atti giuridici sia in operazioni, al fine di curare in modo soddisfacente gli interessi pubblici coinvolti. Incremento dell'efficienza si può riscontrare nell'ottimizzazione del rapporto p.a./cittadino.

Il centro del sistema è il cittadino che da mero destinatario di servizi ed attività pubbliche, da attore passivo del rapporto, diventa il cliente di un'azienda moderna ed efficiente che offre determinati servizi. La digitalizzazione dei rapporti tra cittadino e p.a. trova una prima risposta concreta nella realizzazione della carta d'identità elettronica (C.I.E.)³¹. Tale strumento non sarà solo il nuovo documento di riconoscimento personale, ma darà al cittadino il diritto di accesso a tutti i servizi della pubblica amministrazione erogati on line. La carta d'identità elettronica sarà utilizzata non solo come strumento di riconoscimento personale, ma anche come unica carta multifunzionale di accesso a tutti quei servizi, erogati per via telematica dalla p.a., che richiedono l'identificazione certa dell'utilizzatore. La firma digitale, che dovrebbe essere integrata all'interno della CIE, sarà la principale modalità di accesso sicuro alle informazioni e ai servizi on line, erogati dai soggetti pubblici e privati, e garantirà la validità legale dei documenti trasmessi per via telematica. Accedere ai servizi on line significa identificarsi informaticamente.

Uno degli obiettivi che si prefigge la pubblica amministrazione, attraverso il piano di e-government è la facilitazione del processo di fruizione dei servizi³². I servizi on line non sono quelli erogati via internet, ma quelli erogati in tempo reale attraverso il

³¹ Cfr. L. Marasso, *op. cit.*, p. 221.

³² In tale senso, *Il primo avviso per la selezione dei progetti di e-government e i relativi allegati tecnici*, in particolare l'allegato n.1 "Front office e servizi di e-government per cittadini e imprese", www.miinnovazione.it, p. 5 ss.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli

sistema informativo³³. Il motore che rende possibile l'erogazione dei servizi on line è il sistema informativo che deve, possibilmente in tempo reale, rendere disponibili le informazioni per rilasciare prodotti e servizi. Dal punto di vista normativo, il Testo Unico sulla documentazione amministrativa rende validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge i documenti informatici, l'archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telepativi, ciò è un primo passo dell'innovazione della p.a.: il sistema p.a. è pronto per "completare" l'innovazione? Il successo dell'introduzione dei servizi on line è sicuro, gli sforzi che la p.a. sta compiendo sono notevoli. L'ultimo traguardo da raggiungere è mettere la popolazione in condizione di affacciarsi su questa "vetrina" senza trascurare nessuno, il futuro viaggio on line e nessuno deve esserne estromesso, pena l'arresto della crescita del sistema Paese, anche e soprattutto dal punto di vista culturale. Per facilitare il processo di fruizione dei servizi, la loro erogazione non sarà strutturata in base all'organizzazione della p.a., ma in base alle necessità dell'utente. Per questo motivo non si può prescindere dal rendere disponibili on line dei servizi senza toccare il tema della comunicazione: il sistema di prodotti e servizi della p.a., e informazioni circa le modalità di erogazione sono un binomio indissolubile, e gli aspetti comunicazionali sono un passaggio obbligato di analisi e studio. Negli ultimi anni la p.a. ha subito un'evoluzione significativa nella gestione della comunicazione pubblica. Si è passati dalla comunicazione prettamente politica degli anni '80, dove lo strumento principale di erogazione dell'informazione era rappresentato dall'ufficio stampa, ad una fase di orientamento all'informazione, o meglio di comunicazione intesa come trasferimento delle conoscenze. Nell'ultimo decennio gli strumenti di comunicazione sono ulteriormente cambiati, ci si serve della carta stampata e dei mezzi di diffusione più evoluti (tv, radio) per erogare informazioni. La comunicazione comincia a generare aspettative, si fa sempre più interattiva, e quindi crea "dei ritorni informativi" che lasciano presupporre un approccio dialettico che si sviluppa in due direzioni e non in una sola. La p.a., crescendo, si rende conto che l'arma della comunicazione è "dare voce al cittadino", quindi non più mettere a disposizione un portavoce per i contatti con l'esterno, bensì istituire uno sportello, un terminale che rappresenti il *front office*

³³ L. Marasso, *op. cit.*, p. 242.

Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

dell'organizzazione. Sono stati, quindi, potenziati gli strumenti per la cosiddetta *Citizen Relationship Management* (CRM) ovvero per la gestione delle relazioni con il cittadino, il primo dei quali è l'ufficio relazioni con il pubblico URP.

Nel relazionarsi con una moderna p.a., il cittadino può, ad esempio, conoscere lo stato di avanzamento di un procedimento che lo riguarda o quale sia il settore che sta elaborando una sua pratica. E, verificato lo stato di avanzamento di un procedimento in cui è interessato, il cittadino può personalmente contattare, magari attraverso la posta elettronica, il responsabile del procedimento per richiedere spiegazioni o giustificazioni su eventuali ritardi. Tale impostazione è importante se si pensa che il passo immediatamente successivo è la partecipazione telematica del cittadino al processo amministrativo. Condizione primaria e fondamentale per fidelizzare un cliente nei confronti dei propri prodotti e servizi è la garanzia di qualità degli stessi: nella p.a. questo concetto si estrinseca soprattutto nella sicurezza e riservatezza. La sicurezza deve essere uno dei requisiti per avvicinare il cittadino stesso alla p.a.³⁴. Il vero problema è quello di convincere il cittadino a cambiare modalità di accesso all'amministrazione da due punti di vista: se da un lato questi nuovi strumenti porteranno ad eliminare le "code" negli uffici dall'altro dovranno far prendere confidenza con servizi e transazioni non più tangibili su carta e non più erogate dai consueti uffici.

L'efficienza e l'efficacia sono strettamente collegate, poiché soltanto un'amministrazione più efficiente può incidere efficacemente nella realtà esterna curando nel modo più soddisfacente gli interessi del cittadino.

³⁴ Ibidem., p. 247.