L’amministrazione digitale italiana e le prospettive del PNRR

Come transitare verso amministrazioni digitali

(RAU - XXXI Convegno Nazionale, Bologna 13 ottobre 2022)

Relatore:

Donato A. Limone, professore di informatica giuridica, di scienza dell’amministrazione digitale, direttore di “Rivista elettronica di diritto, economia, management”

Missione 1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ, CULTURA E TURISMO

- M1C1: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA (9,72 MLD)
- M1C2: DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO (23,89 MLD)
- M1C3: TURISMO E CULTURA (6,68 MLD)
- Totale: 40,29 MLD

Trasformazione digitale e PNRR

- Al processo di trasformazione digitale il PNRR ha assegnato un ruolo particolare:
- innovazione e ammodernamento delle burocrazie italiane;
- supporto all'innovazione e alla competività del sistema produttivo;
- integrazione tra turismo e cultura per ecosistsemi socio-economici innovativi e particolarmente trainanti per il nostro Paese;
- *la trasformazione digitale è elemento trasversale, necessario ed insostituibile per tutti gli altri tipi di innovazione, trasformazione, ammodernamenti, cambiamenti socio-economici*
- *La trasformazione digitale delle PA incide profondamente sul sistema socio-economico del Paese*

Il successo del PNRR per le PA: contribuire concretamente alla transizione digitale

- Le P.A. oggi sono chiamate a partecipare ad un processo di trasformazione digitale che si presenta “complesso” perché non è un processo solo tecnologico (anzi è un processo marginalmente tecnologico) ma è un processo di radicale trasformazione sotto tutti i punti di vista (istituzionale, organizzativo, informativo, documentale, ecc.)
- Le P.A. oggi devono percorrere una fase di transizione digitale che caratterizza la trasformazione digitale: da amministrazioni “analogiche” a burocrazie “nativamente” digitali
- Come approcciare il processo di transizione per rendere concreta e vera la trasformazione digitale: ***verso nuovi modelli di sistemi burocratici e di rapporti tra amministrazioni e cittadini/imprese***
- ***Il pericolo/il rischio: mancanza di una vera strategia sulla trasformazione digitale delle PA e risorse destinate a progetti scarsamenti innovativi e/o distribuite/assegnate a pioggia senza una visione del processo di cambiamento e senza controlli sui risultati dei progetti finanziati***

La trasformazione digitale

- Il processo di trasformazione della società verso una società dell'informazione con il prevalente uso delle tecnologie ict
- Il processo di trasformazione delle PA da organizzazioni analogiche ad amministrazioni nativamente digitali
- Il processo di trasformazione comporta la revisione dei modelli organizzativi delle PA attraverso un processo di semplificazione preliminare al processo di riorganizzazione
- Il processo di trasformazione digitale coinvolge decisori pubblici, dirigenza pubblica, cittadini ed imprese nella logica della partecipazione e della consultazione
- Il processo richiede risorse per la progettazione della trasformazione, della transizione, per la riorganizzazione, per la qualificazione dei servizi in rete, per la formazione dei dipendenti non solo per l'utilizzo delle tecnologie ma soprattutto per i nuovi modelli di organizzazione del lavoro (agile e telelavoro)

La transizione digitale

- La transizione è il processo di passaggio da PA strutturate su processi amministrativi di tipo analogico o misto ad amministrazioni nativamente digitali che formano, gestiscono, conservano documenti in modalità digitale e validi giuridicamente
- La transizione deve essere pianificata dai decisori pubblici (fase di programmazione strategica) unitamente alla dirigenza (fase di attuazione)

Elementi di pianificazione per la transizione

- I decisori devono pianificare (con decisioni formali e con interventi esecutivi) azioni di:
- Semplificazione
- Riorganizzazione del modello di amministrazione
- Ridefinizione del modello di organizzazione del lavoro pubblico
- Il ruolo del responsabile della transizione digitale(art. 17 CAD)
- Le risorse necessarie per il transito
- La formazione per il transito (art.8,13,17 CAD)
- Come coinvolgere i cittadini e le imprese in questo processo

Le amministrazioni digitali

- Il transito deve portare verso amministrazioni digitali che sono un nuovo modello di organizzazione che si caratterizza:
- A) per essere un’amministrazione aperta, accessibile, trasparente, semplificata, con nuovi diritti (digitali) per i cittadini nel rispetto della Carta della cittadinanza digitale(art. 3 e ss. del CAD)
- B) Per essere un’amministrazione che opera in modalità prevalentemente digitale (art. 2,12,40, 65 del CAD)
- C) per essere una amministrazione che opera in rete tramite interconnessione con altri sistemi amministrativi pubblici
- D) per offrire servizi in rete ai cittadini e alle imprese (art.7 CAD)

Gli strumenti necessari per la transizione digitale

- Le norme essenziali di riferimento per la trasformazione digitale, la transizione digitale, il PNRR
- Il Codice dell'amministrazione digitale
- Il Piano triennale dell'informatica
- Le linee guida AGID (regole tecniche)
- ***Fuori da questo quadro di norme e di regole il PNRR resta solo un piano finanziario che non porterà innovazione, cambiamento, ammodernamento delle P.A. (e che quindi richiederà altre risorse per realizzare il PNRR nella sua vera portata di innovazione)***

Il processo di digitalizzazione in Italia: indice DESI (Digital Economy and Society Index)

- Italia. Media 18 posto su 27 Paesi
- Capitale umano: 25 posto
- Connettività: 7 posto
- Integrazioni delle tecnologie digitali: 8 posto
- Servizi pubblici digitali: 19 posto (il dato non riflette ancora l'impulso che il PNRR dovrebbe dare al settore pubblico)

Gli strumenti di accesso e di servizio

- CIE: oltre 31 milioni (carte attivate)
- SPID: 32.226.842 (identità SPID erogate)
- IO: oltre 31 milioni di installazione dell’APP
- PEC: 14.500.000 caselle
- Firme digitali: certificati qualificati firma digitale attivi oltre 29 milioni
- Responsabili transizione al digitale: 9.971
- PagoPA: PA aderenti 18.147

Il contesto organizzativo delle PA al tempo del PNRR (vincoli da eliminare)

- La produzione ridondante di leggi (scarsamente trasparenti; comprensibili; formate senza una approfondita rilevazione dei bisogni; ecc.): un vincolo molto forte alla trasformazione digitale e al successo del PNRR perché blocca la semplificazione, la riorganizzazione, la qualità dei servizi, ecc. Questo vincolo riguarda anche la sterminata produzione di regolamenti.
- Scarsi livelli di semplificazione amministrativa (legge 241/90; art. 15 CAD)
- Scarso livello di integrazione tra processi di semplificazione ed organizzazione e processi di digitalizzazione (si opera nella logica degli applicativi informatici e non nella logica della valorizzazione dei dati per le decisioni, la programmazione, la gestione dei servizi); prevalenza dei processi di automazione
- Modelli organizzativi datati (burocrazie attente agli aspetti formali e poco agli aspetti funzionali e di servizio)
- Scarsa attenzione ai servizi all'utenza
- Aumento dell'uso dei social ma basso livello di qualità della comunicazione (siti vetrina e non anche siti per la comunicazione/trasparenza e per la erogazione di servizi amministrativi)
- Formazione del personale quasi inesistente in materia di processi organizzativi, innovativi e di PNRR

Le norme di riferimento per la trasformazione digitale delle PA

- Legge 241/90: semplificazione amministrativa
- Dlgs 82/2005: Codice dell’amministrazione digitale
- Dlgs 33/2013: trasparenza e accesso ai documenti delle PA
- Regolamento UE 679/2016 trattamento e sicurezza dati personali
- Linee guida e regole tecniche AGID

Il Codice dell’amministrazione digitale

- Il Codice è lo strumento principale per attuare il PNRR
- Il Codice ha definito la validità giuridica dei documenti informatici, delle firme elettroniche, delle PEC, del sistema documentale, dei patrimoni informativi digitali, delle transazioni elettroniche, dei servizi in rete, delle istanze elettroniche per i servizi, ecc.
- Nel Codice sono centrali i diritti digitali, la centralità dei dati digitali per la programmazione, la direzione, la gestione, i controlli

Il piano triennale dell’informatica: principi di base, vincoli progettuali

- Il Piano triennale dell’informatica è uno strumento necessario, indispensabile, per la trasformazione digitale e l’attuazione del PNRR nelle PA
- Il piano è un insieme di principi importanti che sono anche vincoli progettuali
- Il piano dell’informatica è obbligatorio
- Il piano dell’informatica potrebbe essere realizzato anche nella logica della gestione associata delle funzioni tra più enti

I principi per costruire amministrazioni digitali

- I principi/vincoli del Piano sono:
  - ***digital & mobile first per i servizi***, che devono essere accessibili in via esclusiva con sistemi di identità digitale definiti dalla normativa assicurando almeno l'accesso tramite SPID; *[su questo punto siamo in una buona situazione ma sarà necessario sviluppare i servizi in rete]*
  - ***Cloud first (cloud come prima opzione):*** le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto e di sviluppo di nuovi servizi, adottano primariamente il paradigma cloud, tenendo conto della necessità di prevenire il rischio di lock-in; [*il paradigma "cloud" è veramente allo stato nascente di pura teoria per la maggior parte delle P.A.; come la cultura della progettazione e della "pratica" dei sistemi documentali e dei nuovi servizi è tutta da costruire];*

Principi

- ***servizi inclusivi e accessibili*** che vengano incontro alle diverse esigenze delle persone e dei singoli territori e siano interoperabili by design in modo da poter funzionare in modalità integrata e senza interruzioni in tutto il mercato unico esponendo le opportune API; *[l'interoperabilità by design dei sistemi dei servizi e la interconnessione dei sistemi di dati digitali non fa parte della nostra cultura amministrativa moderna; le amministrazioni non progettano "prima" i servizi nella logica della digitalizzazione nativa e dei servizi integrati ed in rete];*
- ***sicurezza e privacy by design***: i servizi digitali devono essere progettati ed erogati in modo sicuro e garantire la protezione dei dati personali; *[su questo punto le PA devono uscire fuori dalla logica dell'adempimento (che è l'opposto del by design) e devono considerare la sicurezza come un sistema con una organizzazione moderna delle burocrazie (semplificate, trasparenti, digitali), del lavoro pubblico digitale, dei servizi ai cittadini. La sicurezza e la protezione dei dati personali non* è *solo un problema tecnologico. In Italia le PA in tema di trattamento e protezione dei dati personali non operano ancora secondo la nuova normativa UE entrata in vigore dal 2018];*

Principi

- ***user-centric, data driven e agile***: le amministrazioni sviluppano i servizi digitali, prevedendo modalità agili di miglioramento continuo, partendo dall'esperienza dell'utente e basandosi sulla continua misurazione di prestazioni e utilizzo e rendono disponibili a livello transfrontaliero i servizi pubblici digitali rilevanti secondo il principio transfrontaliero by design; *[centralità degli utenti, dei cittadini: non abbiamo ancora, nella maggior parte dei casi, amministrazioni che mettono al centro della propria azione i cittadini, fuori di frasi retoriche e vuote; come è necessario diffondere il principio delle prestazioni e dei servizi valutati sistematicamente; siamo ancora fuori dalla logica del lavoro agile e dal lavoro digitale];*
- ***once only:*** le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite; *[questo è punto cruciale per abbattere una burocrazia ridondante, che chiede al cittadino di fornire dati e certi cati su stati, fatti e qualità già in possesso delle amministrazioni; più avanti le grandi amministrazioni centrali; in ritardo le amministrazioni territoriali e locali; fatte le debite eccezioni];*

Principi

- ***dati pubblici un bene comune***: il patrimonio informativo della pubblica amministrazione è un bene fondamentale per lo sviluppo del Paese e deve essere valorizzato e reso disponibile ai cittadini e alle imprese, in forma aperta e interoperabile; *[anche su questo punto dobbiamo registrare la carenza di una cultura del patrimonio informativo digitale pubblico utile per lo sviluppo del Paese (la centralità e la valorizzazione dei dati pubblici per lo sviluppo, le decisioni, il controllo ed il monitoraggio); sarà necessario sviluppare e realizzare piattaforme nazionale per i dati pubblici per le strategie e lo sviluppo del Paese];*
- ***codice aperto:*** le pubbliche amministrazioni devono prediligere l'utilizzo di software con codice aperto e, nel caso di software sviluppato per loro conto, deve essere reso disponibile il codice sorgente. *[su questo punto il Piano deve operare in modo più incisivo rispetto al passato].*

Il sistema documentale digitale (a norma) delle PA

- I principi/vincoli guida sono:
- a) il sistema documentale pubblico deve essere formato, gestito, conservato “solo” in modalità nativamente digitale;
- b) “nativamente digitale” significa che ciascun documento che faccia parte di un sistema documentale deve essere formato nel rispetto dei principi di cui all’art. 20, comma 1-bis del Codice dell’amministrazione digitale (integrità, immodificabilità, certezza dell’autore del documento informatico e del firmatario elettronico, ecc.);
- c) le P.A. devono formare solo documenti informatici che presentano le caratteristiche per essere considerati validi a tutti gli effetti di legge;
- d) il sistema documentale di una amministrazione deve necessariamente essere progettato in tutte le sue parti per essere in linea con la normativa (sistema documentale by design);
- e) è necessario quindi che le P.A. stabiliscano la *data di avvio* della produzione dei documenti solo in modalità digitale; oggi quasi tutte le amministrazioni procedono in modo “anarchico” generando sistemi misti analogico/digitale che costituiscono il blocco allo sviluppo del digitale nativo, funzionale, utile e dei servizi in rete;

Principi del sistema documentale digitale delle PA

- f) le P.A. quindi devono stabilire di usare uno standard documentale (vedi allegati alle linee guida del 2020) ed essere in possesso di un gestionale documentale con il quale formare, gestire, conservare i documenti informatici, secondo quanto stabilito dai manuali per la formazione, la gestione, la conservazione degli stessi documenti informatici;
- g) le linee guida Agid riguardano tutti gli aspetti relativi al sistema documentale, considerando quest'ultimo appunto un "sistema";
- h) tutti i dipendenti pubblici devono operare solo secondo le regole tecniche Agid e utilizzando il gestionale documentale acquisito che deve operare secondo le linee guida Agid;
- i) tutti i dipendenti devono quindi avere una formazione di base per formare, gestire, conservare documenti informatici;
- j) tutti i cittadini devono sapere come opera il sistema documentale digitale (pubblicare quindi sul sito non solo i manuali per la formazione, la gestione e la conservazione ma come devono funzionare i procedimenti amministrativi informatici e come i cittadini possono presentare istanze per ottenere risposte utili alla stesse loro richieste).

Grazie per l’attenzione

Donato Limone

già professore ordinario di informatica giuridica; ha insegnato diritto dell'amministrazione digitale e scienza dell'amministrazione digitale; ha insegnato nelle università di Camerino, Luiss, Salento, Federico II Napoli, Sapienza, Unitelma Sapienza; esperto di organizzazione e digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management" (www.clioedu.it/rivistaelettronica);

Studio Limone di informatica giuridica e cybersecurity

Via Riccardo Grazioli Lante 15 - 00195 Roma

(www.studiolimone.com)

donato.limone@gmail.com

donatolimone@pec.it

cell. 3515587724