PVBLICA

Scuola Anci per Giovani Amministratori

IL COMUNE DIGITALE

Donato Limone, professore di informatica giuridica e diritto dell’amministrazione digitale; Direttore della Scuola Nazionale di Amministrazione Digitale (SNAD), Università telematica della Sapienza

Roma, 23.1.2020

anci

Di cosa parleremo

- La trasformazione digitale.
- Il comune come amministrazione nativamente digitale.
- Dal Codice dell'amministrazione digitale all'agenda 2030.
- La transizione verso una organizzazione digitale: il contesto normativo ed organizzativo.
- Il nuovo modello organizzativo del comune digitale.
- Il ruolo degli Organi politico-amministrativi (consiglio comunale, sindaco, giunta) e della dirigenza e/o degli apicali amministrativi nella progettazione e nella realizzazione del comune digitale.

Di cosa parleremo in particolare

- Perché un comune deve essere digitale
- Per essere digitale cosa deve fare un comune
- Necessità di una strategia che i decisori pubblici devono adottare per trasformare il comune analogico in comune digitale
- Necessità di adottare un nuovo modello organizzativo

Concetti e termini di base

- Amministrazione aperta (trasparente)
- Amministrazione digitale (fondamentali le tecnologie ICT)
- Amministrazione nativamente digitale (formazione dei documenti amministrativi come documenti informatici con valore legale)
- Servizi in rete (il cittadino dialoga in rete con il proprio comune come con la propria banca, con il prestatore dei servizi di commercio elettronico, ecc.)
- La centralità del dato e del patrimonio informativo pubblico (qualità del dato per le decisioni e per l'amministrazione)
- La centralità del cittadino: il cittadino come soggetto che legittima e il cittadino come fornitore di dati e come fruitore di dati e servizi
- Il ruolo dei sindaci, delle giunte, dei consigli comunali, della dirigenza e/o degli apicali nei processi di cambiamento, di digitalizzazione e semplificazione
- Linee guida per progettare e realizzare comuni digitali

I comuni nella società dell’informazione

- I Comuni costituiscono la *infrastruttura istituzionale ed amministrativa* di base del Paese
- *Nella Società dell’informazione i Comuni non possono che essere ed operare come amministrazioni aperte, trasparenti, semplificate, digitali, sostenibili.*

I Comuni moderni come burocrazie in rete, trasparenti, semplificate

- Per diventare comuni digitali è necessario abbandonare il *“vecchio paradigma”* delle burocrazie che decidono ed operano con particolare attenzione a formalismi giuridici ed amministrativi, con processi amministrativi complessi, lunghi, costosi senza considerare i reali bisogni dei cittadini e delle imprese.
- Il Comune digitale risponde ad un *“nuovo paradigma”* che si basa sui valori della semplificazione amministrativa, della trasparenza, della qualità dei servizi in rete, della riduzione dei costi dell’azione amministrativa.
- Il nuovo paradigma si basa sui concetti di *cittadinanza digitale, dell’accesso telematico al patrimonio informativo pubblico, della fruizione dei servizi in rete,* elementi che già caratterizzano tutti gli altri servizi della *Società dell’informazione* nel settore privato.

Il contesto: ritardi e criticità

- I *ritardi* e le *criticità* da affrontare sono molti se consideriamo:
- - che in 30 anni di legge 241/90 le amministrazioni hanno semplificato molto poco, sia rispetto ai propri *modelli decisionali* sia rispetto alle *attività amministrative* ed in particolare al *sistema procedimentale* (art. 1 della legge 241/90 e sm)
- - che non viene considerato ed attuato quasi mai il principio che i *dati già in possesso* dell'amministrazione relativi ad un cittadino non dovrebbero essere più richiesti tante altre volte allo stesso cittadino (art. 18, comma 2 della legge 241/90 e sm); le amministrazioni non hanno strutturato i propri dati/documenti nella logica della *riusabilità* degli stessi;
- - che il *Codice dell'amministrazione digitale* interessa tutte le pubbliche amministrazioni e che doveva "obbligatoriamente" entrare in funzione ed essere applicato dal 2005 (art. 2 del CAD).Il Codice è scarsamente attuato e stiamo assistendo al radicamento di un *sistema misto (analogico/digitale)* con il conseguente consolidamento di una situazione organizzativa ed operativa totalmente contraria al processo di semplificazione e digitalizzazione;

Ritardi e criticità

- - che le *regole tecniche* per la gestione e la conservazione dei documenti informatici sono del 2013 e oggi sono adoperate in un "regime misto" (analogico/digitale) che poi finisce con il creare complicazioni e *ridondanze nella "doppia gestione"* di dati, documenti, procedimenti (anche con particolari responsabilità amministrative ed economiche sulla gestione delle risorse);
- ***- La doppia gestione dei dati genera danno erariale***

- - che i *siti web istituzionali* degli enti sono stati realizzati nella maggior parte dei casi con un *approccio "informatico"* e non con una particolare attenzione alla qualità dell'informazione e dei servizi, alla trasparenza; i siti sono una "copia" in rete di strutture burocratiche ormai superate e non pongono al centro del sistema di informazione/servizi il cittadino (art. 53, CAD; art. 6, dlgs 33/2013 e sm).

Il comune digitale: definizione

- Non esiste una definizione di “comune digitale” ma in questa sede ne articoleremo una ricavando gli elementi essenziali dalla definizione di “comune” data dal *Testo Unico degli Enti Locali* (dlgs 267/2000) unitamente ad altri elementi che si trovano nel testo del *Codice dell’amministrazione digitale* (dlgs 82/2005 e sm).

- Il Comune viene definito all’art. 3, comma 2 del dlgs 267/2000 come *“l'ente locale che rappresenta la propria comunita', ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”* (definizione essenziale ma completa).
- Per queste funzioni il Comune deve poter contare su “decisori pubblici” e su di una “burocrazia” realmente in grado di rilevare “sistematicamente e con metodi corretti” i bisogni della comunità e di dare una risposta ai cittadini attraverso strutture amministrative agili, flessibili, trasparenti, con un’azione amministrativa semplificata.
- Per queste funzioni diventano *“fondamentali”* i dati, le informazioni e i documenti raccolti e gestiti secondo logiche documentali corrette e processi amministrativi razionali e sostenibili (Centralità del dato)

La cittadinanza digitale

- Il concetto di “cittadinanza digitale” (art. 1 della legge 124/2015) permette di fare alcune precisazioni ulteriori sul concetto di “comune digitale”. Infatti la legge di riforma delega il Governo a modificare il Codice dell’amministrazione digitale per *“….garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalita' digitale, nonche' al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessita' dell'accesso fisico agli uffici pubblici….”*
- Il Codice dell’amministrazione digitale (dlgs 82/2005) è stato modificato con il dlgs 179/2016.

I diritti digitali

- La cittadinanza digitale si caratterizza poi per la formazione di nuovi diritti dei cittadini:
- - diritto all'amministrazione digitale (Codice amministrazione digitale)
- *- diritto all'uso di soluzioni e di tecnologie per potere colloquiare in modalità digitale con le Amministrazioni (art.3,CAD);*
- *- diritto alla identità digitale (art. 3, CAD);*
- *- diritto all'uso di istanze digitali(CAD,65);*
- *- diritto alla qualità dell'informazione (art. 6, dlgs 33/2013)*
- *- diritto alla tutela e protezione dei dati personali (Reg. 679/2016 UE)*
- *- diritto alla sicurezza informatica*
- *- diritto all'accesso ai dati/documenti in rete e a siti a norma (art. 53 CAD, dlgs 33/2013)*
- *- il diritto a servizi razionali e semplificati servizi in rete (art. 7,CAD);*
- *- il diritto alla partecipazione democratica elettronica (art. 9,CAD).*

L’amministrazione digitale

- L’art. 2, comma 1 del *Codice* stabilisce il principio generale di come procedere verso la realizzazione di amministrazioni digitali:
- *“Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilita', la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilita' dell'informazione in modalita' digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalita' piu' appropriate e nel modo piu' adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.*
- Un’amministrazione digitale si caratterizza, quindi, per essere:
- *- un’amministrazione semplificata e trasparente (legge 241/90; art. 15, CAD; dlgs 33/2013 e sm);*
- *- un’amministrazione accessibile in rete (art. 52, CAD e dlgs 33/2013 e sm);*
- *- un’amministrazione che eroga servizi in rete (art. 7, 53, 63 CAD);*
- *- un’amministrazione che corrisponde quindi ad un nuovo modello di relazione con i cittadini e le imprese.*
- **E’ necessario quindi intervenire sul modello organizzativo del comune:il comune digitale risponde ad un modello organizzativo diverso**

La semplificazione amministrativa

- La semplificazione amministrativa: una utopia?
- Cosa semplificare: art. 15,comma 2 CAD (prima si semplifica e poi si digitalizza)
- *“In attuazione del comma 1, le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attivita' gestionali, i documenti, la modulistica, le modalita' di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformita' alle prescrizioni tecnologiche definite nelle regole tecniche di cui all'articolo 71*
- A chi tocca la responsabilità della semplificazione?
- Agli organi: indirizzi e controllo, valutazione delle performance
- Alla dirigenza: nella fase di attuazione e devono essere valutati sui risultati della semplificazione

Il ruolo e la responsabilità dei sindaci, delle giunte, dei consigli comunali

- Il Codice stabilisce il seguente principio generale:
- *“1. Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attivita' utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicita', imparzialita', trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonche' per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformita' agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui all'articolo 14-bis, comma 2, lettera b)”.*
- Rispetto a tale principio generale, vi è quindi l’obbligo da parte delle Amministrazioni di organizzarsi per essere digitali.

Cosa devono fare gli Organi

- La risposta è nell’art. 12, comma 1 del Codice:
- *“1-bis. Gli organi di Governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico ed in particolare nell'emanazione delle direttive generali per l'attivita' amministrativa e per la gestione ai sensi del comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e le amministrazioni pubbliche nella redazione del piano di performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre2009, n. 150, dettano disposizioni per l'attuazione delle disposizioni del presente Codice”.*
- Gli Organi di governo del Comune hanno l’obbligo di emanare direttive per rendere concreto il passaggio da un comune analogico ad un comune digitale.
- Poiché si tratta di un passaggio “fortemente innovativo” di natura istituzionale ed organizzativo, il *Consiglio comunale* dovrà adottare linee di indirizzo per “marcare” questo passaggio sotto il profilo istituzionale ed organizzativo.

Linee di indirizzo

- Le *linee di indirizzo del Consiglio* corrispondono all'adozione formale e alla sistematica composizione ed attuazione di principi che si ritrovano in quattro norme fondamentali:
- - dlgs 267/2000 (testo unico degli enti locali): in particolare, ruolo degli organi e della dirigenza; organizzazione;
- - legge 241/90 (semplificazione delle attività amministrative); la semplificazione come elemento necessario, preliminare, indispensabile per ammodernare la burocrazia;
- - dlgs 82/2005 e sm (Codice dell'amministrazione digitale): obbligo di un'amministrazione ad operare solo in modalità digitale;
- - Reg. 679/2016 (protezione dei dati personali); misure di sicurezza informatica per la protezione dei dati personali.

- Le linee di indirizzo hanno la finalità di tracciare il *nuovo assetto del modello relazionale* tra amministrazione e i cittadini e del *modello organizzativo dell'ente.*
- Le linee di indirizzo del Consiglio costituiscono, quindi, la base decisionale per gli Organi di governo (Sindaco e Giunta) nella fase esecutiva e realizzativa dell'amministrazione digitale.

Il sindaco e la Giunta; il piano di attuazione per l'amministrazione digitale

- Il Sindaco e la Giunta adottano ed avviano il piano di informatica per la realizzazione tecnica dell'amministrazione digitale ma prima ancora adottano tutte le misure necessarie per la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, per rendere funzionale il sito web che oggi tendenzialmente si presenta come uno strumento di difficile consultazione anche per la presentazione delle istanze "nativamente digitali" (art. 65, CAD).

- *Gli Organi di indirizzo e di governo del Comune hanno quindi la responsabilità politico-istituzionale ed organizzativa del mancato avvio del processo di digitalizzazione del proprio ente. L'assenza degli Organi da questo processo costituisce il "blocco" dell'azione di competenza della dirigenza.*

Il ruolo e la responsabilità della dirigenza e/o degli apicali

Il ruolo "strategico" della dirigenza: agevolare il processo di digitalizzazione

- Il ruolo e le responsabilità della dirigenza e dei responsabili apicali sono bene indicati all'art. 12, comma 1-ter:
- *"1-ter. I dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al presente Codice ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,ferme restando le eventuali responsabilita' penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del presente Codice e' comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti".* Nella logica dell'adempimento la dirigenza rischia di "bloccare" il processo innovativo

Valutazione dell'operato della dirigenza

- La dirigenza deve dare attuazione al Codice dell'amministrazione digitale sia per quanto riguarda la semplificazione amministrativa (art. 15, CAD) sia per l'attivazione dei servizi in rete (art. 63, CAD) sia per l'acquisizione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sia per la formazione dei cittadini e dei dipendenti sull'amministrazione digitale (art. 8 e 13, CAD).

- I sistemi di valutazione delle performance devono quindi "obbligatoriamente" comprendere specifiche valutazioni in merito all'attuazione del Codice con riferimento agli aspetti relativi alla semplificazione amministrativa e alla digitalizzazione.

- *Gli organismi di valutazione (OIV) hanno la responsabilità di una valutazione globale e completa della dirigenza e degli apicali per la realizzazione del comune digitale.*

I processi di dematerializzazione e digitalizzazione

Il processo di digitalizzazione amministrativa

- Con “digitalizzazione” si intende tutto il ciclo della formazione, della gestione e della conservazione effettuato in modalità “nativamente” ed “esclusivamente” digitale. Il processo di digitalizzazione è definito dal *Codice dell’amministrazione* e dalle *regole tecniche* per la formazione, la gestione e la conservazione dei documenti informatici. Questo processo caratterizza l’amministrazione digitale ed il Comune digitale.

Il processo di dematerializzazione

- La dematerializzazione è il processo di trasformazione dei documenti analogici in documenti digitali (art. 23-ter,comma 3, CAD). Questo processo comprende quindi gli stessi documenti formati sia in modalità analogica sia digitale. Le amministrazioni finiscono con il conservare i documenti nelle due versioni con spreco di risorse documentali (archivi, pratiche e fascicoli duplicati) e di risorse organizzative, strumentali e finanziarie.
- Le Amministrazioni devono *orientare* (attraverso i siti) i cittadini e le imprese ad operare in modalità nativamente digitale per ridurre, in tempi brevi, il ricorso all’analogico e rendere più diffuso l’utilizzo del digitale.
- In questo processo, ancora una volta, la semplificazione amministrativa è l’elemento cruciale per il passaggio dall’analogico al digitale.

Il modello organizzativo del comune digitale

- Elementi caratterizzanti il modello organizzativo del comune digitale:
- Le risorse informative sono al centro dell'attività burocratica ed amministrativa: costituiscono il patrimonio informativo dell'ente necessario non solo per l'azione amministrativa ma anche per la trasparenza, per la protezione dei dati personali, per la valutazione delle soddisfazione dei cittadini rispetto ai servizi erogati, per i servizi in rete, ecc.
- Le risorse umane fondamentali per l'amministrazione e la erogazione dei servizi devono essere formate sul paradigma del digitale, sulle competenze digitali e sulle tecnologie ict,
- Il processo di semplificazione è alla base della trasformazione da un comune analogico ad un comune digitale
- Il processo di semplificazione è preliminare al processo di digitalizzazione
- I servizi in rete sono fruibili tramite il sito che è strumento di interfaccia per i servizi ma anche strumento che assicura l'accesso alle informazioni
- La sicurezza dei dati e dei dati personali; la sicurezza del patrimonio informativo del comune
- I diritti digitali e la cittadinanza digitale caratterizzano il nuovo comune moderno

Per approfondimenti

- Scrivete a: donato.limone@unitelmasapienza.it