

LE NUOVE TECNOLOGIE APPLICATE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE FRONTIERE DEL DIRITTO E SERVIZI AL CITTADINO

Sintesi della conferenza di giovedì 7 giugno 2007

RELATORI: **NICOLA MELIDEO**, responsabile dell'area "Innovazione per le regioni e gli enti locali del CNIPA, Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione; **ELENA BASSOLI**, avvocato, docente di Diritto Costituzionale e Amministrativo dell'Informatica presso l'Università del Piemonte Orientale (sede di Alessandria).

L'idea della conferenza nasce dalle istanze di alcuni studenti di Giurisprudenza e di Informatica Giuridica di Alessandria che hanno espresso l'interesse ad approfondire le tematiche relative alle nuove tecnologie applicate ai servizi per i cittadini; unitamente vi è anche l'occasione della prossima apertura della sede alessandrina del CSIG - Centro Studi per l'Informatica Giuridica.

Il dottor Melideo apre il suo intervento spiegando quali sono le competenze e le funzioni dell'organismo presso cui lavora, il CNIPA. Il CNIPA è un'agenzia governativa, per metà *authority* e per l'altra metà centro di competenze tecniche per quanto riguarda i processi di organizzazione della PA. È un organismo che ha diverse linee di azione, ma quella per cui è stato fondato è **l'autorizzazione dei processi di innovazione nella Pubblica Amministrazione (PA) centrale**.

Alcuni anni fa, in concomitanza col passaggio dal governo Amato al governo Berlusconi, si aprì una nuova direzione: l'area "innovazione per le regioni e gli enti locali". Il CNIPA è un organismo governativo e in quanto tale ha competenza diretta sulle PA centrali, quindi nei confronti delle PA centrali opera come autorità. Nei confronti degli enti locali (che sono autonomi, *ex art. 117 della Costituzione*), il governo non può svolgere compiti di natura autoritativa per quanto riguarda gli assetti organizzativi; di conseguenza la "sezione autonomie" del CNIPA opera con altri mezzi di convincimento: denaro e politiche di concertazione.

Melideo delinea una panoramica dei principali avvenimenti degli anni immediatamente alle nostre spalle in tema di innovazione nella PA: si è detto molto in tema di innovazione, si sosteneva che fosse in atto un grosso processo di trasformazione, che in effetti c'è stato, nei costumi, nel modo di reperire le informazioni, nel modo di diffondere le conoscenze e in qualche misura anche nel modo in cui devono funzionare le organizzazioni. Tutto comincia con Al Gore, vicepresidente di Clinton, il quale, quando fu chiaro che Internet avrebbe cambiato il modo di comunicare e di organizzare gli assetti governativi (e non solo) a gran parte del mondo, affrontò il tema della riprogettazione (*reinventing government*) del modo di funzionare del governo federale americano, grazie proprio a Internet: il processo di automazione e informatizzazione, però, significò nel giro di pochi anni la perdita di lavoro di circa 200.000 dipendenti del governo federale degli Stati Uniti. Come è facile capire la trasposizione europea e italiana di questo nuovo *modus operandi* è stata più leggera. Nel 2000 il Consiglio CE sancì come obiettivo strategico per il 2010 la trasformazione dell'intera società europea (che si riconosce nelle istituzioni della UE), l'avvento della **società basata sulla conoscenza**, che prevedesse cioè Internet come strumento, veicolo, occasione per abbattere tutte le barriere che si frappongono alla piena fruizione di ogni possibile conoscenza da parte dei cittadini: è un obiettivo strategico a cui molti si rifanno in modo spesso molto retorico (ma forse, a parere di Melideo, lo stesso obiettivo era annunciato in modo eccessivamente retorico), certo è che gli Stati europei sono tenuti quantomeno a tentare un adeguamento e un'armonizzazione in questo senso, almeno finché non verranno posti dei correttivi e delle linee-guida più concrete da parte delle istituzioni Comunitarie.

Sempre nel 2000 il ministro italiano Bassanini, nell'ambito del suo progetto di semplificazione della PA (attraverso le sue tre famose leggi), lanciò il “**Piano Nazionale di E-government**”, che prevedeva non solo la semplificazione amministrativa *tout court*, ma proponeva la semplificazione dei procedimenti attraverso l’uso delle nuove tecnologie. Questo annuncio di progetto fu poi raccolto dal governo successivo guidato da Berlusconi, il quale, tra gli uomini della sua compagnia, designò, quale Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, Lucio Stanca, ex presidente IBM, persona quindi con competenze più privatistiche (d’impresa) che pubblicistiche. Dopo il governo Berlusconi è arrivato il governo Prodi, con il ministro Luigi Nicolais, che ha sostituito Stanca nella funzione (per la precisione Nicolais è Ministro per l’Innovazione e la *Riforma nella PA*).

Con Stanca l’accento era proprio sulle tecnologie in quanto tali: il suo piano aveva 10 obiettivi strategici, ma sostanzialmente la linea-guida (si ricordi sempre che proveniva dal mondo dell’impresa: i modelli culturali che lui ha portato erano di stretta derivazione multinazionale americana) era quella di inserire tutti i servizi della PA su Internet. L’auspicio era quello di scatenare la voglia dei cittadini di fruire liberamente dei servizi della PA attraverso lo strumento telematico, in modo da creare un movimento di massa inarrestabile per cui le PA sarebbero state costrette a cambiare e ad adeguarsi alle nuove tecnologie. Creando la domanda, si sarebbe dovuta creare l’offerta (ad esempio: non appena si impara a comprare i biglietti aerei e a pagare le bollette via Internet, sarà inevitabile che si inizierà a pretendere di fruire dei servizi pubblici per via telematica). Stanca non sapeva però esattamente di quali servizi stesse parlando (non aveva esperienza)! Egli, per ovviare al problema, anziché chiedersi quali fossero i servizi fondamentali della PA e a chi fossero rivolti (“cittadini” è un’espressione alquanto generica), si è comportato come fanno le multinazionali americane: ha chiamato una grande società di consulenza, una delle più grandi e costose al mondo, e l’ha incaricata di rifondare il paradigma dei rapporti tra cittadini e PA. La società in questione ha emesso il seguente curioso verdetto: “il cittadino è una persona che nasce, vive e muore: dobbiamo individuare tutte le cose di cui ha bisogno tra quando nasce e quando muore, e reinventare, attraverso le metafore della vita, il paradigma dei rapporti tra lui e la PA”. Nessuno all’interno della PA stessa si è opposto a quest’immissione forzata di un lessico nuovo, all’invenzione di servizi di cui nessuno mai aveva sentito parlare; nessuna amministrazione locale (nemmeno le più efficienti) ha protestato: probabilmente il tacito consenso era sostenuto dal miraggio di ricevere dei finanziamenti.

Questo accadeva nel 2002: il discorso di Stanca non avrebbe avuto seguito se non fosse stato il primo nella storia italiana ad annunciare un vero e proprio piano di azione per l’informatizzazione della PA. Per la prima volta qualcuno ha affermato di volere un’Italia fatta in un certo modo (al passo con l’Europa) e ha tracciato il percorso che, a suo parere, avrebbe potuto (potenzialmente) condurre all’obiettivo prefissato; per la prima volta ha dato l’impressione che si potesse mettere mano ai gangli che fanno funzionare il Paese e li si potesse cambiare, modificare e razionalizzare. Il primo Avviso del Piano Nazionale di *e-government* prevedeva 120 milioni di euro di cofinanziamento; allo stesso hanno partecipato 19 regioni, 2 province autonome, 93 province e 3574 comuni e unioni di comuni, 218 comunità montane e rappresentanza anche di 79 ASL, 22 università e istituti scolastici, 16 amministrazioni centrali e 8 prefetture. Si riteneva che nel giro di pochi anni 175.000 operatori della PA locale avrebbero cambiato il loro modo di operare e erogato servizi attraverso la rete. I progetti sono stati intavolati, molti sono arrivati felicemente a conclusione, i soldi sono stati spesi, molti servizi sono stati rilasciati; ma l’impressione complessiva che il Paese ne ricava, dal punto di vista di Melideo, è che di questa innovazione non vi sarà grande traccia nel vissuto dei cittadini: i risultati sono stati largamente inferiori alle attese.

La PA, dai tempi di Gutenberg, è rimasta pressoché sempre la stessa, e dal punto di vista dell’apparato strumentale e concettuale l’impianto della PA italiana è ancora quello napoleonico. I cambiamenti radicali (non sempre in bene) sono avvenuti con l’avvento dell’informatica prima (anni Settanta) e della rete poi (ultimo quindicennio). Stiamo assistendo a un processo al quale non siamo preparati, gli organismi sociali e le strutture della PA sono consolidati da secoli e i

cambiamenti spesso determinano anche il destino di intere classi politiche. È stato quindi necessario un processo di sensibilizzazione nei confronti dell’opinione pubblica.

Uno dei meriti dell’operato di Stanca è stato il modo piuttosto rigoroso di gestione dei finanziamenti: i soldi sono stati usati in modo pulito, non ci sono stati “imbrogli”. Altro punto di forza, il piano di Stanca ha introdotto il **Sistema Pubblico di Connattività**: si tratta sostanzialmente di progettare funzioni su una rete che colleghi tutte le PA e faccia in modo che le stesse si presentino come un organismo unico nei confronti del cittadino. Melideo, aprendo una parentesi, racconta che uno dei sistemi informatici più potenti d’Italia e d’Europa è il **Sistema Informativo dell’Anagrafe Tributaria (SOGEI)**, concepito in modo da rendere possibile il reperimento di qualsiasi tipo di informazione relativamente a chiunque. Ma non solo. Gli operatori dei terminali “non ufficiali” (fiscalisti, commercialisti, avvocati) hanno accesso diretto e immediato a questa banca dati; si pone quindi un problema di difesa del cittadino nei confronti della PA. È sommamente auspicabile dunque un sistema pubblico di connattività che faccia anche altro oltre a questo.

Nel 2003 la situazione era diventata caotica: convivevano sul territorio troppi progetti aventi lo stesso oggetto, non c’era integrazione tra le PA, non c’erano capi-progetto capaci di far funzionare queste strutture, c’era un eccesso di tecnologia e poco senso nell’usarla, con conseguente spreco di denaro pubblico. I limiti veri, però, sono stati altri: chi era a capo di questi progetti non conosceva le regole e i ruoli delle PA locali, si versava in una situazione di assenza di rispetto per le prerogative istituzionali, che è una cosa gravissima. L’enfasi era posta tutta sulle soluzioni di facciata; si riscontrò assenza di priorità e unità di servizio, ovvero è mancata una metrica di classificazione dei servizi in base alla loro importanza; si è sopravvalutato il ruolo delle tecnologie; non c’è stata un’ottica sostitutiva e l’innovazione tecnologica si è affiancata in parallelo al cartaceo; c’è stato l’annuncio dell’arrivo del “nuovo”, che però era destinato a divenire “vecchio” nel momento in cui sarebbero venuti meno i finanziamenti.

Il ministro Nicolais, nel 2006, ha annunciato un ulteriore cambiamento con la stesura di **sette nuove linee guida**, in cui le priorità erano ben diverse rispetto a quelle del suo predecessore: migliorare l’efficienza; realizzare l’inter-operabilità tra le PA; rendere trasparente la spesa pubblica; conferire la cittadinanza digitale e lottare contro il *digital divide* (letteralmente: divario digitale); creare un ambiente favorevole alla competitività dell’impresa; rendere l’Italia protagonista dell’innovazione in Europa; adottare un approccio sistematico per la misurazione della qualità e dell’efficienza nei progetti della PA. Questo ha significato riprendere i progetti finanziati e proposti all’epoca di Stanca e cambiarli. Un esempio è costituito dal **CST/ALI - Centri Servizi Territoriali**. Prendiamo il caso del Piemonte, che consta di 1206 comuni, di cui 1077 hanno meno di 5000 abitanti e 800 ne hanno meno di mille: i piccoli comuni, per sopravvivere in quanto tali, devono mettere insieme il *back office*, cioè devono svolgere alcune funzioni in modo associato e la scala di associazione può essere diversa a seconda dei servizi che si vogliono erogare. In sostanza, Stanca aveva pensato il CST per dare servizi *online* al piccolo comune, che forse non ne aveva poi così bisogno; con Nicolais il progetto è mutato a favore della strutturazione delle funzioni del piccolo comune: c’è un centro (che dipende dai piccoli comuni) che svolge funzioni di intermediazione intelligente tra comuni e altre amministrazioni senza sostituirsi ai piccoli comuni.

Concludendo, è possibile avere due visioni politiche dell’*e-government*, da destra e da sinistra; sostanzialmente a **sinistra** si punta di più a far funzionare la macchina della Pubblica Amministrazione, a usare tecnologie certificate, a formare partnership interne alle istituzioni; a **destra**, invece, è centrale il rapporto con il cliente-cittadino, l’enfasi è sul fatto che è il mercato a imporre l’innovazione, e le partnership sono tra pubblico e privato.

Perché è difficile fare innovazione nella PA? Melideo cita Kary Mullis (Premio Nobel per la Chimica, 1993) il quale sosteneva che affidare i processi di innovazione alle burocrazie pubbliche è un ossimoro, una “generosa follia”. Di fatto se le persone non accettano degli elementi di “rottura controllata” dei meccanismi ereditati in secoli e secoli di burocrazia, si continueranno a impiegare risorse, anche e soprattutto monetarie, in misura poco produttiva. Di notevole importanza è la differenza che intercorre tra un dirigente di un’impresa privata e un dirigente pubblico: per il primo **la legge è un limite** che non va superato, mentre per il secondo è **il fondamento del suo operato**,

svolge un compito solo se lo dice una norma; ma **nessuna norma di legge potrà mai dire come si innova**. Esiste quindi una contraddizione da rompere: i dirigenti della PA spesso sono bravi ma naturalmente portati alla subalternità e destinati a fare i “passacarte”, in quanto nella PA non esistono più centri di competenza tecnica, i consulenti sono quasi sempre esterni, le tecnologie sono sempre gestite in outsourcing. Per far sì che in Italia si potessero instaurare i processi di innovazione è stata necessaria una sorta di “violenza istituzionale”: alcuni soggetti hanno immesso elementi non previsti dall’ordinamento, quasi sempre delle spa, dunque soggetti privati, che si sono sostituite o hanno affiancato la PA (ad esempio la già citata SOGEI).

Conclusa la panoramica di Melideo sulla pseudo-evoluzione della PA, inizia l’intervento dell’avvocato Bassoli, che si focalizza sui **rapporti tra il cittadino e la PA**: in che modo l’informatizzazione della PA può modificare la vita del cittadino, e questa modifica è sempre in meglio?

È stato accennato al *digital divide*: esso consiste nella incapacità incolpevole, spesso indotta, nell’utilizzo dello strumento informatico e telematico. Quando si parla di *digital divide* su ampia scala, ossia a livello nazionale, ci si riferisce alle zone più disagiate dal punto di vista telematico (quindi quei paesini che non sono cablati per potersi connettere a Intenet con banda larga). Se restringiamo l’ottica, anche nelle famiglie esiste questa sorta di divisione tra chi è più avvezzo ad accedere allo strumento informatico e telematico e chi invece ne è tagliato fuori: è statisticamente provato che le donne sono meno portate all’uso della tecnologia informatica rispetto agli uomini e che i giovani sono in assoluto i più portati. Per quanto riguarda nello specifico i servizi che la PA fornisce al cittadino, uno dei passi più grandi che ha compiuto il legislatore italiano in questo senso è stata l’approvazione e istituzione della **firma digitale** (costituita semplicemente da un apparecchio collegato al computer per leggere un’apposita tessera che contiene la firma vera e propria, cioè una chiave numerica, un codice di cifratura che verrà opportunamente decrittato dal destinatario), che, se apposta a un normale documento informatico redatto con un qualsiasi elaboratore di testi, può conferire allo stesso la dignità di **sottoscrizione autografa**, cioè la stessa valenza probatoria di un documento cartaceo scritto di proprio pugno. Fino a qualche tempo fa un documento informatico non poteva sostituire una scrittura autografa, ad esempio la stipulazione di un contratto: questo fatto può lasciare “tiepide” molte persone, che raramente si trovano a stipulare contratti per cui è prevista la forma scritta, ma la questione si fa più interessante per la collettività quando si scopre che si possono evitare le code alla posta, ad esempio per inviare le raccomandate, tramite la cosiddetta PEC, Posta Elettronica Certificata (che appone la firma digitale sui documenti da inviare).

L’aspetto che però tocca più nel quotidiano ciascuno di noi è il **trattamento dei dati personali** (disciplinato in Italia dal d.lgs. 196/2003, Codice in materia di protezione dei dati personali). **Ogni cittadino è assolutamente “schedato”**, non solo dall’amministrazione giudiziaria o dall’agenzia delle entrate, ma anche dall’amministrazione sanitaria, e da soggetti privati, ad esempio i supermercati, che con l’emissione delle famose “carte fedeltà”, promettendoci premi a fine anno, ci sottraggono dati sui nostri consumi. Ci si può chiedere cosa possa importare a qualcuno se un soggetto preferisca ad esempio acquistare yogurt magro, se in un anno non acquisti mai zucchero ma sempre dolcificanti o prodotti a basso contenuto di colesterolo: questo aspetto, invece, interessa a parecchi altri soggetti, operatori del mercato, ma non solo. Se un soggetto fa poco uso di zucchero i casi sono due: o è in soprappeso e vuole dimagrire, e questi dati vengono allora ceduti, venduti alle società che poi gli offriranno massaggi dimagranti o abbonamenti in palestra; oppure il soggetto è diabetico e quest’informazione può essere allora rilevante per il suo datore di lavoro (che preferisce assumere o comunque tenere in organico soggetti sani), oppure per la sua assicurazione. Il fatto che quel soggetto potesse essere una “mente eccelsa” rimane del tutto in secondo piano: una persona viene scartata o accettata, dopo un colloquio di lavoro, a seconda di quello che di lui si sa tramite la consultazione delle banche dati, più precisamente tramite **l’interconnessione delle banche dati**. È questo l’aspetto più pericoloso dell’informatizzazione dei dati personali per il cittadino: il fatto di sapere che un ipotetico signor Rossi consuma solo yogurt magro rivela una cosa sola di lui, ma il fatto di sapere che acquista anche altri prodotti della più alta fascia di prezzo (o di più bassa), non solo rivela qualcosa o sul suo aspetto fisico o sul suo stato di

salute, ma anche sulla sua capacità di acquisto; il fatto che poi abiti in quella determinata zona della città può confutare o suffragare il fatto di considerare quel soggetto più o meno benestante.

Qualche anno fa aveva fatto scalpore il fatto che British Telecom avesse ammesso di classificare la cittadinanza londinese in 15 fasce di reddito, aggregate in 3 macroaree: avere chiaro il quadro della situazione era rilevante per un discorso di costi, in quanto per la società telefonica era più conveniente avere clienti benestanti, piuttosto che clienti della fascia più bassa, perché questi ultimi effettuano poche telefonate e questo non permette di recuperare i costi di manutenzione dell'infrastruttura. British Telecom, inoltre, istruiva gli addetti al *call center* a seconda della fascia di appartenenza dell'utente che chiamava: se questo apparteneva alla fascia più bassa, l'operatore doveva farlo aspettare a lungo, essere sgarbato e non risolvergli il problema; viceversa per quelli delle fasce più alte era riservato un trattamento di favore.

Anche quando si chiede un finanziamento, i dati di ciascuno di noi finiscono nelle cosiddette “centrali rischi” (disciplinate dal d.lgs. 196/2003 stesso), in cui veniamo classificati come “buon pagatore” o “cattivo pagatore”, e sulla base di questo le società finanziarie decideranno se concederci nuovamente un prestito oppure no.

Un altro aspetto rilevante è quello delle telefonate: le chiamate in uscita verso un determinato numero e la durata della chiamata sono tracciate (ma non il contenuto, non si tratta di intercettazioni); questi dati sono nella disponibilità degli operatori, qualora interconnessi, ad esempio, con i dati di *telepass* e *autovelox*. Uno dei casi più eclatanti in materia di *privacy*, che veniva spesso riportato anche da Stefano Rodotà, ex Garante della *privacy*, riguarda proprio il caso di un *autovelox*: si tratta di un ministro che era stato fotografato sull'autostrada tra Roma e Napoli mentre aveva riferito alla moglie di trovarsi tra Milano e Torino per lavoro. Il caso ha voluto che la macchina fosse intestata alla moglie e che la contravvenzione giungesse a lei, e che l'*autovelox* non si fosse limitato a fotografare il guidatore ma anche la signorina a fianco. La moglie chiese la separazione, il ministro si sentì lesa nel suo diritto alla tutela dei propri dati personali e si rivolse al Garante, chiedendo di non tener conto in giudizio della foto, perché chi l'aveva fatta avrebbe dovuto riprendere esclusivamente la parte della targa e del guidatore. In effetti, il fatto di aver ripreso anche il passeggero contravveniva al **principio di finalità del trattamento dei dati personali**: tutto ciò che è eutroneo al fine della raccolta dei dati (nel caso di specie: l'individuazione di chi avesse violato il Codice della strada) non deve essere trattato.

Un altro caso emblematico di violazione della *privacy* riguarda una ASL romana che si trovava in una situazione di carenza di spazio per l'archiviazione delle cartelle cliniche, tanto da dover sbarazzarsi di una certa quantità di esse. I due addetti che erano stati incaricati di buttare le cartelle trovarono i cassonetti dell'immondizia pieni ed ebbero l'infelice idea di lasciarle accanto agli stessi, in strada; come se non bastasse quel giorno un vento fortissimo imperversava sulla Capitale e le cartelle furono sparse per tutto il quartiere. Poco male se la cartella di Tizio, sottoposta ad appendicectomia quindici anni prima, fosse capitata nelle mani di qualcuno; il problema fu un po' più serio per Caio, che dalla sua cartella clinica risultava sieropositivo: indubbiamente la diffusione del dato sanitario in questione (definito anche dalla normativa come *supersensibile*) sarebbe stata molto compromettente, e quindi fece ricorso al Garante.

In conclusione, quali sono gli strumenti che il legislatore ci concede per difenderci dalle interconnessioni dei dati personali? Il d.lgs. 196/2003 ci dice che **ciascun cittadino può difendersi dal trattamento illecito dei dati**. Si può quindi, innanzi tutto, sollecitare dapprima informalmente il titolare del trattamento a cancellarci dalla banca dati e, successivamente, effettuare un c.d. “interpello preventivo”, cioè inviare una lettera (meglio se raccomandata) sempre al titolare del trattamento, il quale, a quel punto, ha quindici giorni di tempo per rispondere e cancellarci effettivamente dalla banca dati altrimenti si attiva il procedimento dinanzi al Garante della *privacy*.

Il codice in materia di protezione dei dati personali dà un potere enorme al cittadino: con una spesa anche di soli 200 euro e sessanta giorni di tempo, il privato può avere giustizia e tornare ad avere il controllo sui dati che lo riguardano.