



L'ATTUAZIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE NEL CONTESTO SOCIALE

di Stefano Chieffi

*Copyright 2020 Diritto per il Futuro Srls
Luglio 2020
ISBN 978-88-31212-20-5*

L'ATTUAZIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE NEL CONTESTO SOCIALE

INTRODUZIONE

Aver scelto di approfondire un campo di fondamentale importanza come la Digitalizzazione in generale e nello specifico della Pubblica amministrazione è nata dall'esigenza di capire il motivo per il quale soprattutto in Italia questo strumento ha subito notevoli rallentamenti dovuti probabilmente alla scarsa conoscenza ed applicazione della normativa relativa al digitale. Questo percorso rivoluzionario, nato con l'evolversi delle tecnologie una fra tutte quella di internet che ha modificato lo stile di vita di ogni cittadino e nel complesso semplificato le esigenze di vita di ognuno, ha portato ad una netta semplificazione e soprattutto velocità di comunicazione fra le singole persone e non solo fra di esse ma anche fra amministrazioni, paesi, e qualsiasi entità esistente portando ognuno a potersi connettere in modo facile e veloce senza dover subire nella maggior parte dei casi di alcun ostacolo. L'uso delle tecnologie ed in particolare quella di internet ormai è alla portata di quasi tutte le persone soprattutto di quelle che sono nate in questa era tecnologica – digitale, in cui tale strumento è divenuto di fondamentale importanza per tutto ciò che riguarda la vita degli individui come può essere la semplice raccolta di notizie, informazioni, approfondimenti o conoscenza di qualsiasi cultura diversa dalla nostra o come quella di entrare in contatto con amministrazioni pubbliche o private (interazione digitale tra amministrazione e privati) evitando l'accesso fisico ad esse (offerta di servizi on-line a cittadine e imprese). L'uso della tecnologia (soprattutto la rete internet) nel corso degli anni evolvendosi ha comportato notevoli aspetti positivi come citati precedentemente ma anche difficoltà legate soprattutto alla scarsa regolamentazione che tutelasse in modo effettivo i singoli dalla lesione di diritti fondamentali collegati soprattutto alla tutela dei dati sensibili spesso usati a fini illeciti e senza alcun tipo di autorizzazione da parte dei diretti interessati. Un altro aspetto negativo del tema riguarda la scarsa diffusione da parte dello stato italiano di strumenti efficienti ed innovativi che potessero avvicinare il cittadino all'amministrazione pubblica e oltre ad essi della mancanza di corsi di formazione che sarebbero necessari al singolo per raggiungere una maggiore sicurezza e fiducia nelle istituzioni oltre che ad una conoscenza adeguata delle relative tecnologie di uso comune. Tutto ciò ha comportato una grande confusione nella società in quanto lo scopo principale della tecnologia legata ai servizi essenziali (e-Government – cioè dell'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo di ammodernamento della pubblica amministrazione)¹ del cittadino è quella della semplificazione amministrativa e soprattutto del risparmio di spesa pubblica concernente i vari sprechi legati all'attività amministrativa, mentre si è

¹ C.Rabbitto – Informatica e diritto, il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making 2008 – ittig.cnr.it

arrivati ad oggi ad una quasi totale scollatura tra cittadini ed amministrazione in quanto ci troviamo rispetto ad altre realtà europee tecnologicamente avanzate e connesse notevolmente indietro sia per quanto concerne la trasparenza dei dati ed in primis per la mancata dotazione negli anni da parte della PA di competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie. Lo scopo della relazione sarà di individuare, attraversando tutte le fasi storiche succedutesi nel corso degli anni sulla digitalizzazione della p.a, le soluzioni giuste per poter arrivare ad un adeguato processo di digitalizzazione che fosse in grado di garantire agli utenti un giusto servizio e di attenuare questa scollatura venutasi a creare e che sembra non aver fine (prendendo in considerazione le numerose fonti sul tema). Per far ciò sarebbe di fondamentale importanza capire quali potrebbero essere i passaggi e le fasi primarie da cui ripartire dimostrando alla società civile che c'è uno stato alle spalle efficiente pronto all'innovazione ed alla competitività.

1) FASI DEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE

Una prima fase di sviluppo la si può individuare con il piano d'azione eEurope 2002 con il quale il Consiglio Europeo di Lisbona del 23/24 marzo 2000 ha stabilito l'ambizioso obiettivo di far divenire l'Europa l'economia più competitiva e dinamica a livello mondiale. Il piano d'azione ha inoltre rilevato l'urgente esigenza, da parte dell'Europa, di sfruttare le opportunità offerte dalla nuova economia e in particolare da internet². L'iniziativa e-Europe è stata varata dalla Commissione Europea nel dicembre 1999 con l'obiettivo di collegare l'Europa on-line e soprattutto raggiungere i seguenti obiettivi: accesso economico, rapido e più sicuro a internet; investire nelle risorse umane e nella formazione; promuovere l'utilizzo della rete internet per le amministrazioni pubbliche entro il 2002 e di fondamentale importanza adottare un adeguato quadro giuridico. Quindi il piano di azione e-Europe 2002 si iscrive direttamente nel quadro della strategia di Lisbona che mira a fare dell'Unione europea l'economia della conoscenza più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010. Un altro aspetto di fondamentale importanza che il piano si è proposto di attuare è stato quello concernente la sicurezza delle reti e degli accessi tramite carte intelligenti per instaurare la fiducia degli utenti nel commercio elettronico. Il piano mira a migliorare la sicurezza globale delle transazioni in linea con azioni che includono le misure seguenti: la promozione delle tecnologie per rafforzare il rispetto della vita privata mediante l'adozione di codici adeguati e promuovendo la cooperazione tra settori pubblici e privati sull'affidabilità delle infrastrutture di informazione.³ I progressi sono stati evidenti rispetto al passato ma c'è ancora tanto da migliorare e perfezionare soprattutto per quanto concerne la formazione, in primo luogo nelle scuole, dove manca un sufficiente collegamento di queste alle reti di ricerca e inoltre manca un accesso facile degli insegnanti e studenti a internet ed alle risorse multimediali, ai servizi didattici e alle piattaforme di

² G. De Maio, Lezioni Master Unisob, Napoli 2019

³ Eur-lex (access to european union law), 2003 <https://eur-lex.europa.eu/>

apprendimento, oltre che di formazione degli insegnanti stessi alle tecnologie digitali. Ciò che ancora manca è la totale accessibilità della popolazione alle tecnologie dell'informazione e prevedere una maggiore partecipazione alle tecnologie dell'informazione dei disabili e di qualsiasi persona che non è in grado di beneficiare interamente della società dell'informazione (contrastare l'esclusione digitale). Le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona invitavano gli stati membri a garantire un accesso generalizzato per via elettronica a tutti i servizi pubblici di base entro il 2003. Il piano di azione propone diverse misure che vanno in questo senso come la definizione di un approccio coordinato per l'informazione del settore pubblico, la promozione dell'uso di software liberi nel settore pubblico e la semplificazione delle procedure amministrative.⁴ Il processo seppur avviato risulta essere lungo ed ancora da perfezionare.

2) FASE SUCCESSIVA DEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE

Nello stesso intento di e-Europe 2002, si pone il piano d'azione e-Europe 2005, preparato dalla Commissione per il Consiglio europeo di Siviglia del giugno 2002. L'obiettivo è quello di modernizzare i servizi pubblici e di garantire a tutti i cittadini la possibilità di partecipare alla società dell'informazione globale. Per il conseguimento dello scopo il mezzo primario sarà secondo e-Europe 2005 l'adozione di un'infrastruttura a banda larga (la banda larga consiste in una connessione telematica in grado di garantire alta velocità di trasmissione e connessione permanente): si tratta di promuovere servizi, applicazioni e contenuti sicuri basati su un'infrastruttura a banda larga ampiamente disponibile e lo sviluppo del protocollo internet Ipv6. Sarà necessario che gli stati membri definiscano un elenco di servizi per i quali sia auspicabile una totale interattività come la ristrutturazione delle funzioni di back office e dovranno essere risolte le problematiche relative all'accesso da parte di persone con esigenze particolari, quali i disabili e gli anziani.⁵ Altro obiettivo del piano è quello di agevolare l'affermazione dell' eGovernment, dell'eLearning, dell'eHealth ed dell'eBusiness.⁶ La società dell'informazione presenta grandi potenzialità in termini di aumento della produttività e di miglioramento della qualità di vita. Si tratta di potenzialità che crescono grazie agli sviluppi tecnologici della banda larga e dell'accesso multi-piattaforma, ossia la possibilità di collegarsi ad Internet, non solo con il computer, ma anche con dispositivi quali la TV digitale e i sistemi di comunicazione mobili di terza generazione. Questi sviluppi offrono notevoli opportunità sotto il profilo economico e sociale. I nuovi servizi, le nuove applicazioni e i nuovi contenuti porteranno alla creazione di mercati nuovi e forniranno gli strumenti necessari per aumentare la produttività e, di conseguenza, la crescita e l'occupazione in

⁴ Eur-lex (access to european union law), 2003 <https://eur-lex.europa.eu/>

⁵ C.Rabbitto – Informatica e diritto, il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-governament. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making 2008 – ittig.cnr.it

⁶ M.De caro, C.A Ciampi – Dalla strategia di Lisbona a Europa 2010, Fondazione A.Olivetti. Roma 2011

tutti i settori dell'economia. Garantiranno inoltre a tutti i cittadini un accesso più pratico agli strumenti di comunicazione e di informazione.⁷ E-Europe 2005 prevede azioni in materia di e-government, e-health, e-learning e e-business che sono destinate a stimolare lo sviluppo di nuovi servizi che siano più efficienti e meno cari e a sviluppare di conseguenza nuove reti. La strategia di Lisbona non è fondata esclusivamente sulla produttività e la crescita, ma anche sull'occupazione e la coesione sociale mettendo l'utente al centro dell'azione migliorando la partecipazione sociale, offrendo nuove opportunità per tutti e aumentando le competenze. Tutte le linee di azione di e-Europe prevedono misure riguardanti la cosiddetta e-partecipazione o "e-inclusion", per realizzare tale obiettivo è importante che l'offerta dei servizi avvenga secondo una logica multi-piattaforma. Ovviamente non avendo tutti un computer, per garantire la partecipazione di tutti i cittadini è indispensabile assicurare che i servizi, e in particolare i servizi pubblici, siano accessibili a partire da terminali di tipo diverso, come i televisori o i telefoni mobili. Il piano prospetta diverse misure importanti come quelle di politica generale volte a riesaminare ed adattare la normativa nazionale ed europea; a garantire che tale normativa non ostacoli inutilmente l'emergere di nuovi servizi; a rafforzare la concorrenza e l'interoperabilità; migliorare l'accesso a reti di diverso tipo e infine ad attestare l'impegno dei responsabili politici. Gli obiettivi di fondamentale importanza che il piano si è prefissato sono: collegare le pubbliche amministrazioni, le scuole e i centri di cura alle reti a banda larga; offrire servizi pubblici interattivi, accessibili a tutti su piattaforme diverse; fornire servizi sanitari online; eliminare gli ostacoli all'installazione delle reti a banda larga; riesaminare la normativa relativa all'e-business; istituire una task - force sulla sicurezza informatica. Il presente piano d'azione propone agli Stati membri di assumere una serie di impegni ambiziosi. Invita inoltre il settore privato a collaborare con la Commissione e gli Stati membri per realizzare gli obiettivi di eEurope.⁸ Nel trarre i risultati di questo piano (concretizzatosi nella Comunicazione della Commissione del 2004 sulla revisione intermedia del piano d'azione e-Europe 2005) si può affermare che ci sono stati dei netti miglioramenti rispetto al passato come ad esempio l'offerta di connessioni a banda larga e l'amministrazione elettronica. La percentuale di servizi amministrativi di base totalmente accessibili on-line era passata dal 17% al 43% (rispetto al 2001), inoltre il numero di connessioni a banda larga nell'UE era quasi raddoppiato. Per l'amministrazione elettronica (e-government) oltre ai progressi sostanziali registrati sussistevano (ma sussistono ancora oggi) disparità considerevoli tra gli stati membri per quanto riguarda la serie di servizi proposti, sarebbe stato necessario rafforzare la cooperazione per quanto riguardava l'orientamento delle politiche e il sostegno finanziario. Per l'apprendimento elettronico (e-learning) quasi tutti gli istituti di insegnamento e di formazione risultavano ormai collegati ad internet. Il riesame del piano d'azione avrebbe dovuto tener conto dell'esigenza di valutare in modo sistematico gli insegnamenti

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/>

tratti da tutte le iniziative. Per i servizi sanitari on-line (e-health) la fornitura di servizi in rete diventava ed è un elemento centrale della politica sanitaria a livello regionale, nazionale ed europeo. Sarebbe stato auspicabile portare avanti i lavori in merito alle azioni di e-health proposte da e-Europe, ossia le tessere sanitarie elettroniche, i servizi sanitari on-line e le reti di informazione medica. Insomma dall'esame della relazione si evince la forte raccomandazione per un concreto impegno politico per garantire l'interoperabilità su scala europea in questo campo. Altre analisi riguardavano il commercio elettronico (e-business) che nonostante l'aumento costante delle transazioni di acquisto e vendita on-line, dimostrava alcuni ritardi, la raccomandazione principale agli stati membri era quello di andare oltre il commercio elettronico per giungere ad una completa integrazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT - Information and Communications Technologies) nel processo imprenditoriale. Nel resoconto sul piano d'azione 2005 l'esame dei dati evidenzia che quasi l'80% dei cittadini europei non osa effettuare acquisti su internet, d'altro lato solo il 54% delle imprese ha posto in essere una vera e propria politica di sicurezza.⁹ Trattandosi di una condizione indispensabile dello sviluppo della Società dell'informazione, la sicurezza è al centro delle priorità dell'Unione Europea, come dimostrato dalla celerità con la quale è stato adottato il regolamento che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione. Un altro tema che viene tenuto in considerazione riguarda l'e-Inclusion: la "partecipazione digitale" è una delle problematiche comuni a tutte le aree tematiche del piano d'azione e-Europe 2005, particolare attenzione doveva essere attribuita alla definizione di norme comunitarie in materia di accessibilità alla rete, di orientamenti sull'iniziativa di accessibilità al web e di regole di etichettatura comune delle pagine web accessibili. Occorre incentivare l'accesso multiplatforma (pc, televisione digitale, cellulari) per migliorare l'accessibilità dei gruppi emarginati e delle regioni sfavorite. Ai fini del controllo dei progressi e dell'avanzamento del piano di azione l'Europa si dota di indicatori di raffronto che vengono esaminati con la Comunicazione della Commissione "detti propriamente indicatori per l'analisi comparativa". Tale comunicazione illustra gli indicatori per l'analisi comparativa di e-Europe 2005 proposti dalla commissione, questi indicatori concernono: accesso dei cittadini ad internet e uso di internet; accesso delle imprese alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT - Information and Communications Technologies) e loro uso; e-government (pubbliche amministrazioni on line); e-learning (formazione on-line); e-health (servizi sanitari on line); commercio elettronico; preparazione all'e-business; infrastrutture informatiche sicure; esperienze e abitudini degli utenti di internet in materia di sicurezza informatica; penetrazione della banda larga. Il Consiglio d'Europa con apposita risoluzione all'attuazione del piano d'azione e-Europe 2005, in linea di massima invita

⁹ G.Cassano A.Contaldo, Internet e tutela della libertà di espressione, Giuffrè editore 2009

le parti interessate, gli stati membri e la Commissione ad adoperarsi per conseguire gli obiettivi di e-Europe 2005 entro la fine del 2005.¹⁰

3) PIANO STRATEGICO “I 2010” (Società dell’informazione e i media al servizio della crescita e dell’occupazione)

La Commissione invia al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni il suo nuovo quadro strategico che definisce gli orientamenti prioritari di massima per la società dell’informazione e i media. Tale nuova politica propone di incoraggiare la conoscenza e l’innovazione per sostenere la crescita, nonché la creazione di posti di lavoro. L’obiettivo dell’iniziativa era di coordinare le azioni degli Stati membri per facilitare la convergenza digitale e rispondere alle sfide legate alla società dell’informazione. Al fine di rafforzare l’innovazione e gli investimenti nella ricerca sulle ICT, la Commissione mirava ad una serie di obiettivi: aumento dell’80% al sostegno della ricerca comunitaria sulle ICT entro il 2010; dare priorità ai principali pilastri tecnologici quali tecnologie al servizio delle conoscenze, dei contenuti e della creatività, le reti di comunicazione avanzate e aperte, i programmi software sicuri e affidabili, i sistemi integrati, la nano elettronica; avviare iniziative di ricerca e diffusione volte a superare le barriere quali l’interoperabilità, la sicurezza e l’affidabilità, la gestione dell’identità e dei diritti che richiedono soluzioni di natura allo stesso tempo tecnologica e strutturale; definire misure complementari per incoraggiare gli investimenti privati nella ricerca e nell’innovazione nel campo delle ICT; definire politiche per il commercio elettronico volte a rimuovere gli ostacoli di natura tecnologica, organizzativa e giuridica all’adozione delle ICT in particolare alle piccole e medie imprese.¹¹ La Commissione intendeva rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale attraverso la realizzazione di una società europea dell’informazione basata sull’inclusione, essa prevedeva di sostenere la crescita e l’occupazione in modo coerente con lo sviluppo sostenibile e di dare priorità al miglioramento dei servizi pubblici e della qualità di vita. Per conseguire l’obiettivo di una società basata sull’inclusione che dia servizi pubblici di ottima qualità, la Commissione prevedeva di diffondere gli orientamenti politici sull’accessibilità. Con il concetto di accessibilità del web o e-Accessibility si fa riferimento alle iniziative volte a garantire l’accesso di tutti i cittadini ai servizi della società di informazione, lo scopo è quello di eliminare gli ostacoli tecnici, giuridici che alcune persone possono incontrare nell’uso dei servizi legati alle ICT soprattutto riguardo le persone disabili e gli anziani. Altro grande obiettivo è quello di arrivare ad una inclusione elettronica (e-Inclusion) in materia di pari opportunità, di competenze nel campo ICT e dei divari tra regioni.¹² La Commissione si propone di adottare un piano d’azione sull’amministrazione on-

¹⁰ G.Cassano A.Contaldo, Internet e tutela della libertà di espressione, Giuffrè editore 2009

¹¹ G.Cassano A.Contaldo, Internet e tutela della libertà di espressione, Giuffrè editore 2009

¹² Riferimento a Zambuco M, De Marco S., I siti web istituzionali: usabilità e accessibilità, in Istituzione e dinamiche del Diritto, a cura di A.Vignudelli, Torino 2005, 322 ss

line (e-Government) e orientamenti strategici per spingere i servizi pubblici a utilizzare le ICT; essa avrebbe avviato dei progetti dimostrativi per sperimentare soluzioni di ordine tecnologico, giuridico e organizzativo nel settore dei servizi pubblici on-line.¹³ Altri punti previsti dalla Commissione sono oltre a quello di creare biblioteche digitali per incoraggiare la diversità culturale, anche di aggiornare il quadro normativo per le comunicazioni elettroniche, i servizi della società dell'informazione e i media e di incentivare gli investimenti nella ricerca strategica. L'impegno degli stati membri era quello di adottare le priorità della società dell'informazione in linea con gli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione¹⁴. Durante il vertice di Lisbona avvenuto a marzo del 2000 i capi di Stato e di governo europei decisero che anche l'Europa sarebbe dovuta entrare nell'era digitale e stabilirono per l'Unione europea un nuovo obiettivo: diventare entro il 2010 la società basata sulla conoscenza più competitiva del mondo.¹⁵ L'iniziativa e-Europe è il processo che l'Unione europea ha adottato per il cambiamento e ammodernamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale, per garantire una nuova alfabetizzazione informatica a scuola e sul posto di lavoro. Questa iniziativa vuole garantire che nell'Unione Europea tutte le realtà (cittadini, scuole, imprese, amministrazioni) abbiano accesso alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e che le sfruttino ancor di più. Tutto questo consentirebbe un uso di internet per diverse attività giornaliere, servizi e prodotti come istruzione, amministrazione, salute, cultura e attività ricreative, l'iniziativa e-Europe si basa non solo sulla competitività europea ma anche garantire a tutti i cittadini europei (soprattutto quelli con esigenze speciali) l'accesso alle moderne tecnologie di comunicazione per migliorare la loro qualità di vita. Scopo essenziale sarebbe quello di fornire ai cittadini europei un accesso on-line diretto e interattivo a conoscenze, istruzione, formazione, amministrazione, servizi sanitari, cultura, attività ricreative, servizi finanziari. Nell'attuale contesto sociale l'accesso ad internet è diventato un diritto fondamentale di tutti i cittadini e un governo responsabile ha il dovere di fornirlo. Favorendo la crescita economica, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione possono creare posti di lavoro nuovi e migliori, aumentando la prosperità, internet offre possibilità enormi: qualsiasi persona capace di usare un computer può partecipare alla vita sociale cliccando un mouse. E-europe e i suoi programmi (e-learning, e-health, e-government e e-business) mirano a potenziare l'inclusione sociale, questa iniziativa mira a collegare il più velocemente possibile a internet i cittadini dell'Unione via computer, telefono mobile o tv che siano muniti di un dispositivo elettronico per servizi integrati internet tv, in ufficio, a scuola o a casa. L'obiettivo è realizzare un'Europa informaticamente alfabetizzata per garantire l'inclusione sociale, sviluppare la fiducia dei

¹³ Riferimento a Kluzer.S, Lo scenario europeo e nazionale delle politiche della società dell'informazione, in Econ. Pol. Ind. 2002, 161 ss

¹⁴ Vedere documento COM (2007) 146 del 2007 "Relazione annuale 2007 sulla società dell'informazione", spec.42 ss.

¹⁵ Vedere Alabau A, The European Union and its eGovernment development policy, Madrid,2004,72 ss.

consumatori e diminuire il divario tra ricchi e poveri.¹⁶ Si può affermare che rispetto all'Europa, negli Stati Uniti l'industria e i cittadini hanno accettato Internet molto più rapidamente ma comunque si deve dire che grazie agli interventi di e-Europe ci sono stati dei progressi puntando soprattutto a costruire e rafforzare il modello sociale europeo (caratterizzato da un alto livello di protezione sociale) conservare la diversità culturale e linguistica e sviluppare la presenza delle lingue europee in modo che tutti abbiano accesso a servizi e contenuto nella propria lingua. L'obiettivo di internet è di trasformare il mondo in un villaggio globale, ma l'Unione europea vuole garantire che in questo villaggio ogni cultura e ogni lingua mantengano il loro ruolo a livello locale. Per incoraggiare la diffusione di Internet, l'Unione europea ha cercato di creare un ambiente favorevole nel quale la società e qualsiasi altra organizzazione possano sviluppare abilità e servizi informatici, ha stabilito ad esempio un quadro giuridico per il commercio elettronico in una direttiva che è diventata fonte normativa nel gennaio 2002.¹⁷

4) SUCCESSIVE INNOVAZIONI

La diffusione della informatizzazione e nello specifico nelle pubbliche amministrazioni è un fenomeno che si riscontra in tutti i paesi del mondo, anche se con diverse modalità e tempistiche, quindi ormai le ICT (Information and Communications Technologies) sono diffuse nella società moderna.¹⁸ Si può affermare che il concetto di e-Government nasce con l'evoluzione delle ICT e con lo studio degli effetti della loro diffusione nel settore pubblico. Si può dire che l'e-Government inizialmente concepito come office automation è oggi inteso come attinente all'interazione digitale tra amministrazione e privati e in particolare come offerta di servizi on-line a cittadini e imprese¹⁹. Si parla infatti di servizi di e-government che comprende anche l'offerta dei cosiddetti servizi amministrativi. Tale fenomeno è stato analizzato dalle Nazioni Unite che nel Rapporto annuale sull'e-Government (2014 - 2016) ha evidenziato un sensibile aumento dei paesi che utilizzano strumenti informatici nella p.a per offrire pubblici servizi online ai cittadini.²⁰ Questo ha comportato come ha anche evidenziato la Commissione europea nella Comunicazione del 2010 sull'Agenda

¹⁶ G.Cassano A.Contaldo, Internet e tutela della libertà di espressione, Giuffrè editore 2009, 45 ss.

¹⁷ G.Cassano, Il commercio elettronico: una premessa, in Diritto delle nuove tecnologie informatiche dell'Internet, 357 ss

¹⁸ Come rilevato dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2010 sull'Agenda digitale europea, l'impatto sociale delle ICT è diventato significativo: il fatto che in Europa oltre 250 milioni di persone usino internet ogni giorno e che praticamente tutti i cittadini europei posseggano un telefono cellulare ha cambiato il nostro stile di vita. Cfr. comunicazione della Commissione del 19.5.2010 COM(2010)245 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245>

¹⁹ V. Arpaia, Ferro, Giuzio, Ivaldi, Monacelli, *L'E-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 2015 p. 5.

²⁰ Cfr. *The United Nations E-Government Survey 2016: e-Government in Support of Sustainable Development* (July 2016), <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>

digitale europea²¹, il ramo delle ICT genera direttamente il 5% del PIL europeo e rappresenta un valore di mercato di 660 miliardi di euro l'anno, che contribuisce alla crescita complessiva della produttività in misura notevolmente maggiore, difatti l'informatizzazione della pubblica amministrazione produce favorevoli effetti per la produttività e lo sviluppo economico in quanto i servizi di e-government possono ridurre i costi e permettere ad amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese di risparmiare tempo contribuendo alla competitività di un paese ed attenuando l'attuale crisi economica. Il ricorso alle ICT assume rilevante importanza a livello operativo in quanto rende più efficiente l'attività dell'amministrazione sia per quanto concerne il back office (attività interna della p.a) sia il front office (relazione con il pubblico)²², infatti per quanto concerne il primo profilo l'amministrazione grazie alle ICT ricerca i documenti in un tempo più breve, ha a disposizione anche gli atti di altre amministrazioni, trasmette e riceve i dati immediatamente e in maniera sicura di conseguenza può decidere più rapidamente e con costi minori. Quanto al secondo profilo il privato ha uffici a propria disposizione in ogni momento reperendo le informazioni attraverso internet senza bisogno di accedere fisicamente agli uffici e partecipare più facilmente ai procedimenti, anche se in Italia tutto ciò è ancora in una fase di non totale operatività. Di importanza fondamentale del processo della ICT è la c.d interoperabilità delle varie banche dati della pubblica amministrazione, ovvero la capacità delle singole componenti del sistema PA di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete, l'interoperabilità si può definire come la capacità di due o più sistemi di connettersi tra loro e di dialogare in forma automatica, scambiando informazioni e condividendo risorse²³, difatti è oggetto di uno specifico piano di azione della UE, adottato nell'alveo delle iniziative Europa 2020. L'offerta di servizi informatici da parte delle amministrazioni e quindi il miglioramento in termini di uso, qualità e accessibilità dei servizi pubblici online potrebbe avere come effetto indiretto anche di avvicinare una più larga parte della popolazione all'uso di internet e così ridurre il c.d. Digital divide, cioè il divario digitale che attualmente costituisce un blocco alla diffusione delle tecnologie nel mondo produttivo e nella società.²⁴ Uno dei principali problemi riscontrati nella diffusione delle ICT è la mancanza di adeguate competenze digitali in grandi fasce della popolazione (soprattutto come si diceva prima in Italia rispetto ad altri paesi), in relazione al quale l'Agenda digitale europea richiede agli Stati membri importanti sforzi di diffusione della alfabetizzazione informatica dei cittadini.²⁵ L'uso della tecnologia riferita alla PA può essere considerata un grande strumento di semplificazione e riorganizzazione dei procedimenti e promuove, a livello organizzativo, un maggiore coordinamento delle competenze e una loro concentrazione a livello centrale, l'e-government infatti dovrebbe semplificare i rapporti tra amministrazione e cittadini, eliminare passaggi inutili, ridurre duplicazioni di attività e di controlli attraverso un accentramento dei servizi di supporto comuni a varie amministrazioni, tale processo richiederebbe grandi investimenti finanziari e di risorse tecniche per la costruzione della infrastruttura e l'implementazione della tecnologia. A tal proposito il rapporto delle Nazioni Unite sottolinea l'importanza della realizzazione del modello del c.d. Open

²¹ Cfr. Comunicazione della Commissione del 19.5.2010 COM(2010)245 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245> pag. 36

²² V. F. Costantino, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, AA.VV., Giappichelli, 2016, p. 246 e ss.

²³ V. Arpaia, Ferro, Giuzio, Ivaldi, Monacelli, *L'E-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*. Banca d'Italia, cit., p. 27

²⁴ In questo senso si esprime anche la Commissione nella più volte citata Comunicazione del 2010 sull'Agenda digitale europea.

²⁵ In Italia, ad esempio, il piano nazionale per la scuola digitale prevede investimenti nelle infrastrutture ICT, formazione degli insegnanti e aggiornamenti dei programmi di studio.

Government²⁶ cioè che il potere pubblico si dovrebbe esercitare in modo aperto e trasparente nei confronti dei cittadini favorendo forme di “democrazia partecipata” o “collaborativa” e garantendo maggiori controlli sulla PA. I principi fondamentali su cui si fonda l’amministrazione aperta sono: trasparenza (pubblicazione delle informazioni sull’attività di governo); partecipazione (chiunque può dare idee e conoscenze per il miglioramento delle politiche pubbliche); collaborazione (cooperazione tra tutti i livelli di governo centrale e locale e le istituzioni private). L’Italia ha aderito a questo modello presentando un proprio Action Plan nel 2012 ed un secondo Piano d’azione Nazionale nel 2014.²⁷ Le recenti innovazioni tecnologiche hanno reso possibile una maggiore interazione tra potere pubblico e cittadini, si può far riferimento al WEB 2.0 che comporta in internet enormi possibilità di interazione tra gli utenti e quindi tra cittadini e PA a differenza del sistema WEB 1.0 dove le amministrazioni utilizzavano il web unicamente per la predisposizione di siti istituzionali informativi, quindi con il sistema WEB 2.0 i siti delle amministrazioni possono diventare strumenti di confronto e partecipazione con gli utenti, mediante appositi forum di discussione, archivi multimediali, blog e commenti, potrebbero essere utilizzati anche per proposte e indicazioni di miglioramento. L’importanza dell’utilizzo delle tecnologie digitali, in particolare al fine di creare una amministrazione aperta, innovativa, partecipata, responsabile e meritevole di fiducia da parte dei cittadini è stata evidenziata anche dall’OCSE, il quale nel luglio 2014 ha adottato una raccomandazione sulle strategie del Governo digitale.²⁸ Un ruolo centrale assume la trasparenza intesa non solo come possibilità di accesso ai documenti e pubblicazione on line di essi ma anche come “open data”, cioè come messa a disposizione di dati delle pubbliche amministrazioni e della previsione di una generalizzata licenza per il loro riutilizzo in favore di tutti gli operatori pubblici e privati. Il principio dell’open data Government è che rendendo le loro banche dati disponibili al pubblico, le PA divengono più trasparenti e responsabili nei confronti dei cittadini. L’open data è uno degli aspetti più caratterizzanti dell’Open Government ed è prevista dalla Open Government Partnership (OGP) cui l’Italia ha aderito, si definisce dato aperto “un dato che può essere liberamente acceduto, utilizzato, modificato e condiviso da chiunque e per qualunque scopo, soggetto al massimo ai requisiti di provenienza (richiesta di attribuzione) e apertura”. Nel mese di ottobre 2015 l’Italia insieme ad altri 16 paesi ha firmato la Carta internazionale degli open data la quale comprende principi, azioni specifiche, consigli pratici e orientamenti sull’attuazione delle strategie e politiche in materia di open data. La carta si fonda su 6 principi cardine: (Open by default, Timely and Comprehensive, accessibile and usable, comparable and interoperabile, For Improved Governance and Citizen Engagement, For Inclusive Development and Innovation) e su un insieme di regole che oltre a favorire l’accessibilità, la comparabilità e l’utilità dei dati aperti a livello mondiale, vogliono promuovere gli Open Data come guida per il raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile dei paesi. Si può affermare che la previsione di dati pubblici in formato aperto ed accessibile fa parte dell’Agenda digitale italiana dal 2012 (viene

²⁶ Sull’*Open Government*, v. F. Costantino, voce: *Open Government*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, UTET, Aggiornamento, 2015 e l’ampia bibliografia ivi citata. V. inoltre E. Carloni, *L’amministrazione aperta. Regole e limiti dell’open Government*. Rimini, 2014 e E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell’Italia digitale*, in *Giorn. di dir. amm.* 2012, 11, 1041.

²⁷ <http://sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.funzionepubblica.it/febbraio%202016/www.funzionepubblica.gov.it/media/1210651/secondo%20piano%20azione%20ogp%20nazionale.pdf>. L’Italia ha aderito all’*Open Government Partnership* (OGP) con lettera del Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione il 5 settembre 2011. Il Dipartimento della funzione pubblica ha coordinato gli enti pubblici al centro del programma dell’Agenda Digitale e presentato il primo Piano d’azione italiano in occasione del Meeting ministeriale dell’OGP di Brasilia del 18 aprile 2012.

²⁸ <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>

delineata con il d.l del 9 febbraio 2012 n.5, con cui il nostro legislatore prevede la modernizzazione dei rapporti tra cittadini, imprese e amministrazioni). Gli obiettivi dell'agenda sono di potenziare l'offerta di connettività a larga banda, incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali, promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi. L'art 52 del CAD sull'accesso telematico e riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni, come modificato dal d.l. n.179/2012, convertito nella legge n.221/2012, stabilisce che le amministrazioni (e gli altri soggetti cui si applica il CAD) "pubblicano nel proprio sito web il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne stabiliscono l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria". Il paradigma degli Open data è caratterizzato da una doppia funzione: da un lato esso favorisce il controllo sociale sulla PA e il miglioramento della vita dei cittadini, dall'altro è un' enorme opportunità di sviluppo economico; per quanto concerne l'Italia dal giugno 2015 ha attivato una nuova versione del portale nazionale degli open data²⁹, nel quale confluiscono i dati di 76 pubbliche amministrazioni (nazionali, regionali, locali) e che garantisce uniformità di contenuti, metadati di buona qualità e dati in formato aperto (i dati riguardano gli aspetti più vari dai documenti di bilancio degli enti pubblici ai dati elettorali e sociali). Tirando le somme si può dire che il crescente interesse degli organismi internazionali e di tutti i paesi allo sviluppo e alla diffusione delle ICT nell'amministrazione pubblica rispondono a due finalità tra loro interconnesse: 1) favorire lo sviluppo economico degli Stati e offrire nuovi strumenti per uscire dalla crisi economica; 2) promuovere una amministrazione più efficiente, trasparente e responsabile, maggiormente affidabile e partecipata dai cittadini, secondo il modello dell'Open Government ed il paradigma dell'Open Data. I servizi di e-Government rappresentano un'importante indicatore della competitività e affidabilità di un paese. Un forte impulso verso la digitalizzazione dell'amministrazione viene dall'UE, dando seguito alla strategia di Lisbona, infatti l'Agenda digitale per l'Europa è stata concepita come una delle sette iniziative fondamentali della strategia Europa 2020³⁰, sottolineando l'importanza della diffusione della banda larga per promuovere l'inclusione sociale e la competitività nell'UE e tracciare la strada per sfruttare al meglio il potenziale sociale ed economico delle ICT, in particolare di internet che costituisce lo strumento essenziale delle attività socioeconomiche, detto ciò con il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'Agenda si stimolerà l'innovazione e la crescita economica e si migliorerà la vita quotidiana dei cittadini e delle imprese.³¹ Essa ha come principale obiettivo quello di promuovere condizioni di crescita economica e occupazione in Europa investendo come anticipato sulla diffusione della banda larga, sulla creazione di nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali, sullo sviluppo delle competenze digitali, sul Cloud Computing e sulla realizzazione di una nuova strategia

²⁹ <http://www.dati.gov.it/>

³⁰ Cfr. sul tema L. Romani, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità ,con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all' interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 573 ss.

³¹ L'agenda impernia le proprie azioni principali sulla necessità di affrontare i seguenti aspetti: 1) frammentazione dei mercati digitali; 2) mancanza di interoperabilità; 3) aumento della criminalità informatica e rischio di un calo della fiducia nelle reti; 4) mancanza di investimenti nelle reti; 5) impegno insufficiente nella ricerca e nell'innovazione; 6) mancanza di alfabetizzazione digitale e di competenze informatiche; 7) opportunità mancate nella risposta ai problemi della società.

Essa si propone di creare un mercato unico del digitale basato su Internet ad alta e altissima velocità e su applicazioni interoperabili:

- o entro il 2013: accesso alla banda larga per tutti
- o entro il 2020: accesso per tutti a velocità di Internet nettamente superiori (30 Mbp o più)
- o entro il 2020: almeno il 50% delle famiglie europee con connessioni Internet di oltre 100 Mbp.

industriale dell'elettronica. Infatti, secondo la Commissione “i servizi di e-Government costituiscono un modo economico per migliorare il servizio ai cittadini e alle imprese, favorire la partecipazione e promuovere un'amministrazione aperta e trasparente”.³² Il 6 maggio 2015 la Commissione ha adottato la strategia per il mercato unico digitale³³, che si fonda su tre pilastri: 1) miglioramento dell'accesso dei consumatori e delle imprese ai beni e servizi digitali in tutta Europa; 2) creazione di un contesto favorevole e parità di condizioni per consentire alle reti digitali e ai servizi innovativi di svilupparsi; 3) massimizzazione del potenziale di crescita dell'economia digitale³⁴. Essa include 16 iniziative che devono essere poste in essere entro il 2016. Si ritiene, infatti, che la diffusione dell'uso di tecnologie digitali possa contribuire in misura di 415 miliardi di euro all'anno all'economia europea, creare nuovi posti di lavoro e migliorare i servizi pubblici e dunque dare un importante contributo al superamento della crisi economica in corso. Da dati ufficiali (c.d. *digital scoreboard*) viene confermata una rilevante disomogeneità tra i paesi del Nord Europa, che risultano tra i più digitalizzati al mondo, e altri Paesi (tra cui l'Italia) che si trovano in una situazione arretrata, l'Italia figura al 25 posto nella classifica dei 28 Stati membri dell'UE (dati del 2016). Per quanto concerne i servizi pubblici digitali l'Italia ha avuto un progresso avvicinandosi alla media dell'UE, sul versante della disponibilità di servizi di e-government ci sono anche qui progressi ma vi sono ancora margini di miglioramento in termini di riutilizzo delle informazioni tra le amministrazioni per facilitare la vita ai cittadini, mentre per quanto concerne il tasso di diffusione dell'uso dell'e-Government esso rimane uno dei più bassi nell'UE. In Italia figurano recenti riforme per la diffusione della digitalizzazione della amministrazione e del paese in generale. Al fine di dare concreta attuazione alle indicazioni dell'Agenda digitale europea, l'Italia si è dotata dell' “Agenda digitale italiana” (prevista dall'art. 47 del d.l. 5/2012, convertito nella l. 35/2012) con cui il Governo persegue l'obiettivo prioritario di modernizzare i rapporti tra Pubblica Amministrazione, cittadini e imprese.³⁵ L'Agenda Digitale Italiana costituisce l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale intraprese dall'Italia, in attuazione dell'Agenda Digitale europea. I principali interventi di attuazione dell'AGI sono stati previsti dal Decreto Legge, 18/10/2012 n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221 (c.d. Decreto crescita 2.0) nei seguenti settori: 1) Identità digitale e servizi innovativi per i cittadini: carta di identità e tessera sanitaria elettronica; anagrafe unificata, archivio delle strade, domicilio digitale e posta elettronica certificata obbligatoria per le imprese; 2) Amministrazione digitale e dati aperti: dati e informazioni in formato aperto e accessibile compresi quelli della Pubblica Amministrazione, sistemi digitali per l'acquisto di beni e servizi, trasmissione obbligatoria dei documenti via Internet; 3) Agenda digitale per l'istruzione e la cultura digitale: certificati e fascicoli elettronici nelle università, testi scolastici digitali; 4) Misure per la sanità digitale: fascicoli sanitari elettronici, prescrizioni mediche digitali; 5) Forte impulso per la banda larga e ultralarga; 6) Moneta e fatturazione elettronica; 7) Giustizia digitale. Ciò detto il ruolo chiave per le politiche di

³² Cfr. Comunicazione della Commissione del 19.5.2010 COM(2010)245 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245>

³³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

³⁴ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.9.3.pdf

La Commissione ha definito una tabella di marcia con 16 azioni chiave nell'ambito di tali pilastri, da realizzare entro la fine del 2016. Ciascuna di tali azioni sarà materia di adeguata consultazione e valutazione d'impatto.

³⁵ L'AGI si realizza mediante azioni coordinate dirette a:

- favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi;
- potenziare l'offerta di connettività a larga banda;
- incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali;
- promuovere la crescita di capacità industriali adeguate, a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi. (art. 47, comma 1, del D.L. n. 5/2012, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35).

digitalizzazione spetta alla Presidenza del Consiglio (ovvero al Ministro delegato) coadiuvato dalla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, mentre a livello tecnico operativo viene ulteriormente potenziato il ruolo dell'AGID (Agenzia per l'Italia digitale), alla quale ora unicamente spetta il coordinamento informatico della amministrazione statale, regionale e locale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. r) Cost. L'Agenzia per l'Italia digitale è stata istituita con d.l. n. 83/2012 convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 134, con il compito di garantire la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana e contribuire alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, favorendo l'innovazione e la crescita economica. Con il d.lgs. n. 179/2016, ad essa è stato affidato il Coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale (prima spettante all'organo politico) e il compito di favorire l'adozione di infrastrutture e *standard* comuni che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati (cfr. art. 14, comma 2, come modificato dal d.lgs. n. 179/2016). L'AGID in sostanza è chiamata a promuovere l'innovazione digitale nel paese e l'utilizzo delle tecnologie digitali nella organizzazione dell'amministrazione, attraverso l'emanazione di regole, standard e guide tecniche, la programmazione e il coordinamento delle attività delle amministrazioni, il monitoraggio delle attività svolte.

5) SVILUPPO IN ITALIA DEL DIGITALE (STRATEGIA CRESCITA DEL DIGITALE 2014-2020)

Il governo per superare le difficoltà sorte in tema di digitale in data 3 marzo 2015 ha adottato due documenti programmatici, il primo volto a dettare linee guida per consentire all'Italia di superare il divario tecnologico con gli altri paesi europei nella diffusione della connettività (Strategia per la banda ultralarga) l'altro per promuovere la diffusione di competenze digitali (Strategia per la crescita digitale 2014-2020). Per quanto concerne alla "Strategia italiana per la Banda ultralarga" il piano nazionale si propone attraverso investimenti pubblici e privati di colmare questo gap infrastrutturale e di mercato favorendo lo sviluppo integrato delle infrastrutture di telecomunicazione fisse e mobili. Il documento recante la Strategia per la crescita digitale promuove e pianifica l'informatizzazione della PA con l'obiettivo di accrescerne l'efficienza, esaminando anche le criticità e gli ostacoli che il processo può incontrare dal lato della PA data la grande resistenza al cambiamento da parte delle strutture amministrative e la mancanza di coordinamento delle azioni strategiche a livello territoriale e l'inadeguatezza dei sistemi di legacy in uso, il suo obiettivo è quello di privilegiare l'attuazione di interventi orientati verso il cittadino e le imprese quali lo SPID, l'anagrafe nazionale, l'attuazione della moneta digitale. La legge Madia – legge di riforma della pubblica amministrazione (l. n. 124/2015) propone di raggiungere 3 obiettivi: 1) superare "l'arretratezza" tecnologica del Paese"³⁶; 2) ampliare e rendere effettiva la c.d. cittadinanza digitale; 3) coordinare il testo del Codice dell'amministrazione digitale con il Regolamento UE 23 luglio 2014, n. 910. Con l'art. 1 della l. 124 del 2015 – che reca

³⁶ Cfr. Parere del Consiglio di Stato n. 785 del 23.3.2016, secondo il quale le principali criticità che determinano il gap tra l'Italia e gli altri Paesi sono: l'uso ancora eccessivo della carta nel normale funzionamento delle Amministrazioni; la complessità e l'incompletezza della vigente disciplina in materia di domicilio digitale dei cittadini e delle imprese; l'utilizzo di software con standard non aperti e dipendenti da specifiche tecnologie proprietarie, differenti fra ciascuna Amministrazione; la carenza di forme d'integrazione dei soggetti interessati con i sistemi informativi; l'assenza di una identità digitale di cittadini e imprese che impedisce l'utilizzo dei servizi erogati dalle PPAA; la non effettività dei principi di cittadinanza digitale; "l'analfabetismo" della cultura digitale della cittadinanza, con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione; la difficoltà di effettuare pagamenti con modalità elettroniche; "l'incompetenza tecnologica dei dirigenti" pubblici nell'attuare una transizione verso la modalità operativa digitale; nonché la persistente difficoltà nella navigazione sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, per la ricerca di documenti e informazioni pubbliche.

significativamente il titolo “Carta della cittadinanza digitale” – il Governo è stato quindi delegato ad emanare entro dodici mesi ulteriori norme di modifica del Codice dell’Amministrazione Digitale volte a: “garantire ai cittadini e alle imprese il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale” e “la semplificazione nell’accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell’accesso fisico agli uffici pubblici”. Tali modifiche concernono: la definizione di livelli minimi di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi in modalità digitale prevedendo sanzioni per le amministrazioni inadempienti; semplificazione dei procedimenti amministrativi (disciplina basata sulla loro digitalizzazione); disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e accesso alla rete internet presso gli uffici pubblici; l’alfabetizzazione digitale; favorire l’elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell’interazione con le amministrazioni. Successivamente, il codice è stato oggetto di ulteriori modifiche ad opera di vari provvedimenti intersettoriali, tra i quali si segnalano, per l’ampiezza delle modifiche apportate, i decreti-legge n. 201 del 2011 (articolo 29-bis) e n. 5 (articoli 6-ter, 47-quinquies e 47-sexies) e n. 179 del 2012 (articoli. 2, 4, 5, 6,9, 9-bis e 15), aventi ad oggetto l’utilizzo di programmi informatici *open source*, l’introduzione del cd. domicilio digitale, la possibilità di effettuare pagamenti con modalità informatiche, ecc. Per colmare il gap del nostro Paese rispetto al resto dell’Europa in materia di digitalizzazione e in particolare in relazione alla diffusione di una cultura digitale il legislatore delegato ha previsto alcuni mirati interventi che costituiscono attuazione della Agenda Digitale europea e che erano già stati da tempo progettati e in parte anche attuati come: la costruzione di un’Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) che prenderà il posto delle oltre 8.000 anagrafi dei comuni italiani, costituendo un’unica banca dati con le informazioni anagrafiche della popolazione residente; la realizzazione e diffusione del Sistema Pubblico di gestione dell’Identità Digitale (SPID). Si tratta di un sistema aperto che permette agli utenti di accedere con un’unica identità digitale (e un’unica password) ai servizi online della PA e dei privati aderenti, previo accreditamento da parte dell’AGID e che dovrà gradualmente sostituire gli strumenti della carta nazionale di servizi e della carta di identità elettronica, i quali per la verità non hanno avuto grande diffusione. Obbligo per tutte le amministrazioni di accettare i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico (e la realizzazione di una idonea piattaforma cui accedere tramite SPID), ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull’uso del credito telefonico (cfr. art. 5 del CAD come modificato dal d.lgs. 179/2016); la promozione della diffusione del domicilio digitale delle persone fisiche al fine di facilitare le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni, al quale si connette la speculare previsione del “diritto di inviare comunicazioni e documenti alle pubbliche amministrazioni e di riceverne dalle stesse tramite un domicilio digitale”. Diffusione della connettività internet negli uffici e luoghi pubblici. Di fondamentale importanza risulta il regolamento eIDAS che ha come obiettivo il rafforzamento della fiducia nelle transazioni nell’UE fornendo una base normativa comune per interazioni elettroniche sicure fra cittadini, imprese e PA, tale regolamento costituisce un’importante strumento per la creazione di un mercato unico digitale che promuove la semplificazione dell’accesso alle PA, la trasformazione digitale delle organizzazioni ed imprese, sviluppo di servizi innovativi e sicuri. Al fine di indirizzare e monitorare l’intero programma di digitalizzazione della PA, la riforma di cui alla l. 124/2015 ha promosso la realizzazione di una Governance semplificata e più efficace, ed ha affidato il coordinamento tecnico all’AGID (Agenzia per l’Italia Digitale), così concentrando in un unico soggetto, degli interventi volti alla realizzazione dei processi di digitalizzazione in tutte le PA. Il quadro costituzionale nel quale la riforma va inserita muove dalla lett.r) dell’art 117 co.2 Cost, nel testo oggi vigente, la quale prevede che il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale è di

competenza legislativa esclusiva statale. La Corte Costituzionale (Sent. n.17 del 2004) ha sul tema precisato che il coordinamento cui si riferisce la norma serve ad assicurare “una comunicanza di linguaggi, procedure e standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della PA”. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato che il potere esercitato dallo Stato ha un contenuto meramente tecnico (sent. n. 17 del 2004) e che non preclude autonome iniziative regionali tese alla razionale ed efficace organizzazione di basi dei dati disponibili (sent. n. 271/2005). La competenza statale copre in primo luogo la definizione di regole tecniche, ma anche la razionalizzazione della spesa e della qualità dei servizi, necessarie a garantire l’omogeneità nella elaborazione e nella trasmissione dei dati. Inoltre, anche la disciplina delle infrastrutture di comunicazione elettronica è, secondo la Corte, di competenza statale.³⁷L’art 14 del CAD che si occupa dei rapporti tra stato, regioni e autonomie locali, esso oltre a sancire il ruolo di coordinamento informatico dello Stato dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, già previsto in Costituzione, consistente nella definizione delle “regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l’interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l’accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime”, fa riferimento anche al meccanismo dell’intesa e degli accordi tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e all’adozione, attraverso la Conferenza unificata, degli indirizzi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell’azione amministrativa coordinato e condiviso. Il testo del secondo comma dell’art 14 è stato modificato dal d.lgs. 179/2016 prevedendo altresì che l’AGID assicura il coordinamento informatico dell’amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l’evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l’adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi e migliorino i servizi erogati. Di fondamentale importanza in relazione alla questione dei rapporti tra poteri di coordinamento centrali e autonomie locali e settoriali appare la disciplina del Sistema pubblico di connettività (SPC). L’art. 73, comma 1, CAD, come modificato dal d.lgs. 179/2016, oggi pertanto prevede: nel rispetto dell’articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell’autonomia dell’organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali il presente Capo definisce e disciplina il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC), quale insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l’interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell’Unione europea ed è aperto all’adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati. Come detto il processo di digitalizzazione ha portato numerosi vantaggi (in termini di velocità, economicità ed efficienza) ma come ogni fenomeno nuovo esso presenta delle criticità. Una di queste è quella legata al tema della sicurezza cioè l’inevitabile dipendenza della pa da soggetti terzi (multinazionali), proprietari e gestori delle tecnologie informatiche soprattutto in caso di uso di tecnologie di *clouds computing*. Il *clouds computing* è un sistema che consente di erogare a domanda servizi attraverso la rete nel quale è possibile pagare i servizi a tariffa secondo l’utilizzo e quindi evitare i costi di investimento. I dati vengono archiviati o elaborati da terminali virtuali che non si trovano solo presso l’amministrazione ma su server che possono fisicamente trovarsi anche dall’altra parte del pianeta³⁸, ciò comporterebbe che il fornitore collocando i dati nelle differenti sedi geografiche dei propri data center questi ultimi si perdano. In questo caso, i rischi per la sicurezza sono notevoli e massime cautele devono essere approntate dalla amministrazione. E’ stato pertanto affermato che il *cloud* è difficilmente utilizzabile dalla pubblica

³⁷ F. Costantino, *Uso della telematica*, cit. 249.

³⁸ V. F. Costantino, *Autonomia dell’amministrazione e innovazione digitale*, cit., 145.

amministrazione in quanto esso si pone “in contrasto con l'esercizio di naturali e necessitate funzioni pubbliche ordinamentali (che rappresentano in primo luogo un apparato di garanzie di interesse generale alla corretta gestione e controllo dei dati pubblici)”³⁹. Anche il Parlamento europeo⁴⁰, pur riconoscendo che il *cloud* rappresenta uno strumento economico ed ecologico, non ha potuto esimersi dall'evidenziare il rischio “ di una certa perdita di controllo da parte dell'utente”. Ha quindi affermato che per i servizi di *e-Government* transfrontalieri interoperabili dovrebbe essere assicurato il monitoraggio della delocalizzazione dei dati e il controllo rigoroso dell'accesso ai server e ai dati, nell'ottica, fra l'altro, di evitare qualsiasi utilizzo commerciale non autorizzato da parte di terzi. Per quanto concerne il rapporto tra cittadino e p.a lo scopo fondamentale della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi è quello di colmare quanto prima il “digital divide” e cioè il divario nella popolazione tra coloro che conoscono e usano efficacemente gli strumenti informatici e coloro che non ne sanno nulla. Per ovviare a ciò sarebbe di necessaria importanza garantire strumenti alternativi di contatto con la p.a oltre a quelli informatici o comunque essere assicurate negli uffici pubblici forme di assistenza alla compilazione delle istanze on line. Altro problema è quello della effettiva conoscenza delle pubblicazioni sui siti internet delle amministrazioni da parte di coloro che non abbiano adeguate competenze tecnologiche. Si segnala a questo proposito che in materia di domicilio digitale, nel nuovo CAD, permane l'obbligo per l'amministrazione di effettuare la notifica cartacea all'indirizzo del privato cittadino che non abbia indicato un domicilio digitale. Inoltre, l'Agid è incaricata di sostenere la cultura digitale e, a mente del nuovo art. 8 CAD, “Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo”. Si tratta di misure importanti ma è ancora lungo il percorso da fare. Come risulta dal documento recante la Strategia governativa per la crescita digitale, il quale fa riferimento ai dati DESI del 2015, l'Italia è molto in ritardo rispetto agli altri Paesi per la diffusione delle competenze informatiche. Gli utenti regolari di Internet sono solamente il 56% della popolazione di età compresa tra 16 e 74 anni, contro una media europea pari al 72%, mentre per converso sono il 34% gli italiani che non hanno mai utilizzato Internet contro il 21% medio europeo.⁴¹ E' chiaro infatti che dovendo essere garantito a tutti l'accesso ai servizi offerti dalla pa e ai servizi pubblici, non è possibile prescindere dalla messa a disposizione, gratuita, alla generalità degli utenti, di adeguati strumenti di connettività. L'art. 8 *bis* del nuovo CAD prevede la messa a disposizione della connettività alla rete internet presso gli uffici pubblici e in altri luoghi pubblici (tra cui però non sono espressamente menzionati i Tribunali, nonostante l'avanzata informatizzazione dei procedimenti giudiziari). In conclusione, si vuole sottolineare che le grandi potenzialità della digitalizzazione della amministrazione, le quali sono funzionali ad un processo inclusivo dei soggetti privati (cittadini e imprese) e ad una loro sempre più stretta partecipazione alla vita della pubblica amministrazione da protagonisti, secondo il modello del *Digital Government* potrebbero tradursi in una “esclusione” di intere fasce della popolazione, se non verranno adeguatamente

³⁹ F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit.

⁴⁰ Risoluzione del 20 aprile 2012 sull'*e-Government* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo (2011/2178(INI)).

⁴¹ M.Maddalena, *La Digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, 2016

colmati il divario digitale e le difficoltà di connessione tuttora presenti.⁴² Si può dire che un supporto concreto potrebbe venire dal recente recepimento della normativa europea in materia di trattamento dei dati (GDPR) che ha reso obbligatoria la figura del DPO (data Protection Officer) anche nella PA., sarebbe auspicabile una piattaforma centralizzata presso Agid di condivisione dei dati da alimentarsi a cura dei DPO così da configurarsi una dashboard centrale⁴³ dalla quale orientare, governare ed armonizzare il processo di digitalizzazione ed inoltre che si attivasse presso il Ministero della PA una task force di professionisti dotati di competenze adeguate e selezionati dal Ministero da mettere a disposizione di tutte le PA sprovviste di competenze adeguate per espletare i ruoli di DPO e di Responsabili della Transizione Digitale (le competenze e informazioni andrebbero gestite in maniera centralizzata e somministrate alle PA). Questo favorirebbe una gestione consapevole del processo di transizione digitale del Paese. Ma ad oggi le scelte effettuate dall'amministrazione centrale non sembrano andare in questa direzione difatti non è stato ancora risolto l'eterno equivoco di competenze tra Agid e Team Digitale. La recente modifica della governance dell'agenda digitale (art.8 del decreto-legge n.15/2018, decreto "concretezza"), trasferisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato i poteri del Commissario del Team digitale, ma non solo: costituisce una ulteriore "società per azioni, interamente partecipata dallo Stato, utilizzando ai fini della sottoscrizione del capitale sociale iniziale quota parte delle risorse finanziarie già destinate dall'Agenzia per l'Italia digitale per le esigenze della piattaforma". Per ovviare a questa carenza bisognerebbe ripartire da una nuova strategia che abbia come priorità la centralizzazione, la contabilità e i cittadini. Bisogna centralizzare funzioni e programmazione in capo ad un unico soggetto, garantendo la disponibilità di adeguate competenze che rispondano al Governo ma siano comandate presso la PA, di eccellenze ed inserite nei ruoli fondamentali, individuando procedure di reclutamento agevolate e con carattere di urgenza e nel contempo rendere obbligatoria la formazione mirata del personale esistente. Obiettivo è anche investire in accountability, ossia standardizzare regole certe ed uguali per tutta la PA per rendicontare in tempo reale i risultati della PA; i progressi ed i risparmi della transizione digitale, cui si ricollega la maggior parte del premio di risultato dei dirigenti e del personale devono essere rendicontabili ed accessibili dal centro in tempo reale, inoltre bisognerebbe rimettere al centro delle strategie della PA il cittadino, con i suoi bisogni, le sue difficoltà quotidiane e ripensare anche a tutti i servizi al cittadino in chiave digitale e privilegiare maggiormente gli user experience (esperienza utente)⁴⁴, le facilità di accesso, inclusività ed utilità dei servizi digitali intesa come capacità di migliorare la qualità della vita dei cittadini utenti. In conclusione si può dire che ciò che è mancato sino ad oggi alla PA ed al sistema paese è la capacità di programmare in modalità di open innovation non considerando che in una situazione notevolmente tragica dell'Italia attuale⁴⁵,

⁴² Cfr. S. Cacace, *Codice dell'amministrazione digitale* D.lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006, in www.giustizia-amministrativa.it

⁴³ Le dashboard sono visualizzazioni di dati sul comportamento, la "salute" e le attività della tua azienda, che risultano particolarmente efficaci nel mostrare informazioni complesse in modo semplice. Visualizzano i dati in arrivo da molti programmi diversi (ad esempio Google Analytics, Google Ads, Bing Ads, Facebook Ads, LinkedIn Ads, CRM...) e sistemi di data warehousing.

⁴⁴ <https://www.insidemarketing.it/glossario/definizione/user-experience/>

⁴⁵ Cfr. Sole 24 ore del 26.11.19, (PA digitale, Corte Conti: Ritardo eccessivo per l'Italia, terzultima in Europa). Siamo tra i paesi più in ritardo rispetto alla costruzione di un e-Government consolidato – bassi livelli sia di digitalizzazione sia di penetrazione – non solo il miglioramento della disponibilità dei servizi pubblici deve fare i conti con lo scarso utilizzo degli stessi da parte della popolazione. **PA italiana in "ritardo eccessivo" sul fronte della digitalizzazione e dell'ICT.** E' il giudizio espresso da uno studio della Corte dei Conti (dal titolo: Referto in materia di informatica pubblica) presentato il 26 novembre a Roma presso la Camera. Le analisi svolte in materia negli ultimi anni dalla Corte dei conti delineano un quadro non confortante del livello di innovazione nella PA italiana. L'Italia è tra i paesi più in ritardo rispetto alla costruzione di un e-Government consolidato (bassi livelli sia di digitalizzazione sia di penetrazione). Non

l'innovazione e soprattutto la tecnologia legata ai servizi potrebbe essere un ottimo viatico alla crescita del paese e anche ad una crescita personale di ogni individuo. (c.d. partecipazione dei cittadini alla vita pubblica stabilito dall'art 3 del CAD che sancisce: chiunque ha il diritto di usare in modo accessibile ed efficace le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti delle pubbliche amministrazioni).

solo: il miglioramento della disponibilità dei servizi pubblici deve fare i conti con lo scarso utilizzo degli stessi da parte della popolazione. A margine della presentazione dell'indagine il presidente della magistratura contabile Angelo Buscema e la ministra per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione Paola Pisano hanno siglato un protocollo d'intesa "Per la promozione e il monitoraggio della trasformazione digitale della Pubblica amministrazione". La ministra Dadone "consci del ritardo, abbiamo una road map" "siamo ben consci del ritardo digitale della pa, la nostra road map, infatti è chiara: diffusione dell'identità digitale, test e corsi su misura per la formazione del personale e innovazione dei processi per diminuire l'uso della carta".

BIBLIOGRAFIA

Alabau A, *The European Union and its eGovernment development policy*, Madrid, 2004, 72 ss.

V. Arpaia, Ferro, Giuzio, Ivaldi, Monacelli, *L'E-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, 2015 p. 5.

S. Cacace, *Codice dell'amministrazione digitale D.lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006*, in www.giustizia-amministrativa.it.

F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit.

G.Cassano A.Contaldo, *Internet e tutela della libertà di espressione*, Giuffrè editore 2009.

G.Cassano, *Il commercio elettronico: una premessa*, in *Diritto delle nuove tecnologie informatiche dell'Internet*, 357 ss.

V. F. Costantino, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, AA.VV., Giappichelli, 2016, p. 246 e ss.

F. Costantino, *Uso della telematica*, cit. 249.

V. F. Costantino, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., 145.

Sull'*Open Government*, v. F. Costantino, voce: *Open Government*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, UTET, **Aggiornamento, 2015 e l'ampia bibliografia ivi citata**. V. inoltre E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open Government*. Rimini, 2014 e E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giorn. di dir. amm.* 2012, 11, 1041.

M. De caro, C.A Ciampi – *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2010*, Fondazione A.Olivetti. Roma 2011.

G. De Maio, *Lezioni Master Unisob*, Napoli 2019.

Eur-lex (access to european union law), 2003 <https://eur-lex.europa.eu/>.

Kluzer.S, *Lo scenario europeo e nazionale delle politiche della società dell'informazione*, in *Econ. Pol. Ind.* 2002, 161 ss.

M.Maddalena, *la Digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, 2016.

C.Rabbitto – *Informatica e diritto, il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making 2008* – ittig.cnr.it

L. Romani, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 573 ss.

Zambuco M, De Marco S., I siti web istituzionali: usabilità e accessibilità, in Istituzione e dinamiche del Diritto, a cura di A.Vignudelli, Torino 2005, 322 ss.

WEB:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>.

<http://sitiarcheologici.palazzochigi.it/www.funzionepubblica.it/febbraio%202016/www.funzionepubblica.gov.it/media/1210651/secondo%20piano%20azione%20ogp%20nazionale.pdf>.

<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

<http://www.dati.gov.it/>.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/it/FTU_5.9.3.pdf.

<https://www.insidemarketing.it/glossario/definizione/user-experience/>.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245>.

Sole 24 ore del 26.11.19,(PA digitale, Corte Conti:Ritardo eccessivo per l'Italia, terzultima in Europa).