

SARA SERGIO

**Il Comune nell'era
della digitalizzazione**

ISBN 978-88-96646-43-4

© 2014 – Clio S.p.A. – Lecce

www.clioedu.it

Proprietà letteraria riservata. Printed in Italy

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 5
---------------------------	--------

CAPITOLO I

Il cambiamento nell'amministrazione pubblica: il codice dell'Amministrazione digitale	pag. 7
--	--------

Sezione I:

1.- la società dell'informazione	pag. 7
2.- La conoscenza	“ 9
2.1.- <i>Segue</i> : l'organizzazione	“ 10
3.- La pubblica Amministrazione e le azioni di cambiamento.....	“12
4.- Note di riflessione	“ 12

Sezione II

1.- Il Codice dell'Amministrazione digitale.....	pag. 13
2.- I principi generali del Codice.....	“ 17
2.1.- <i>Segue</i> : i diritti sanciti dal Codice	“ 18
3.- Il Codice nel processo di informatizzazione dell'Amministrazione pubblica	“ 20

CAPITOLO II

Il procedimento amministrativo informatico	pag. 23
---	---------

1.- Il procedimento amministrativo e il provvedimento amministrativo nella legge n. 241 del 1990	Pag. 23
2.- Il procedimento amministrativo informatico	“ 35
3.- L'informatizzazione del procedimento	“ 41

3.1.- <i>Segue</i> : la fase dell’iniziativa	Pag. 43
3.2.- <i>Segue</i> : la fase di acquisizione delle informazioni	“ 45
3.3.- <i>Segue</i> : la decisione	“ 47
4.- Il documento amministrativo informatico	“ 50

CAPITOLO TERZO

Il Comune digitale	pag. 55
---------------------------------	---------

1.- Il Comune: elementi generali.....	pag. 55
2.- Elementi costitutivi e funzionali	“ 57
3.- L’informatizzazione del Comune	“ 59
4.- Il diritto di accesso dei consiglieri comunali al protocollo informatico	“ 62
5.- La deliberazione informatica nel Comune digitale	“ 65
6.- Il linguaggio delle deliberazioni della p.A. comunale	“ 72
7.- Il progetto <i>Pacto</i>	“ 75
8.- <i>Open Municipio</i>	“ 77
9.- Il d.lgs. n. 33 del 2013: la trasparenza come diritto	“ 79
10.- Le centrali uniche di committenza	“ 82
11.- <i>L’e-procurement</i>	“ 95
12.- Il contratto telematico	“ 108
13.- La fattura elettronica	“ 111
14.- L’esperienza del voto elettronico	“117

BIBLIOGRAFIA	pag. 123
---------------------------	----------

INTRODUZIONE

La necessità di una riforma strutturale dell'Amministrazione pubblica è stata (ed è) al centro dell'azione parlamentare degli ultimi venti anni nel nostro Paese.

La legge sul procedimento amministrativo¹ ha cambiato la concezione dell'attività amministrativa, disciplinando in dettaglio il procedimento amministrativo e ponendo l'attenzione su quelli che poi sono diventati i principi basilari dell'azione della p.A. e cioè, economicità, efficacia ed efficienza.

Ebbene, grazie alla legge in parola si assiste al processo di semplificazione e razionalizzazione dell'*agere* amministrativo.

Tale processo risulta strettamente legato ad un altro che inizia a svilupparsi attorno agli anni '60 del secolo appena trascorso: l'informatizzazione della pubblica Amministrazione.

L'informatizzazione ha dato vita alla c.d. dematerializzazione dell'azione amministrativa, conseguita mediante l'inserimento in rete dei dati presenti nei computer, determinanti procedimenti e successivi provvedimenti per la cui formazione non è più richiesto il supporto cartaceo.

Il fenomeno della dematerializzazione è ormai presente in ogni campo della vita quotidiana: l'utilizzo di carte di credito e bancomat ha sostituito l'uso di banconote; gli ordini telematici riducono i tempi di consegna delle merci.

L'obiettivo della digitalizzazione – per quello che in questa sede è di interesse – è rendere snello e celere il procedimento amministrativo e di conseguenza snellire e migliorare le procedure.

¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in G.U. 18 agosto 1990, n. 192, poi modificata dalla l. n. 15 del 2005 e successivamente dalla l. n. 80 del 2005.

Tutto ciò è reso possibile mediante il testo normativo per eccellenza in tema di digitalizzazione della p.A., ossia il *Codice dell'Amministrazione digitale* (d.lgs. n. 82 del 2005, noto come Cad).

Risale quindi al 2005 il primo sforzo di racchiudere in un unico testo legislativo l'informatica nella p.A.: il Codice dell'Amministrazione digitale – con le modifiche ad esso apportate nel corso degli anni – evidenza, con le sue criticità, il tentativo di rendere realmente *digitale* la p.A..

CAPITOLO PRIMO

Il cambiamento nell'Amministrazione pubblica: il Codice dell'Amministrazione digitale

SOMMARIO: Sezione I: 1.- La società dell'informazione. – 2.- La conoscenza. – 2.1.- *Segue:* l'organizzazione – 3.- La pubblica Amministrazione e le azioni di cambiamento. – 4.- Note di riflessione. **Sezione II:** 1.- Il Codice dell'Amministrazione digitale. – 2.- I principi generali del Codice – 2.1.- *Segue:* i diritti sanciti dal Codice. – 3.- Il Codice nel processo di informatizzazione dell'Amministrazione pubblica.

Sezione I

1.- L'informatica ed *internet* costituiscono un fenomeno in continua evoluzione «le cui implicazioni pratiche sono ancora oggi al di fuori dalla portata intellettuale della moltitudine»².

Ed invero, l'informatica rappresenta un'opportunità di crescita, di sviluppo e soprattutto di conoscenza, tant'è vero che costituisce molto probabilmente il terreno di un confronto culturale più vivo³ nonché uno dei principali volani dell'informatizzazione e della democrazia: il riferimento è senza dubbio alla possibilità per il cittadino di contattare direttamente le Istituzioni mediante siti *web* dedicati, oppure alla possibilità di ricoprire un ruolo attivo nella gestione della cosa pubblica.

Nella stessa logica di idee si sente sempre più spesso parlare di *società dell'informazione*, termine che ha origini lontane.

Più precisamente, tali origini si fanno risalire al 1964, allorché un giornalista giapponese lo avrebbe utilizzato per la prima volta⁴, «anche se la fonte primaria dell'idea che potesse esistere una società

² E. FLORINDI, *Computer e diritto, L'informatica giuridica nella società dell'informazione e della conoscenza*, Milano, 2012, XIII.

³ Così, R. BORRUSO, *Computer e diritto*, Milano, 1988, 6.

⁴ A.S. DUFF, D. CRAIG, D.A. MCNEILL, *A note on the origins of the information society*, in *Journal of Information Science*, 1996, XXII, 2, 117 ss..

dell'informazione viene riconosciuta nell'economista di origine austriaca Fritz Machlup che, sin dalla fine degli anni cinquanta, aveva posto l'attenzione sul crescente peso che la conoscenza andava assumendo nella economia americana»⁵.

Oggi, la società dell'informazione è un fenomeno globale che porta alla creazione dell'*economia dell'informazione*, in cui rileva la produzione, l'uso e il trasferimento delle conoscenze, piuttosto che la proprietà ed il commercio del bene materiale⁶.

Tale fenomeno – giunto a conclusione nei primi anni di questo secolo – iniziava il proprio percorso di crescita già negli anni settanta del secolo scorso⁷.

La società dell'informazione, pertanto, può essere definita come una modalità organizzativa di processi produttivi, all'interno della quale svolge un ruolo di preminenza l'automazione dei processi amministrativi e la categoria delle nuove tecnologie multimediali.

In questa logica, il ruolo di protagonista spetta non soltanto ad *Internet* – rete attraverso la quale transitano le opportunità per comunicare e veicolare esperienze – ma anche e soprattutto al *Codice dell'Amministrazione digitale*⁸.

⁵ F. MACHLUP, *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, Princeton N.J., 1962.

⁶ R. CIPPITANI, *Il diritto privato della società dell'informazione e della conoscenza*, in *Diritto privato del mercato*, A. Palazzo, A. Sassi (a cura di), Perugia, 2007, 170.

Ed invero, si parla sempre più spesso di società *post* industriale, caratterizzata non più dalla produzione di beni materiali, quanto piuttosto dai servizi legati al mondo dell'informazione.

⁷ Si fa riferimento alla creazione nel 1969 della prima rete di interconnessione tra computer, definita Arpanet (*Advanced Research Project Agency Net-work*). Tale progetto è stato studiato e realizzato dall'Agenzia della Difesa americana, responsabile dello sviluppo di nuove tecnologie ad uso militare e utilizzato enormemente durante la Guerra fredda.

⁸ Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in G.U. 16 maggio 2005, n. 112, S.O., noto appunto come *Codice dell'Amministrazione digitale*.

È noto, infatti, che le tecnologie dell'informatica e delle comunicazioni⁹ producono significativi cambiamenti nella nostra società e di conseguenza nell'Amministrazione pubblica.

Più precisamente, i nuovi scenari che le ICT generano nella società attuale impongono alle Amministrazioni particolare attenzione, comportando l'emanazione di un quadro normativo in continua evoluzione, con il quale la macchina organizzativa degli enti pubblici deve necessariamente e quotidianamente fare i conti.

È del tutto evidente che la *conoscenza* e la formazione delle risorse umane nella p.A. assumono un ruolo sempre più importante.

Ed invero, il cambiamento organizzativo nell'Amministrazione passa attraverso l'assunzione di consapevolezza dell'importanza delle ICT, il riconoscimento – da parte degli organi di indirizzo e di governo – della centralità della formazione professionale permanente delle risorse umane a disposizione, finalizzata a modelli d'apprendimento lavorativi che comportino maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'*agere* amministrativo, aumentando in tal modo i livelli di produttività complessivi di un ente.

Il tutto all'insegna dello spirito riformatore che permea oggi l'Amministrazione pubblica, rivolta ormai a trasformarsi da ente *burocratico* ad ente *azienda*, orientato non soltanto alla cultura del procedimento, ma soprattutto alla cultura del *risultato*, da raggiungere nel rispetto dei tempi assegnati, sulla base di obiettivi precedentemente determinati.

2.- La gestione di un'organizzazione – ed in particolare la gestione della pubblica Amministrazione – richiede necessariamente di dover scegliere fra opzioni differenti.

È, pertanto, opportuno possedere ed utilizzare un gran numero di *informazioni* su svariati fattori che sono alla base del processo decisionario.

Le *informazioni* si distinguono in: interne, esterne, formali ed informali.

Le informazioni interne¹⁰ sono quelle possedute dall'organizzazione.

⁹ ICT, *Information and Communication Technologies*.

Le informazioni esterne, invece, provengono dall'esterno, per esempio, mediante l'attività di *benchmarking*¹¹.

Le informazioni formali, poi, derivano dalla corrispondenza, mentre quelle informali da colloqui o rapporti interpersonali.

Ciò detto, si può certamente affermare che l'informazione è un *dato* (o un insieme di dati) «sottoposto ad un processo che lo ha reso significativo per il destinatario, e realmente importante per il suo processo decisionale presente e futuro»¹².

Ebbene, accedere alle informazioni non significa affatto avere certezza di trasformazione delle stesse in conoscenza.

La conoscenza può essere definita una «tecnica per l'accertamento di un oggetto qualsiasi, o la disponibilità o il possesso di una tecnica siffatta. Per tecnica di accertamento va intesa una qualsiasi procedura che renda possibile la descrizione, il calcolo o la previsione controllabile di un oggetto»¹³.

La conoscenza è, dunque, un'evoluzione ulteriore dell'informazione, una categoria rilevante all'interno dei processi organizzativi, tant'è vero che può certamente essere considerata come un nuovo fattore di produzione.

2.1.- Il termine *organizzazione* è ormai utilizzato quotidianamente nel linguaggio attuale.

L'*organizzazione* è «l'attività diretta di proposito a stabilire, mediante norme esplicite, relazioni relativamente durevoli tra un complesso di persone e di cose, in modo da renderlo idoneo a conseguire razionalmente uno scopo [...] l'entità concreta, l'insieme del sistema sociale che

¹⁰ Sono informazioni interne, ad es. i dati di contabilità.

¹¹ U. BOCCHINO, *Il benchmarking. Uno strumento innovativo per la pianificazione ed il controllo strategico*, Milano, 1995. Tale attività è una tecnica di monitoraggio della dinamica gestionale, finalizzata alla ricerca ed al conseguimento dell'eccellenza, che utilizza procedure istituzionalizzate di confronto con un riferimento individuato come il migliore esistente e tradotto a sua volta in *standard* di prestazione.

¹² P.F. CAMUSSONE, *Il sistema informativo aziendale*, Milano, 1998.

¹³ N. ABBAGNANO, *Dizionario di Filosofia*, Torino, 1975, 156.

risulta da una tale attività [...] la struttura delle principali relazioni formalmente previste e codificate entro un partito, un'azienda, le quali sono soltanto una parte delle relazioni che la costituiscono»¹⁴.

Le organizzazioni a cui si fa riferimento in questa sede sono le Amministrazioni pubbliche.

Più precisamente, la p.A. rientra nella più ampia categoria organizzativa della burocrazia¹⁵, all'interno della quale vi è una chiara definizione delle procedure e dei ruoli di ognuno, ordinati in base ad una precisa scala gerarchica.

Allorquando si fa riferimento all'organizzazione *Comune* si può considerare lo stesso come un sistema – scomponibile in sottosistemi – finalizzato alla produzione di determinati beni.

Ebbene, l'organizzazione *Comune* al proprio interno si compone di una serie di fattori, quali la struttura organizzativa, i meccanismi operativi e lo stile direzionale.

Per quanto in questa sede d'interesse, l'attenzione è posta sul concetto di struttura organizzativa, la quale riguarda la scelta dei modi di divisione orizzontale e verticale del lavoro e dei meccanismi di coordinamento dei compiti.

Più in particolare, all'interno della struttura organizzativa in parola si rileva la presenza di posizioni organizzative tra cui suddividere il carico di lavoro.

Ebbene, l'organizzazione – avente struttura gerarchica – permette lo sviluppo di modalità operative basate su un rapporto diretto d'autorità, dal vertice della piramide verso la base della stessa.

In tal modo si sviluppa quindi l'organizzazione della p.A. e del Comune in particolare.

¹⁴ L. GALLINO, *Dizionario di Sociologia*, Torino, 1978, 488 ss..

¹⁵ Tale termine è stato coniato – con ogni probabilità – da Vincent de Gournay nel 1745 per significare il governo degli uffici pubblici e dei funzionari pubblici cui è demandato il controllo e l'esecuzione amministrativa degli atti posti da un'autorità politica.

La parola *burocrazia* ha assunto, sin dalle origini, un significato dispregiativo, atteso che con esso – anche oggi – si evidenzia l'inefficienza e lo spreco.

3.- La pubblica Amministrazione è – come noto – quell’organizzazione rivolta al perseguimento del pubblico interesse.

Oggi, in particolar modo, l’Amministrazione è tesa ad introdurre all’interno del proprio agire azioni di cambiamento.

E per far ciò – purtroppo soltanto dal 2005 – il nostro ordinamento si è dotato di uno strumento espressione proprio del cambiamento, della necessità di rendere l’Amministrazione quanto più vicina al cittadino e renderla realmente *semplificata* e *razionale*: il Codice dell’Amministrazione digitale¹⁶.

Si anticipa, sin d’ora, che l’art. 12 del codice in parola dispone che «le pubbliche amministrazioni nell’organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell’informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione», dovendo inoltre adottare «le tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati, con misure informatiche, tecnologiche e procedurali di sicurezza».

Ebbene, la p.A. nell’attività di riorganizzazione strutturale e gestionale si avvale dell’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nel quadro di una strategia che possa assicurare lo sviluppo del processo di digitalizzazione mirato anche alla razionalizzazione e semplificazione del procedimento amministrativo, delle attività gestionali, della documentazione, delle modalità di accesso e di presentazione delle istanze sia da parte del cittadino che delle imprese.

Quanto appena illustrato può permettere lo sviluppo di una rilevante azione di cambiamento all’interno della pubblica Amministrazione in generale ed all’interno dell’ente locale in particolare.

4.- L’Amministrazione pubblica e il sistema delle autonomie locali negli ultimi anni sono stati (e lo sono tutt’ora) attraversati da una totale azione di cambiamento, che tende non soltanto ad una progressiva aziendalizzazione di Regioni, Province e Comuni, ma anche ad un lavoro per obiettivi, per risultati da perseguire in tempi predeterminati e ciò

¹⁶ Del quale si parlerà *funditus infra*.