



Università degli Studi di Napoli Federico II
Istituto Italiano di Scienze Umane

Dottorato di ricerca in “Diritto ed Economia”
XX ciclo

*E-government, Società dell’Informazione e nuovi diritti:
contesto comunitario e nazionale.*

Il caso della Regione Campania

Coordinatore:
Ch.mo Prof.
Sandro Staiano

Tutores:
Ch.mi Proff.
Alberto Lucarelli
Riccardo Mercurio

Dottorando:
Pierpaolo Pesce

ANNO ACCADEMICO 2007-2008

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

L'E-GOVERNMENT TRA DIMENSIONE EUROPEA E REALTA' ITALIANA: PRIME RIFLESSIONI SULL'AVVENTO DEL GOVERNO DIGITALE

1. Premessa.
2. L'*e-government*: definizione, origini e finalità.
3. Modelli di Amministrazione ed *e-government*.
4. L'Europa e l'*e-government*.
5. L'*e-government* in Italia.
6. Il ruolo delle Regioni: a) profili normativi.
6.1. (segue): b) profilo della programmazione.
7. Il ruolo delle Province e dei Comuni.
8. Conclusioni e spunti per una prima riflessione.

CAPITOLO II

I "NUOVI DIRITTI" E I "NUOVI STRUMENTI" NELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

PARTE I°

1. Premessa.
2. Le generazioni dei diritti umani.
3. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: cenni introduttivi.
4. Finalità ed ambito di applicazione.
5. I "nuovi diritti".

6. Il diritto all'uso delle tecnologie e la libertà informatica (art. 3).
7. Il diritto al procedimento amministrativo informatico (art. 4).
8. Il diritto ai pagamenti con modalità informatiche (art. 5).
9. Il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (art. 6).
10. Il diritto alla qualità dei servizi (art. 7).
11. L'alfabetizzazione informatica dei cittadini e partecipazione democratica elettronica (artt. 8 e 9).
12. Sportelli per le attività produttive e registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese (artt. 10-11).
13. I “nuovi diritti” tra mera enunciazione di principio e reale effettività.

PARTE II°

1. Premessa.
2. I “nuovi strumenti” della P.A. digitale: le firme elettroniche.
3. Il documento informatico.
4. La posta elettronica certificata.
5. I dati delle Pubbliche Amministrazioni e il Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.).
6. L'erogazione dei servizi pubblici *on line*: le carte elettroniche.
 - 6.1. Tipologie di servizi in rete.
 - 6.2. Accessibilità (dei servizi) e disponibilità (delle informazioni) *on line*.
 - 6.3. Dalle reti civiche all'*e-government*.
 - 6.4. Siti, portali e domini delle Amministrazioni Pubbliche.
7. Ufficio relazioni con il pubblico (URP).

CAPITOLO III

L'E-PROCUREMENT, OVVERO L'APPROVVIGIONAMENTO PUBBLICO ELETTRONICO

1. Introduzione all'*e-procurement*.
2. Profili normativi generali: una riforma a fasi alterne.
3. Struttura generale delle convenzioni quadro.
4. Le convenzioni quadro.
5. Le aggregazioni di Enti.
6. Le Convenzioni Consip: a) nella Sanità; b) negli Enti locali; c) nelle Università.
7. DPR 101\02, aspetti generali.
8. Presupposti legislativi.
9. Profili generali e norme comuni (Capo I).
10. I regolamenti attuativi interni.
11. Le gare telematiche (Capo II).
12. Il mercato elettronico (*Marketplace*) (Capo III).
13. Rilievi critici.

CAPITOLO IV

IL CASO DELLA REGIONE CAMPANIA

1. Introduzione.
2. La Società dell'Informazione nella Regione Campania: quadro normativo.
3. segue: gli attori della Società dell'Informazione campana.
4. L'attuazione dell'*e-government* nei Comuni campani: lo stato dell'arte.
5. Conclusioni.

CAPITOLO V
PROBLEMI, PROSPETTIVE, POSSIBILI SOLUZIONI.
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Premessa.
2. Diritto pubblico e nuove tecnologie: un rapporto difficile.
3. Alcune considerazioni generali sulla normativa.
4. Decentramento amministrativo informatico e principio di uguaglianza.
5. Democrazia, *digital divide* e accesso ai servizi.
6. Garanzia di tutela dei dati personali e nuove tecnologie: (rinvio).
7. Dalla mera “informatizzazione di dati e servizi” all’esercizio “informatizzato della discrezionalità amministrativa”.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

“Non è cosa più difficile a trattare né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini; perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene ed ha tepidi difensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbero bene. La quale tepidezza nasce parte per paura degli avversarii, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità degli uomini; e quali non credano in verità le cose nuove se non ne veggano nata una ferma esperienza”

Machiavelli, Il Principe

INTRODUZIONE

Quando ci si avvicina per la prima volta allo studio dell'*e-government* e, più in generale, a ciò che riguarda l'applicazione delle nuove tecnologie al mondo giuridico, balzano immediatamente alla mente considerazioni molto simili a quelle esternate da Nicola Jeager, studioso del processo civile, il quale, già nel 1941, sia pure in un ambito diverso da quello che ci occupa, aveva brillantemente sottolineato come i giuristi siano generalmente ostili all'avvento delle innovazioni.

“Un pregio, che per me è anche un difetto, comune in genere a tutti noi uomini di legge, magistrati e avvocati e persino studiosi puri -scriveva lo studioso- è dato dalla tendenza conservatrice della quale siamo più o meno imbevuti verso gli istituti giuridici che ci sono familiari. È un pregio, senza dubbio, perché il diritto è anche garanzia di pace e di stabilità e trae forza da una osservanza durevole; è un difetto, perché può moltiplicare le resistenze, senza adeguata giustificazione, di fronte a riforme rese necessarie da nuove esigenze o da più illuminata coscienza di esigenze preesistenti. E siamo poi proprio perfettamente sicuri che questa tendenza non corrisponda in parte a una certa dose di pigrizia mentale, al desiderio di adagiarci su di una prassi ormai formata, su una giurisprudenza più o meno definitivamente consolidata, risparmiandoci lo sforzo di apprendere e di adattare alla pratica della vita istituti nuovi?”¹.

¹ N. JAEGER, *Manuale pratico del processo civile*, Torino, 1941, p. 3.

Condividendo questa riflessione, è possibile sostenere che i giuristi, sia per tradizione, sia per impostazione metodologica, sono portati, almeno a primo impatto, a preferire istituti giuridici “familiari”, in quanto rodati da consolidata dottrina e nutrita giurisprudenza, e viceversa guardano con sospetto a tutti i possibili mutamenti.

Certo non va trascurato, come afferma lo stesso Jaeger, che una delle caratteristiche principali del concetto di certezza del diritto si fonda sulla sua stabilità; e tuttavia, la stabilità, in tal senso intesa, non deve assolutamente essere considerata quale sinonimo di staticità.

Rileggendo le parole di Jaeger, quindi, non si può non pensare che, se la riluttanza verso il nuovo si manifesta quando esigenze di rinnovamento conducono alla necessità di prospettare una nuova interpretazione o disciplina di una fattispecie giuridica -o alla costruzione *ex novo* di un istituto non ancora esistente- a maggior ragione la tradizionale ritrosia rispetto al “nuovo che avanza” emergerà allorquando qualcuno si spingerà ad evidenziare come anche il diritto debba ormai fare i conti con le nuove tecnologie che incidono su tutti i campi della scienza e, quindi, necessariamente anche della scienza giuridica².

Indubbiamente, negli ultimi anni, è maturata la persuasione che il diritto non può più sottrarsi o sfuggire ai

² Non è un caso, ad esempio, che l'interesse per l'*e-government* abbia preso le mosse dal mondo professionale e dei fornitori di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, mentre solo in una fase successiva l'attenzione si è spostata anche in ambito accademico.

tempi che cambiano³, ma, anzi, deve servirsi del progresso tecnologico per adeguarsi alle nuove esigenze di tutela dei consociati e ai c.d. nuovi diritti; ciò nondimeno, a quanto pare, nel mondo giuridico, a tutt'oggi⁴, gli approcci verso la

³ Sul ruolo che deve ricoprire il giurista nel mondo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, cfr. V. FROSINI, *Il giurista nella società dell'informazione*, in *Informatica e Diritto*, n. 2/2001, pp. 193 e ss.

⁴ Ecco perché, presumibilmente, nelle Facoltà di Giurisprudenza delle Università italiane solo da pochi anni sono stati attivati insegnamenti come informatica giuridica o il diritto di *internet* e dell'informatica. Allo stesso modo, sono ancora pochi (forse perché sono ancora pochi gli utenti interessati) i corsi di perfezionamento post universitari, i master e le specializzazioni che riguardano quelle che potrebbero definirsi le nuove frontiere del diritto. Degno di nota, al riguardo, è il lavoro di ricerca svolto presso l'Istituto di Teoria e Tecnica dell'Informazione Giuridica del CNR (sede di Firenze), da sempre in controtendenza rispetto al disinteresse iniziale e generalizzato del mondo accademico rispetto alle problematiche (giuridiche) relative all'*e-government*. Sin dagli anni settanta, infatti, i ricercatori dell'ITTIG/CNR svolgono attività di ricerca giuridica sui problemi di carattere istituzionale attinenti allo sviluppo dell'Amministrazione elettronica (*e-government*) e della Società dell'Informazione. Presso l'Istituto esiste, infatti, una specifica "Sezione" (poi denominata "Commessa") dedicata allo studio di tali problematiche. Tale "Commessa" attualmente è denominata "Diritto e politica dell'informazione e dell'informatica pubblica" ed è coordinata dal dott. Costantino Ciampi. La dott.ssa Isabella D'Elia è responsabile di progetti ricerca all'interno della stessa Commessa. Più in particolare, nel corso degli anni le attività di ricerca hanno riguardato e tuttora riguardano: a) l'analisi delle strategie, delle politiche, delle linee di azione e del quadro normativo europeo, statale e regionale di riferimento per lo sviluppo della Società dell'Informazione e dell'*e-government*, con particolare attenzione per i temi dell'accesso al patrimonio informativo pubblico e della promozione dei nuovi diritti di cittadinanza nella Società dell'Informazione; b) l'attività di consulenza scientifica ad Enti e Istituzioni per l'avanzamento della cultura dell'innovazione amministrativa e della semplificazione dei rapporti tra PA e cittadini e tra PA e imprese; c) in particolare, il supporto ad Enti statali e regionali per la predisposizione di schemi di nuovi atti normativi in materia di Amministrazione digitale e disciplina dei sistemi informativi e statistici pubblici (i ricercatori dell'ITTIG hanno elaborato lo schema di progetto di legge della Regione Toscana in materia di Amministrazione elettronica e Società dell'Informazione (poi l.r. 26 gennaio 2004, n. 1), prima legge regionale in materia dopo la riforma costituzionale del 2001. Sempre per la Regione Toscana l'ITTIG ha predisposto un'analisi tecnico-normativa in vista della redazione di un progetto di legge di settore in materia di Amministrazione digitale e disciplina dei sistemi informativi e statistici pubblici); d) il monitoraggio e lo studio dei nuovi servizi pubblici erogati in rete; e) la promozione di iniziative di formazione in materia di diritto delle nuove tecnologie, in generale, e, in particolare, di diritto dell'Amministrazione digitale; f) la realizzazione e distribuzione in rete di banche dati normative nelle materie di cui al punto precedente; g) l'attività di formazione presso Università, dottorati di ricerca, *masters* e corsi per funzionari pubblici; h) la pubblicazione di saggi e articoli per riviste e volumi italiani e stranieri e partecipazione a convegni nazionali ed internazionali. (Una selezione delle più significative pubblicazioni è reperibile sul sito ITTIG all'indirizzo: <http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/PubRicerca.php>. Si segnalano, in particolare, gli scritti di Costantino Ciampi, Isabella D'Elia e Marina Pietrangelo). A questi ultimi va rivolto un vivo e sentito ringraziamento per l'ospitalità che ci hanno riservato, nel corso del 2007,

tecnologia sono ancora eccessivamente timidi, restando invece, i giuristi, ancora indissolubilmente legati a tradizioni secolari come lo studio del diritto romano⁵.

Il quadro appena prospettato è certamente più evidente se lo circoscriviamo al diritto pubblico, ed in particolare al diritto amministrativo, ambito nel quale il processo di modernizzazione risulta ancor più lento e difficile da assimilare, a causa dei principi e degli schemi piuttosto rigorosi e formali che tradizionalmente caratterizzano l'attività e l'organizzazione della Pubblica Amministrazione⁶.

durante un periodo di studio e di ricerca condotto presso la sede dell'ITTG di Firenze. I predetti ricercatori, con pazienza, disponibilità e competenza non comune, ci hanno fornito materiale utilissimo e preziosi chiarimenti, indispensabili per il proseguimento del presente lavoro di ricerca.

⁵ La dimostrazione ulteriore del rapporto indissolubile che intercorre tra giuristi e diritto romano -ma questa, si badi, non vuole essere una critica, ma una semplice constatazione- è rappresentata dal fatto che, con la diffusione del sistema delle banche dati (strumenti utili per raccogliere, classificare ed agevolare la consultazione di documenti), da subito sono nati diversi sistemi informatici di interesse romanistico. Al riguardo, è interessante il contributo di G. TADDEI ELMI, *L'informatica per l'insegnamento e la diffusione del diritto romano*, in *Informatica e Diritto*, n. 1/2006, pp. 151 e ss.

⁶ Si consideri che, poco più di trent'anni fa, Giannini, nel suo Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato (c.d. Rapporto Giannini, pubblicato nella Rivista Trimestrale di diritto Pubblico nel 1982, pp. 733 e ss) evidenziava l'estremo stato di arretratezza in cui versavano le Amministrazioni Pubbliche italiane, dotate di pochissimi computer, concentrati in poche Amministrazioni (Corte dei Conti, Finanze, Tesoro, Difesa, Giustizia, Poste e Pubblica Istruzione); il settore pubblico assorbiva non più del 5% degli investimenti in tecnologie avanzate, la metà della media europea; le competenze professionali in materia di informatica erano quasi inesistenti nel pubblico impiego, per cui era necessario ricorrere sistematicamente all'ausilio di società in mano pubblica; i centri di elaborazione dati vivevano uno stato di marginalità e di separatezza all'interno delle organizzazioni pubbliche; le amministrazioni, per l'assenza di specifiche competenze, non erano in grado di gestire i rapporti contrattuali con le aziende di settore. Il perno organizzativo dell'informatica di Stato era situato presso il Ministro del Tesoro-Provveditorato Generale dello Stato, in quanto la funzione era considerata (riduttivamente) alla stregua di un particolare ambito dell'acquisto di beni e servizi a carattere strumentale. Le proposte contenute nel Rapporto Giannini, basate sulla costituzione di un centro per i sistemi informativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri a cui assegnare compiti di monitoraggio, coordinamento e supporto alle Amministrazioni per la stipula dei contratti di acquisto di *hardware* e di *software*, sono rimaste a lungo lettera morta, così come lo stesso Giannini affermava nello scritto pubblicato nel 1981 per il CNEL, dal titolo "*L'informatica nella riforma delle Pubbliche Amministrazioni*". Negli anni ottanta, la situazione non è cambiata, così che, all'inizio degli anni novanta, era evidente la difficoltà

Sarebbe auspicabile, quindi, un processo di riforma di ampia portata che non implichi puramente e semplicemente l'introduzione delle nuove tecnologie all'interno della P.A.⁷, poiché sarebbe inutile e addirittura dannoso- bensì investa l'intera organizzazione amministrativa; ciò, tuttavia, non deve affatto comportare un rinnegamento dei principi fondamentali del diritto amministrativo, ma una loro interpretazione adeguatrice ed evolutiva, in linea con l'avvento della c.d. Società dell'Informazione e in un'ottica meglio orientata all'efficienza e all'efficacia.

Va tuttavia riconosciuto che, negli ultimi anni, le istituzioni stanno lentamente prendendo atto di quanto sia importante usare le nuove tecnologie per conseguire migliori risultati in termini d'efficienza, efficacia ed economicità nell'espletamento delle proprie funzioni.

Con il supporto della rete, infatti, oggi le Pubbliche Amministrazioni possono fornire ai cittadini e alle imprese innumerevoli servizi (di informazione, di comunicazione, transazionali -es. pratiche amministrative e altri servizi in linea-) che prima non erano neanche lontanamente immaginabili.

delle Amministrazioni Pubbliche (non solo italiane) di imboccare la strada dello sviluppo tecnologico. La situazione, ma questo lo vedremo dettagliatamente in seguito, ha iniziato a cambiare negli ultimi dieci anni. Al riguardo, cfr. A. NATALINI, *L'e-government nell'ordinamento italiano*, in *L'e-government*, G. VESPERINI (a cura di), Milano, 2004, pp. 1 e ss.

⁷ Uno dei problemi che hanno caratterizzato l'introduzione delle tecnologie informatiche nella Pubblica Amministrazione è stato proprio quello della "mancata corrispondenza fra la cultura amministrativa tradizionale e la cultura informatica, perché l'interconnessione informatica richiede un modello di organizzazione reticolare e non piramidale. Cfr. M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in *Riv. It di dir. Pubb. Com.*, 2002, p.995.

Per conseguire al meglio questi obiettivi, evidentemente, è necessario che il modo di comunicare tra Amministrazione, da un lato, e cittadini ed imprese dall'altro, sia il più possibile vicino alle esigenze di questi ultimi, laddove per vicinanza bisogna intendere facilità di accesso, con tutte le implicazioni che da essa derivano.

A tal fine, già da qualche anno e non senza fatica, le istituzioni tendono sempre più a darsi maggiore trasparenza e a riorganizzarsi per raggiungere un ulteriore snellimento delle procedure, maggiore efficienza e migliore qualità dei servizi offerti.

Occorre non trascurare, ovviamente, che, quello che a parole è facile a dirsi, nella pratica costituisce un processo sicuramente lungo e difficile, poiché devono essere considerati moltissimi fattori: dai vincoli legislativi ai rapporti di potere tra centro e periferia, dal livello di formazione del personale e degli utenti finali (cittadini e imprese) alle procedure e alle responsabilità, non sempre ben definite.

Senza considerare tutti questi aspetti, il rischio, come già anticipato, sarebbe quello di cadere nell'errore di considerare realizzato il progetto dell'Amministrazione digitale, con la pura e semplice introduzione delle nuove tecnologie nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

Le spinte all'innovazione e alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana, come vedremo, sono state rafforzate dal processo d'integrazione dell'Unione Europea, che ha reso ancor più evidenti: il nesso esistente tra

l'efficienza della Pubblica Amministrazione (sia centrale sia locale) e la competitività del “sistema paese”; la distanza del livello quali-quantitativo dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione italiana, rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea⁸.

Lo scenario in cui opera oggi l'Amministrazione Pubblica, inoltre, è cambiato radicalmente a causa di eventi che hanno concorso a mettere in discussione il suo modo tradizionale di operare: si pensi, per esempio, alla tendenza alla globalizzazione, alla rapidità dei cambiamenti sociali ed economici ed alle aspettative dei cittadini e delle imprese, diventati più esigenti per via della crescente diffusione delle informazioni e della comunicazione.

A questo cambiamento ha concorso in modo determinante anche *internet*, che, insieme alle altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha modificato radicalmente e profondamente tutti gli aspetti della vita associata: produzione, lavoro, intermediazione, formazione, tempo libero, cultura e competenze.

Ed è proprio la diffusione di *internet* che ha comportato una crescente pressione da parte della comunità affinché le Amministrazioni offrissero servizi *on-line*.

⁸ All'interno della realtà italiana, peraltro, occorre operare un'ulteriore distinzione, attesa la disomogeneità che, come vedremo dettagliatamente in seguito, caratterizza le diverse aree del Paese. Ed infatti, esistono Regioni, generalmente del centro nord, che sono all'avanguardia rispetto all'attuazione delle politiche di *e-government* (es. Toscana, Emilia Romagna), mentre nelle realtà regionali meridionali, fatte salve rare eccezioni, la realizzazione dell'Amministrazione digitale stenta ancora a decollare (si pensi a Regioni come la Calabria, la quale, attualmente, stando agli ultimi rilievi del CNIPA, rappresenta il fanalino di coda in tema di *e-government* e Società dell'Informazione).

Tutti i fattori finora richiamati spingono verso un'unica importante direzione, ovvero la nascita di un nuovo rapporto fra cittadino e Pubblica Amministrazione, in cui l'accesso alle informazioni e la trasparenza del processo amministrativo sono gli elementi fondamentali, affinché si attivi un vero dialogo ed un rapporto di fiducia.

Questo richiede, è bene ripeterlo, una revisione dell'intera "macchina amministrativa", che dovrebbe essere vista non più come un organismo incomprensibile nelle sue finalità e nelle sue decisioni, ma piuttosto come un soggetto trasparente ed efficiente.

In questo complesso processo di revisione, la tecnologia informatica costituisce una grande opportunità da utilizzare, perché qualsiasi progetto legato alla trasparenza e al diritto d'accesso possa essere realizzato.

Il processo di riforma della Pubblica Amministrazione⁹, avviato a partire dal decennio trascorso con le c.d. "leggi Bassanini"¹⁰ e proseguito con la circolare dell'allora Ministro dell'Innovazione e le Tecnologie Stanca¹¹, è strettamente connesso all'introduzione dell'*information and*

⁹ In realtà, lo sviluppo dell'*e-government*, in Italia, va inquadrato all'interno delle riforme amministrative che sono state avviate a partire dal 1993. Al riguardo, cfr. I. D'ELIA, *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, diritto amministrativo speciale*, S. CASSESE (a cura di), tomo II, Milano, ed., 2003, pp.1625 e ss.

¹⁰ Tutte le riforme proposte dal '90 in poi, infatti, sono state incisivamente "ritoccate" dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) e dai relativi decreti delegati, e, successivamente, dalla Legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini-bis -riforma degli enti locali-) che alla riforma del decentramento accompagna quella della semplificazione amministrativa con l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione ed il funzionamento dell'Amministrazione Pubblica, con particolare riferimento a quella locale. Le predette leggi sono state poi integrate dalla Legge 16 giugno 1998, n. 191 (c.d. Bassanini-ter) e dalla Legge 8 marzo 1999, n. 50 (c.d. Bassanini-quater).

¹¹ Direttiva 21 dicembre 2001 del Ministro dell'Innovazione e le Tecnologie, *Linee Guida in materia di digitalizzazione dell'Amministrazione*.

communication technology (ICT), che può rivelarsi un valido aiuto e sostegno della riforma, innescando o contribuendo alla realizzazione di nuovi progetti¹².

La nuova economia globale e i progressi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sollecitano le Amministrazioni a sfoderare capacità di adattamento e di risposta al cambiamento che in passato non erano affatto necessarie, e sia i cittadini sia le imprese richiedono ai Governi di garantire le condizioni per lo sviluppo e, al tempo stesso, di erogare i propri servizi mediante una varietà di sistemi e strumenti di accesso come telefono, televisione, pc e altri.

La realizzazione dell'*e-government*, pertanto, implica necessariamente la soluzione di una serie di problematiche che lo studioso di diritto, oggi, non può più trascurare o fingere che non gli riguardino da vicino.

Innumerevoli, infatti, sono le questioni giuridiche strettamente connesse alla piena e completa attuazione dell'amministrazione digitale.

Il presente lavoro, dunque, si pone, come ambizioso obiettivo, quello di avviare una riflessione, da un punto di vista politico e giuridico-economico¹³, su alcuni degli aspetti di questo processo di riforma assai attuale, che ha alla base

¹² In tal senso, la legge-quadro sulla comunicazione e l'informazione delle Pubbliche Amministrazioni (n. 150/2000) rappresenta un passaggio importante nel faticoso processo di modernizzazione degli apparati pubblici in Italia.

¹³ In linea con lo spirito del dottorato in 'Diritto ed Economia', la prospettiva di analisi che si intende seguire non vuole più essere quella consueta e tradizionale del "giurista-leguleio" - che *vede solo ciò che nella legge sta*, limitandosi, se necessario, a lambire gli aspetti economici dei problemi che affronta- bensì quella, in questo caso ben più utile ed interessante, della c.d. Analisi Economica del Diritto, per la cui definizione cfr. nota n. 40 del capitolo I.

l'implementazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e che negli ultimi anni sta interessando l'intero settore pubblico, sia europeo sia italiano: l'*e-government*.

Più specificamente, nella prima parte della ricerca (**capitolo I°**) si tenterà di fornire la ricostruzione del quadro generale del fenomeno dell'*e-government* e della Società dell'Informazione, all'interno dell'ordinamento comunitario e nazionale. Il campo d'indagine sarà poi circoscritto al ruolo che ricoprono le Regioni e gli Enti Locali all'interno del processo di cambiamento.

Sempre nella prima parte (**capitolo II°**), ampio spazio sarà dedicato alla nascita e alla tutela dei c.d. nuovi diritti, ovvero di quei diritti che scaturiscono direttamente dall'avvento delle nuove tecnologie e che oggi risultano sanciti nel Codice dell'Amministrazione Digitale. Nel secondo capitolo saranno forniti anche alcuni brevi cenni descrittivi in ordine ai nuovi strumenti a disposizione di cittadini ed imprese, nell'ambito del progetto di realizzazione del Governo Digitale.

La seconda parte si aprirà con una sezione (**capitolo III°**) interamente dedicato all'*e-procurement*, ovvero l'approvvigionamento elettronico di beni e servizi da parte della Pubblica amministrazione, per poi proseguire con l'esame dell'esperienza campana in tema di *e-government* e Società dell'Informazione (**capitolo IV°**).

Seguono, in chiusura, le conclusioni del lavoro ed alcuni spunti di riflessione (**Capitolo V°**).

CAPITOLO I

*L'e-government tra dimensione europea e realtà
italiana: prime riflessioni sull'avvento del
Governo digitale*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. L'e-government: definizione, origini e finalità. - 3. Modelli di Amministrazione ed e-government. - 4. L'Europa e l'e-government. - 5. L'e-government in Italia. - 6. Il ruolo delle Regioni: a) profili normativi. - 6.1. (segue): b) profilo della programmazione. - 7. Il ruolo delle Province e dei Comuni. - 8. Conclusioni e spunti per una prima riflessione.

1. Premessa

In questo primo capitolo, dopo una breve introduzione al fenomeno dell'*e-government* in generale ed al contesto di riferimento, l'analisi sarà circoscritta alla descrizione del ruolo che l'Unione Europea, gli Stati a livello centrale, e soprattutto le Regioni (e gli altri Enti locali), sembrano dover ricoprire nello sviluppo di questo importante processo di cambiamento, dando conto dei risultati già raggiunti, dei cambiamenti in atto e degli obiettivi ancora da realizzare, nonché fornendo alcuni spunti di riflessione in ordine ai diversi elementi di criticità della c.d. amministrazione digitale.

2. L'e-government: definizione, origini e finalità

Nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso, l'innovazione tecnologica ha determinato una profonda e radicale trasformazione della società, caratterizzata da un

impiego sempre più massiccio delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (c.d. I.C.T.¹⁴).

La tecnologia ha lentamente permeato di sé tutti gli aspetti della vita associata, dando vita a quella che è stata correttamente definita come “Società dell'Informazione”.

L'espressione Società dell'Informazione ricorre ormai in numerose fonti ufficiali, utilizzata spesso come presupposto ed obiettivo delle azioni di *e-government*.

Per meglio comprendere il concetto di *e-government*, quindi, occorre preliminarmente soffermarsi, sia pur brevemente, sul significato e sulle origini storiche dell'espressione “Società dell'Informazione”, e, più specificamente, sul passaggio dalla società industriale a quella post-industriale, momento in cui le economie affiancano, alla tradizionale produzione dei beni, un'ulteriore merce, tanto immateriale quanto permeante: l'informazione¹⁵.

Ed infatti, è proprio lo scambio di informazioni - oggetto e scopo principale dell'*e-government*- che consente di ridefinire gli spazi e le gerarchie, di avvicinare il centro alle periferie e di poter costruire uno Stato a misura di cittadino.

Il termine Società dell'Informazione si fa tradizionalmente risalire al documento del Commissario europeo Martin Bangemann (c.d. Rapporto Bangemann) dal titolo “*L'Europa e la società dell'informazione planetaria*”

¹⁴ Per I.C.T., si intendono tutte quelle soluzioni tecnologiche e infrastrutturali (dunque, sia *hardware* che *software*), che consentono la raccolta, la conservazione, il trattamento e la trasmissione di informazioni, testuali, visive e sonore. In altre parole, si tratta di strumenti che consentono di combinare dati, simboli e informazioni, di elaborarli, di memorizzarli elettronicamente e di scambiarli.

¹⁵ M. GATTI, *E- Procurment, Il DPR 101/2002 e gli acquisti in rete della P.A.*, Napoli, 2002, p. 7, nota 1.

(Europe and the Global Information Society), redatto nel 1994, in collaborazione con venti grandi gruppi industriali, in cui si esprime il concetto di comunicazione come “bene”, alla luce della convergenza sempre più spinta tra informazione, telecomunicazioni e informatica.

Il termine, in realtà, ha origine negli anni '70: nel 1974, infatti, le Edizioni di Comunità della Fondazione Olivetti pubblicavano un libro dal titolo “*Verso una società dell'informazione: Il caso giapponese*”, che è la traduzione di una ricerca del 1972, realizzata dal *Japan Computer Usage and Development Institute*. Si trattava di un'analisi dei modelli produttivi connessi alle tecnologie dell'informazione. Ancora prima, sempre in Giappone, Tadeo Umesao prefigurò nel 1963 una società dominata dall'industria dell'informazione. Un approccio inizialmente economicista, dunque, come d'altronde fu quello di Daniel Bell, dell'Università di Harvard, che introdusse nel 1973 il termine società post-industriale, associandolo a quello di economia dell'informazione, cioè di una economia orientata verso il *software* piuttosto che l'*hardware*.

In contrapposizione all'approccio economicistico, Marshall McLuhan parlò piuttosto di età dell'informazione, cioè di una fase storica e non di un modello di riferimento dell'agire comunitario.

A cavallo tra gli anni '70 e '80, inoltre, sorgevano nuove scoperte tecnologiche: le reti a larga banda, le fibre ottiche, il satellite radiotelevisivo. Il termine è diventato ben presto alla moda e, come tutte le mode, ha finito quasi per

perdere di significato, finché, appunto, con il citato Rapporto Bangemann è stato identificato come un termine guida dell'Europa da costruire.

Oggi, con il termine Società dell'Informazione si vogliono perseguire, nel contesto dell'Unione Europea, alcuni obiettivi non soltanto tecnologici, bensì politici e culturali in senso lato. Le strade da percorrere non sono tutte segnate, anzi, si può affermare che si è solo agli inizi e che ciò che resta ancora da definire, o meglio da costruire, sono i principi morali e culturali fondanti per l'Europa e per i cittadini "europei".

Gli assi portanti della Società dell'Informazione, in definitiva, sembrano ruotare intorno a tre attori fondamentali: a) l'impresa, che viene esaltata dal ruolo centrale delle ICT; b) la Pubblica Amministrazione, che è "obbligata" dall'evoluzione della società *tout court* a erogare servizi in modo sempre più efficace; c) le istituzioni di ricerca e di trasmissione dei saperi.

A questo punto, sarà sicuramente più agevole comprendere il significato e la portata della locuzione "*e-government*", che può essere sinteticamente definito come il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione (c.d. visione elettronica della Pubblica Amministrazione¹⁶) e, dunque, come un pilastro fondamentale della Società dell'Informazione.

¹⁶ In Italia, una prima utilizzazione delle nuove tecnologie si è avuta con la c.d. Amministrazione parallela, ovvero un sistema in cui gli strumenti informatici sono utilizzati solo come ausilio per lo svolgimento di compiti tradizionali, ma nella sostanza l'attività amministrativa resta ancora legata ad atti che hanno la loro validità giuridica solo su

Più precisamente, per *e-government* deve intendersi l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione in un vasto campo di funzioni amministrative, al fine di migliorare il rapporto della "cosa pubblica" con i cittadini e le imprese (c.d. utenti)¹⁷.

Il processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, finalizzato a renderla più efficiente attraverso l'utilizzo delle I.T.C., è una questione particolarmente sentita da parte dell'Unione Europea e dai paesi che ne fanno parte, tant'è che proprio dalla stessa Unione Europea proviene una delle prime e più compiute definizioni di *e-government*, inteso come "*l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche*"¹⁸.

supporto cartaceo anche se elaborati elettronicamente. È evidente però che il governo digitale implica il superamento della c.d. "amministrazione in doppia copia", prefiggendosi di realizzare il più ambizioso progetto di un'amministrazione esclusivamente caratterizzata dall'utilizzo delle nuove tecnologie, senza più far ricorso alla riproduzione cartacea. Questo spiega il percorso legislativo, iniziato a partire dal D.Lgs. del 12 febbraio 1993, n. 39, teso al riconoscimento della validità giuridica dei documenti in formato elettronico.

¹⁷ In sintesi, il modello di *e-government* risulta composto da 6 elementi: erogazione di servizi; riconoscimento digitale; canali di accesso; enti eroganti; interoperabilità e cooperazione; infrastruttura di comunicazione.

¹⁸ Tale definizione è contenuta nella Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione "Il ruolo del *e-government* per il futuro dell'Europa". Va precisato che già a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000 l'Unione europea aveva mostrato un particolare interesse al riguardo, manifestando l'intento di fare dell'Europa, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza, più competitiva e più dinamica del mondo, migliorando il livello di occupazione e di coesione sociale. Ed ancora, una comunicazione della Commissione Europea dell'8 dicembre 1999, denominata "*E-Europe – Una società dell'informazione per tutti*", già esortava ciascuno Stato membro a predisporre specifiche azioni programmatiche in tal senso.

La definizione fornita dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo dell'Economia (O.C.S.E.), invece, è *“the use of ITCs, and particularly the Internet, as a tool to achieve better government”*¹⁹.

L'origine storica dell'*e-government*, invece, va ricondotta alla seconda metà degli anni '90, epoca in cui è nata la c.d. *“new economy”*²⁰.

Quanto all'origine semantica, il termine *e-government* deriva dall'inglese, ed in particolare da *“government”* che significa sia Governo che Amministrazione, mentre il prefisso *“e”* sta per *“electronic”*, ovvero l'insieme di attività nell'espletamento delle quali si far ricorso all'utilizzo di *internet*.

La letteratura anglofona²¹ spesso utilizza senza alcuna distinzione di significato, il termine *egovernment* (con o senza trattino), *e-governance*²² per indicare quello che potremmo definire Governo Digitale, Governo Elettronico o Governo *on line*, anche se, ad onor del vero, la traduzione più fedele e letterale del termine sarebbe *“Amministrazione Elettronica”*.

Tornando al significato, ma soprattutto alle finalità che si intendono perseguire attraverso l'informatizzazione della P.A., va evidenziato come attraverso le nuove tecnologie e le

¹⁹ Cfr. OCSE, *The e-Government imperative: main findings*, Parigi, marzo 2003.

²⁰ Per *new economy*, come è ormai ben noto, deve intendersi l'insieme delle attività, delle aziende e degli investimenti basati in grandissima parte sulla Rete; essa si differenzia dalla *old economy* soprattutto per lo sganciamento dallo spazio fisico all'interno del quale le società operano e per la possibilità delle aziende di accedere a un mercato globale eliminando molti costi di infrastrutture.

²¹ Tra gli altri, si veda, A. GRONLUND e T.A. HORAN, *Introducing E-Gov: history, definitions and issues*, *Communications of the AIS*, Vol. 15, 2004, pp. 713-729.

²² In realtà, ci sembra più corretto parlare di *e-governance*, nel momento in cui il rapporto Amministrazione-cittadino, superando la iniziale fase di monodirezionalità, acquista una dimensione bi-univoca, ovvero dal cittadino alla Amministrazione e viceversa.

conquiste dell'informazione, si tende a costruire un rapporto più rapido, diretto e trasparente fra Enti, fra cittadini e Pubblica Amministrazione, e, più in generale, fra il mondo pubblico e il mondo privato (si pensi, per esempio, alle cc.dd. carta di identità elettronica e Carta Nazionale dei Servizi²³).

Tra gli scopi prioritari che si prefigge di raggiungere l'*e-government* vi è quello di avvicinare i pubblici poteri agli amministrati (valorizzando soprattutto il ruolo delle autonomie locali) e passare da un modello organizzativo centripeto, autoritario ed autoreferenziale dell'apparato governativo, ad un modello consensuale e partecipativo che renda i destinatari dei servizi pubblici, utenti di amministrazioni efficienti, efficaci, e il più possibile "vicine" ad essi²⁴.

In virtù di tale auspicato avvicinamento, quindi, dopo la L. 15 marzo 1997, n. 59 sul decentramento amministrativo (c.d. Legge Bassanini) e la riforma del titolo V della Costituzione (in particolare gli artt. 117-119, così come

²³ Come vedremo più dettagliatamente in seguito, la Carta di Identità Elettronica (CIE) e la Carta Nazionale dei Servizi (CNS) sono gli strumenti più rappresentativi dell'innovazione tecnologica, contribuendo in modo essenziale all'ammodernamento della Pubblica Amministrazione ed al miglioramento del dialogo tra uffici pubblici e cittadini. In particolare, detti strumenti sono individuati nelle politiche di *e-government* come i mezzi attraverso i quali gli utenti vengono riconosciuti in rete in modo certo al fine di usufruire dei servizi erogati per via telematica dalle amministrazioni pubbliche. Essi si rivelano indispensabili per lo sviluppo dei servizi di *e-government* a maggior valore aggiunto, che necessitano di condizioni di certezza e sicurezza (si pensi ad esempio agli accorgimenti da adottare in materia di accesso ad archivi personalizzati, transazioni ecc).

²⁴ In altri termini, attraverso l'*e-government*, le Pubbliche Amministrazioni "dovrebbero" essere in grado, con l'utilizzo dei nuovi strumenti informatici, di rendere disponibili elettronicamente i servizi pubblici agli utenti e di agevolare l'accesso da parte dei cittadini alle nuove tecnologie, in particolare Internet, tentando di eliminare, o quanto meno di ridurre, il fenomeno del c.d. *digital divide* (ovvero, divario digitale, su cui si dirà diffusamente in seguito). Per ottenere tale risultato, occorre favorire la creazione di forme di interconnessione elettronica tra le varie Amministrazioni (comunitarie e nazionali) per facilitarne il coordinamento e la collaborazione.

modificati dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), tra i vari livelli di Governo locale, l'Ente regionale si presenta come la struttura meglio organizzata per attuare, in modo coordinato e sistematico, la riforma del settore pubblico.

Le Regioni, infatti, come vedremo più dettagliatamente in seguito, oltre a rappresentare una sorta di “ente cerniera” tra il livello nazionale, il livello locale (Province, Comuni, Città metropolitane e Comunità montane) e i paralleli livelli regionali, sono dotate delle strutture e delle caratteristiche necessarie a produrre effetti a livello nazionale, senza con ciò riprodurre la complessità dello Stato nazionale, ed essendo in grado, inoltre, di rappresentare e tutelare le caratteristiche e l'identità del proprio territorio e, sulla base di queste, amministrarlo. Esse, peraltro, in seguito al processo di integrazione europea, sempre più spesso interloquiscono direttamente con le istituzioni europee, senza necessità di intermediazione da parte dello Stato centrale.

Spetta, dunque, alle Regioni il fondamentale compito di: 1) costruire un sistema regionale in una logica di rete che permetta a tutto il territorio e ai suoi cittadini di entrare a pieno titolo nella società dell'informazione; 2) contribuire alla trasformazione della P.A. da soggetto orientato alla “amministrazione per atti” a soggetto orientato alla “amministrazione per obiettivi”; 3) instaurare un nuovo rapporto con la collettività, basato non più sulla cultura del “procedimento”, ma su quella del “servizio”.

Questi, in breve, sono i motivi che fanno della Regione, la principale protagonista del processo di realizzazione dell'*e-government*.

Il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nel piano d'azione per l'*e-government*, in Italia è avvenuto con il D.P.C.M. 14 febbraio 2002 (G. U. 21 marzo 2002, n. 68), per mezzo del quale gli enti territoriali sono stati invitati a presentare progetti (destinati ad essere co-finanziati dallo Stato), per l'attuazione dell'*e-government* secondo canoni e criteri indicati dal Governo centrale, al fine di coordinare la pianificazione progettuale ed applicativa su scala nazionale. Le linee guida dettate per la presentazione di tali progetti riguardavano la predisposizione di *front office* e servizi di *e-government* per cittadini e imprese; la realizzazione di una Rete Nazionale, avente caratteristiche e principi di cooperazione applicativa; l'interoperabilità dei sistemi di protocollo informatico e posta elettronica certificata da firme digitali; l'accesso ai servizi con la Carta d'identità elettronica e con la Carta nazionale dei servizi; le garanzie sul trattamento dei dati personali.

In questa prima fase di attuazione, sviluppatasi tra ottobre 2001 ed aprile 2003, l'investimento iniziale è stato piuttosto consistente (500 milioni di Euro, di cui 120 stanziati direttamente dallo Stato, ed il resto provenienti da Regioni, enti locali e fondi europei), così da poter essere considerata la più grande riforma dell'amministrazione mai realizzata, e da meritare il plauso dell'O.C.S.E. per i processi di cooperazione

interistituzionale tra amministrazioni che hanno coinvolto in modo paritetico Stato, Regioni ed Enti Locali.

La seconda fase di attuazione, più propriamente attuativa dei progetti di *e-government*, è stata decisa in seno alla Conferenza Unificata Stato-Regioni il 27 novembre 2003, che ha prodotto il documento dal titolo “*L’egovernment nelle Regioni e negli Enti locali: II° fase di attuazione*” e durante la quale sono state fissate cinque priorità: 1) garantire le infrastrutture informatiche; 2) garantire la diffusione dei servizi ai cittadini; 3) salvaguardare i processi di informatizzazione nei piccoli Comuni; 4) sviluppare la *e-democracy*, favorendo il rapporto cittadini-istituzioni, non solo da un punto di vista della fornitura dei servizi amministrativi, ma anche con riferimento alla partecipazione politica; 5) comunicare il cambiamento ai cittadini, rendendoli pienamente partecipi delle innovazioni e mettendoli al corrente dei relativi vantaggi connessi.

Di recente, peraltro, potrebbe quasi dirsi iniziata una terza fase, partita dall’approvazione del Codice dell’Amministrazione Digitale²⁵, teso a giuridicizzare e raccogliere tutte le regole connesse alla realizzazione dell’*e-government*, e diretta verso la fornitura dei servizi amministrativi addirittura su scala europea, collegando i diversi paesi membri dell’U.E., nonché verso il definitivo passaggio dalla stesura degli atti amministrativi, prevalentemente in forma cartacea, alla stesura

²⁵ Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82. Con Dlgs 4 aprile 2006, n. 159, il Codice è stato ulteriormente corretto ed integrato.

esclusivamente attraverso procedure informatiche. L'obiettivo finale, dunque, è, a livello europeo, quello di mettere in collegamento, attraverso la rete, le istituzioni dell'Unione con le Amministrazioni dei singoli Stati membri (in particolare con le Regioni), in Italia, quello di rendere interoperabili, ai vari livelli di competenza, tutte le Amministrazioni centrali, le 20 regionali, quelle delle 102 Province e dei circa 8100 Comuni; il tutto, evidentemente, con la finalità di costruire un futuro macro-coordinamento con quella che dovrà essere l'Europa delle Regioni e delle realtà locali, soggetto di riferimento per le autonomie territoriali, in vista della realizzazione di un federalismo su scala europea.

È evidente, quindi, che se il decentramento tende a ridistribuire funzioni sul territorio, la realizzazione dell'*e-government*, con la sua visione cooperativa, ha rilanciato fortemente l'esigenza di coordinamento tra Enti e livelli istituzionali e la necessità di un dialogo tra le parti.

Il binomio decentramento/*e-government*, infatti, ha rappresentato una vera e propria occasione di riposizionamento istituzionale forte per quegli enti che rischiavano altrimenti di rimanere schiacciati tra le Regioni e i Comuni come istituzione di prossimità ai cittadini per eccellenza. Tra i primi ad aver colto questa opportunità, come vedremo, sono state le Province che oggi si pongono come soggetti di coordinamento tra gli enti e le agenzie sul territorio e, soprattutto, come punto di riferimento primario per la miriade di piccoli Comuni che, altrimenti, del decentramento avrebbero colto più le difficoltà che i benefici.

3. Modelli di amministrazione ed e-government

Uno dei profili problematici di maggiore interesse in ordine alle politiche di *e-government* all'interno del singolo Stato, come è intuibile, riguarda il modello di Amministrazione da preferire, per consentire all'avvento dell'Amministrazione Digitale di esprimere nel modo migliore tutte le sue potenzialità.

Ed invero, l'attuazione effettiva dell'*e-government* non può in alcun modo prescindere da una preliminare attenta riflessione anche in ordine alla evoluzione che deve inevitabilmente realizzarsi nel rapporto tra pubblici poteri e cittadini, rispetto ai modelli tradizionali²⁶.

Occorre tener conto, di fatti, che l'introduzione delle I.T.C. nella Pubblica Amministrazione, consentendo un'amplessima condivisione delle informazioni fra una molteplicità di soggetti, sia pubblici che privati, mette a dura prova i tradizionali modelli di organizzazione fondati sulla rigida separazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione e sulla settorializzazione dei flussi informativi.

L'informatizzazione, infatti, rende *“più labili i confini tra il settore pubblico ed il resto della società, trasformando potenzialmente tutte le istituzioni in reti di organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di nuclei elementari. Questa tendenza all'orizzontalità, ben simboleggiata dallo sviluppo*

²⁶ È ormai a tutti noto, infatti, che l'integrazione europea il processo di trasferimento delle competenze dal centro verso la periferia istituzionale, la crisi del modello gerarchico con l'uso ricorrente di strumenti di concertazione e negoziazione per la definizione delle decisioni pubbliche, e l'affermarsi della cultura tipicamente aziendalistica della *customer satisfaction*, hanno definitivamente mandato in crisi i modelli tradizionali, necessitandone la creazioni di nuovi e più efficaci.

*stesso di Internet, costituisce in qualche modo la base tecnologica della sussidiarietà sia verticale che orizzontale*²⁷.

Nel corso degli ultimi anni, per esempio, la Pubblica Amministrazione italiana ha subito notevoli cambiamenti, dal punto di vista sia organizzativo, sia normativo.

A partire dagli anni 90, come è noto, sono entrati a far parte del nostro sistema organizzativo principi fondamentali come quello della trasparenza, della partecipazione, della semplicità, della distinzione tra politica ed Amministrazione e della sussidiarietà (sia orizzontale sia verticale). Tali principi, con il tempo, hanno determinato il dissolvimento dei modelli di amministrazione tradizionali, in favore di un nuovo modello organizzativo caratterizzato da modalità di azione diverse, anche con riferimento ai soggetti coinvolti nell'attività amministrativa.

Questo nuovo modello, efficacemente definito di "Amministrazione condivisa"²⁸, coinvolge direttamente, pur sempre nel tradizionale perseguimento dell'interesse pubblico, gli stessi cittadini, i quali, rendendosi attivi e responsabili, si "alleano"²⁹ con gli amministratori per la risoluzione di

²⁷ *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci testi sull'e-government*, Astrid, Roma, luglio 2002, in <http://www.astridonline.it/>.

²⁸ Per il concetto di amministrazione condivisa, cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2006, pp. 129-144.

²⁹ L'alleanza tra cittadini e Pubblica Amministrazione, determina anche il superamento del concetto di informazione, in favore di quello di comunicazione. L'informazione, infatti, determina un rapporto di tipo unilaterale tra l'amministrazione, che fornisce informazioni ed il cittadino che si limita a riceverle. Nel caso della comunicazione, invece, i rapporti sarebbero di tipo bilaterale, con uno scambio reciproco di informazioni. Riguardo alla nozione di comunicazione ed alla sua funzione, cfr. ancora, G. ARENA, *La funzione di*

problemi di interesse generale, non affidando esclusivamente a questi ultimi il compito di amministrare per loro conto.

In altri termini, l'Amministrazione condivisa consente il superamento dei due tradizionali modelli amministrativi c.d. bipolari: il primo, meno recente, nel quale il cittadino viene considerato come un semplice amministrato, l'altro, apparentemente più moderno, che considera invece il cittadino come cliente³⁰.

Nella nuova concezione di Amministrazione condivisa, invece, il cittadino andrebbe considerato un alleato della P.A.³¹ È evidente, dunque, l'inconciliabile contrasto tra la

comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, Rimini, 2001 e G. ARENA, *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, 1995.

³⁰ Il c.d. "paradigma bipolare", utilizzata da Sabino Cassese, indica il binomio sul quale si basa il rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini: amministrazione da un lato, e cittadini dall'altro, in perenne contrapposizione. Santi Romano, nel suo Corso del 1930, affermava che "I soggetti nel campo del diritto amministrativo possono essere di diverse specie ... Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da un lato i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono ... la Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, gli amministrati". Cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930, p. 83, in S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubb.*, 2001, p. 602. Massimo Severo Giannini, nelle sue Lezioni del 1950 esprimeva il medesimo concetto affermando che "Nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini ... le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione". Cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, p. 71. Cassese, quindi, evidenzia come, seguendo questo illustre punto di vista tradizionale "...lo Stato ed il diritto pubblico sono dominati dal conflitto Stato-cittadino, due poli irriducibili e in contrasto tra di loro. Questo paradigma si è formato lentamente nel passaggio da ordini, come quello europeo medievale o quelli extra-europei, dominati da un potere in cui non c'è differenziazione tra Stato e società civile, a un ordine, quali quelli in cui viviamo, fondati sulla separazione tra Stato e comunità...". S. CASSESE, *ibidem*, p. 602.

³¹ Per il concetto di cittadini alleati cfr. G. ARENA, cit., pp. 133-137. Al riguardo, vedi anche l'impostazione di G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Torino, 2006, pp. 21-22, il quale descrive il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini con la relazione "principale/agente" (c.d. relazione di agenzia) secondo la quale il soggetto "principale" è il cittadino ed il soggetto "agente" è la Pubblica Amministrazione: l'agente opera per conto del principale ed è tenuto a promuovere l'interesse di quest'ultimo. Anche in questo caso si tratta di una nuova concezione di Amministrazione fondata su principi che

visione tradizionale di Amministrazione Pubblica, caratterizzata dall'imposizione gerarchica dall'alto, e la visione elettronica della P.A., che necessita di una attiva collaborazione degli utenti finali, ovvero gli amministrati.

Parallelamente alla trasformazione del rapporto tra amministratori ed amministrati, inoltre, occorre introdurre un ulteriore modello amministrativo che metta in comunicazione i diversi livelli di Governo non in modo gerarchico, ma in modo paritario e partecipativo. È indispensabile, infatti, anche in questo caso, il superamento delle procedure proprie del diritto pubblico, autoritative e centripete, in favore di forme convenzionali di azione, tipiche del diritto privato.

In verità, sembra che negli ultimi anni anche tale modello collaborativo sia stato accolto con favore dal Legislatore³², atteso che è sempre più frequente la previsione di vere e proprie forme di collaborazione e cooperazione tra Amministrazione centrale, regionale e locale.

Ciò, peraltro, va sottolineato, è stato reso possibile anche grazie alle modifiche apportate al Titolo V della

si avvicinano al diritto privato -temperando il tradizionale rapporto, autoritativo ed unilaterale, tra P.A./cittadini- ma qui la relazione si fonda sulla regola della rappresentanza legale, in virtù della quale il rappresentato ("cittadino-principale") è dotato di meccanismi di controllo che gli consentono di valutare l'operato del rappresentante ("Amministrazione-agente") ed evitare che quest'ultimo agisca contro i suoi interessi. Ed ancora, cfr. G. CORSO, *Una nuova amministrazione?*, in *Nuove autonomie*, 2003, fasc. 3, pp. 301-310, dove l'autore descrive una Pubblica Amministrazione che, in seguito alle riforme amministrative degli anni novanta, si è trasformata in "Amministrazione partecipata e consensuale non più chiusa al cittadino", non più unilaterale e centralistica, ma imparziale perché resa autonoma dalla politica.

³² L'intento perseguito dal Legislatore, più precisamente, è quello di conformarsi, nello svolgimento delle funzioni amministrative, ad un vero e proprio modello teorico e tecnico di tipo aziendale (si pensi alle moderne figure di management pubblico come per esempio il Direttore generale degli enti locali, il Direttore generale delle A.s.l., i dirigenti generale delle Amministrazioni centrali).

Costituzione, le quali stabiliscono con apparente chiarezza gli ambiti della potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelli di potestà legislativa concorrente delle Regioni, e quelli di potestà legislativa esclusiva delle Regioni (principio della residualità)³³.

Lo Stato centrale, in altri termini, non impone più autoritativamente ed unilateralmente le sue scelte, bensì contratta, collabora e “co-decide” con i vari livelli di Governo, le riforme amministrative da attuare. Lo sviluppo dei processi di *e-government*, quindi, affonda le proprie radici in questo innovativo sistema di cooperazione istituzionale, nel quale si fondono insieme elementi privatistici e pubblicistici con lo scopo comune di costruire una rete di sostegno per l’informatizzazione delle amministrazioni pubbliche. Tale

³³ In ordine alla chiarezza degli ambiti di potestà legislativa, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, la dottrina ha subito segnalato che la certezza del riparto è ben lungi dall’essere stata conseguita, ove solo si consideri la tecnica adoperata (elencazione delle competenze) ed il permanere dei poteri funzionali e di competenze trasversali dello Stato. È assai interessante, per esempio, raffrontare con il caso italiano, il modello tedesco risultante dalla recente revisione costituzionale (2006) che ha rimodellato le competenze legislative concorrente e di cornice. Al riguardo cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2006; A. ANZON, *Il regionalismo "asimmetrico": la via italiana e il modello tedesco*, in *Quaderni costituzionali*, 28 settembre 2006. Sul sistema tedesco vedi anche, D. SCHEFOLD, *Federalismo, regionalismo e riforma del federalismo tedesco*, Relazione presentata al X Convegno italo-spagnolo, 9/10 giugno 2006, in www.astrid-online.it/Dossier--r/Riforma-co/index.htm, secondo il quale “il passo innovativo più radicale è l’abolizione totale della legislazione di cornice, finora disciplinata nell’art. 75 LF. La motivazione lamenta i problemi di due legislazioni successive in una materia, specialmente per la recezione del diritto comunitario – senza menzionare però che è propria questa recezione a prevedere un procedimento legislativo raddoppiato, su due livelli. È però vero che la delimitazione della “cornice” ha spesso causato problemi, che vanno dalla mancata normazione fino alla disciplina totale, e pertanto eccessiva, di una materia. Ora l’art. 75 sulla legislazione cornice è totalmente abrogato, in parte lasciando tutta la competenza ai *Länder*, in parte trasferendo alcune materie o parti di esse alla legislazione federale esclusiva (ad es. il diritto di registrazione dalla polizia) o concorrente (ad es. diritto dello status della funzione pubblica, caccia, protezione della natura e del paesaggio, ammissione alle università ed esami universitari)”.

sistema potrebbe essere definito modello “*cooperativo a rete non gerarchizzato*”.

La partecipazione dei privati al piano di *e-government*, inoltre, è garantita anche dalla necessità, per le Amministrazioni Pubbliche, di dotarsi, oltre che di referenti interni, anche di soggetti esterni per la gestione dell’informatizzazione, visto l’alto grado di tecnicismo e professionalità specifiche che comporta l’adozione di strumenti telematici (politiche di *outsourcing*); oltre a ciò, forme di collaborazioni pubblico-privato sono garantite anche dal *project financing*, ovvero dalle opportunità, previste nella l. 18 novembre 1998, n. 415 sugli appalti pubblici (c.d. “Merloni ter”), di finanziare infrastrutture e servizi pubblici con risorse e capitali privati, con la conseguente partecipazione dei finanziatori ai proventi ricavati dalla vendita dei servizi.

Il cittadino, dal canto suo, avrà come riferimento uno sportello unico della Pubblica Amministrazione, potendo contare su di un’intercomunicabilità interna alle Amministrazioni capace di eliminare le problematiche di comunicazione e di *governance* che da sempre affliggono i vari organi deputati alla gestione delle politiche pubbliche.

4. L’Europa e l’e-government

Il ruolo che ricopre l’Unione Europea nella realizzazione del Governo elettronico è particolarmente significativo, atteso che attualmente i diritti amministrativi dei singoli stati membri non rappresentano più monadi solitarie,

ma sono invece fortemente influenzati dalla Comunità sovranazionale, in maniera sia verticale (le Amministrazioni nazionali fanno parte dell'Amministrazione dello Stato, ma dal punto di vista funzionale dipendono dall'Amministrazione comunitaria) sia orizzontale (attraverso il diritto comunitario gli istituti giuridici passano da un diritto nazionale a un altro³⁴).

Gli stessi Enti locali, protagonisti principali del Governo elettronico, spesso sono tenuti ad attuare direttamente le norme comunitarie, senza l'intermediazione dello Stato nazionale, così da necessitare di una stretta ed immediata interazione con le istituzioni comunitarie. Se, dunque, si può parlare di Governo elettronico all'interno di ciascuno Stato membro, sarà certamente possibile, sia pure con accezione diversa, parlare anche di *e-governmmt* europeo.

Va tuttavia segnalato che l'Unione Europea è formalmente priva di un titolo di competenza diretta in materia di *e-government*, atteso che "assetto, organizzazione e funzionamento" degli apparati amministrativi costituiscono un ambito di disciplina riservato al singolo Stato.

Cionondimeno, l'ambizioso progetto di realizzare l'Amministrazione digitale per la sua ampia portata e per le

³⁴ Si parla con sempre maggior frequenza di diritto amministrativo comunitario in considerazione del fatto che spesso le norme comunitarie incidono sulle normative nazionali anche in maniera diretta senza quindi attività di recepimento mediante normative nazionali. Si vedano al riguardo, L. TORCHIA, *Diritto amministrativo nazionale e comunitario, sviluppi recenti del processo di ibridazione*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.* 1997, n. 5; L. LAMACCHIA, *Una Pubblica Amministrazione per l'Europa*, in *Amministrazione e politica*, 1993, p. 101. Secondo l'autore, il funzionario dei paesi membri, incaricato di svolgere questioni europee, è titolare di una funzione pubblica, nazionale ed internazionale. S. CASSESE, *L'influenza del diritto amministrativo comunitario sui diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.* 1993, n. 3.

sue ricadute anche in ambito economico, rientra tra le principali priorità dell'Unione, soprattutto da un punto di vista politico³⁵.

Anzi, vi è di più: ripercorrendo brevemente ed analiticamente le tappe attraverso le quali l'Europa ha partecipato alla realizzazione dell'Amministrazione digitale, è possibile notare come all'Unione Europea debbono essere riconosciuti grandi meriti, visto che, già nell'ormai lontano 1993, pubblicava il Libro Bianco del Presidente Delors³⁶ il quale dimostrava come le nuove tecnologie avrebbero potuto efficacemente contrastare la crescente disoccupazione. Quel Libro Bianco, che all'epoca non ebbe particolare successo per via della resistenza generalizzata di gran parte degli Europei nei confronti della diffusione delle I.T.C., è stato recentemente rivalutato e valorizzato, tant'è che lo sviluppo della società dell'Informazione, come si è detto, è divenuta poi una delle priorità politiche dell'Unione. Al Libro Bianco del '93, quindi, ha fatto seguito il Consiglio europeo dello stesso anno, nel corso del quale si chiedeva la redazione di un rapporto sullo sviluppo delle I.T.C., rapporto poi presentato un anno dopo, al Consiglio europeo di Corfù (1994)³⁷.

³⁵La partecipazione dell'Unione Europea al processo di digitalizzazione della P.A. in modo indiretto e collaterale, ovvero attraverso atti di indirizzo non vincolanti per gli stati e non mediante atti normativi comunitari (direttive e regolamenti), spiega il motivo per cui tra le istituzioni comunitarie hanno giocato un ruolo fondamentale il Consiglio e la Commissione, e non anche il Parlamento europeo.

³⁶ Libro Bianco *“Crescita, competitività e occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo”*.

³⁷ Si trattava del già citato Rapporto Bangermann, intitolato *“Europe and the Global Information Society”* (Rapporto su *l'Europa e la società dell'Informazione Globale*), il quale aveva descritto una vera e propria rivoluzione mondiale, già in atto, comparabile a quella industriale e basata sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'impegno è poi proseguito, in modo determinante, con il "Programma pluriennale per la realizzazione della società dell'Informazione", adottato con Decisione del Consiglio del 30.03.1998, nel quale il Consiglio dell'Unione Europea aveva fissato alcuni obiettivi raggiungibili mediante la realizzazione della società dell'informazione (es. crescita economica, competitività, aumento dei posti di lavoro). Tali obiettivi sono stati successivamente ripresi in occasione del vertice europeo di Helsinki dal quale è scaturita la Comunicazione della Commissione Europea del dicembre '99, denominata "*E-Europe, Una Società dell'Informazione per tutti*". In questa comunicazione, il Presidente Romano Prodi si proponeva di garantire a tutti i cittadini europei di godere dei benefici dovuti all'introduzione delle nuove tecnologie, assicurando le conoscenze necessarie ad utilizzarle. Successivamente, a Lisbona, nel marzo 2000, il Consiglio europeo ha tenuto una sessione straordinaria tesa a concordare un nuovo obiettivo strategico per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. In attuazione degli intenti precedentemente concordati, quindi, nel giugno del 2000, dopo il Consiglio di Feira, si è raggiunto un accordo sul Piano di azione europeo denominato "*E-Europe 2002, Una Società dell'Informazione per tutti*", piano d'azione poi aggiornato dalla Commissione in occasione del Consiglio Europeo di Nizza³⁸ del dicembre

³⁸ Al riguardo, cfr. *Aggiornamento in merito all'iniziativa e-Europe 2002*, elaborato dalla Commissione per il Consiglio europeo di Nizza del 7 e 8 dicembre 2000.

2000. Ed ancora, nel marzo del 2001, al Consiglio Europeo di Stoccolma, è stata presentata la comunicazione “*E-Europe 2002. Impact and Priorities*”.

Il Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002) ha richiesto alla Commissione di elaborare un nuovo piano d’azione globale “*E-Europe 2005*”, incentrato sulla sicurezza delle reti e dell’informazione, *e-government*, *e-learning*, *e-health* ed *e-business*³⁹.

Nel giugno 2002, quindi, al Consiglio europeo di Siviglia, è stato approvato il nuovo Piano di azione “*E-Europe 2005: una Società dell’Informazione per tutti*”, relativo al triennio 2003-2005, che ha indicato le azioni che dovevano essere poste in essere dalle istituzioni europee e dagli Stati membri per accelerare lo sviluppo della società dell’informazione in Europa⁴⁰.

In tempi più recenti, infine, il Commissario Europeo designato nel 2004 per la Società dell’Informazione ed i Media, Viviane Reading, nel suo discorso di presentazione ha illustrato al Parlamento Europeo le priorità e le azioni per sostenere la crescita dell’Innovazione: la riduzione del divario digitale e l’aumento della competitività, priorità che dovranno essere riproposte in vista della predisposizione del un nuovo programma denominato “*E-Europe 2010*”.

³⁹ Al riguardo, cfr. Comunicazione della Commissione “*E-Europe 2005: una società dell’informazione per tutti. Piano d’azione da presentare per il Consiglio europeo di Siviglia giugno 2002*”.

⁴⁰ In sintesi, gli obiettivi del piano *E-Europe2005* sono: 1) creazione di un contesto favorevole agli investimenti privati e pubblici in nuove tecnologie; 2) l’accrescimento della produttività; 3) la modernizzazione dei servizi pubblici; la garanzia a tutti i cittadini di una maggiore partecipazione alla Società dell’Informazione globale.

Partendo dal rilancio della strategia di Lisbona, il campo d'azione del nuovo piano *E-Europe 2010* è molto più ampio. L'ambizioso obiettivo è quello di trasformare l'Unione, in un decennio, nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del pianeta attraverso la costruzione di una *Information Society* onnicomprensiva, dimostrando che le nuove tecnologie possono migliorare la qualità della vita in tutta l'UE. I tre temi chiave su cui fa leva il documento sono innovazione, inclusione e creatività .

Gli obiettivi prioritari, che devono essere raggiunti nel 2010 e gli strumenti economici a supporto, sono definiti e contenuti nel quadro strategico della Commissione Europea denominato "*i2010 eGovernment Action Plan*", che fissa cinque obiettivi prioritari, dal 2006 al 2010: 1) non lasciare indietro nessun cittadino; 2) fare dell'efficienza e dell'efficacia una realtà; 3) sviluppare servizi chiave ad alto impatto; 4) rendere disponibili gli strumenti abilitanti; 5) rafforzare la partecipazione democratica.

Essi si articolano su: - realizzazione di uno spazio unico europeo dell'informazione (caratterizzato da comunicazioni in banda larga affidabili e sicure, contenuti di qualità e diversificati e servizi digitali); - rafforzamento dell'innovazione e degli investimenti nella ricerca sulle ICT; - realizzazione di una società dell'informazione e dei media basata sull'inclusione (rafforzare la coesione sociale, economica e territoriale in armonia con lo sviluppo sostenibile ed il miglioramento della qualità della vita).

Quanto agli interventi normativi della Comunità, essi sono legati, in particolare, alla competenza per materia dell'Unione, anche in virtù della ben nota teoria dei poteri impliciti, in virtù della quale il Consiglio, quando una determinata azione risulti necessaria per il raggiungimento degli scopi propri della comunità, può adottare le disposizioni che a tal fine si rendono necessarie.

Per tale ragione, sono state emanate una serie di direttive volte alla regolazione di aspetti circoscritti e puntuali al fine di adeguare il quadro normativo all'evoluzione delle tecnologie.

In materia di armonizzazione e mercato interno, ad esempio, è stata emanata la Direttiva n. 1999/93/CE del dicembre 1999 sulla firma elettronica; in virtù della competenza ad adottare misure relative al riavvicinamento delle disposizioni legislative relative al mercato interno, è stata prevista la Direttiva n. 2003/98/CE, sul riutilizzo delle informazioni pubbliche; alla competenza in materia di reti transeuropee, sono legati gli interventi relativi al progetto eTEN; ancora, la direttiva n. 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

5. L'e-government in Italia

È intuibile, per i motivi di cui si è detto -ma appare opportuno osservarlo ancora una volta- che il consenso degli Stati membri è un fattore indispensabile per il successo delle

linee di intervento dettate nel corso degli anni dall'Unione Europea in tema di *e-government*.

Come la maggior parte degli Stati membri⁴¹ dell'U.E., quindi, anche il Governo italiano (mediante il Comitato dei

⁴¹ Conformemente a quanto è avvenuto in Italia, anche altri paesi europei hanno avviato in tempi più o meno recenti un processo di ammodernamento della P.A., volto a garantire maggior rapidità ed efficienza interne dell'amministrazione e a migliorare i rapporti tra questa e i cittadini. In Spagna, per esempio, la legge 30/1992 ha posto le prime basi per realizzare l'informatizzazione della P.A. Nonostante questo, però, anche a causa di resistenze al cambiamento interne all'amministrazione, l'uso delle nuove tecnologie nell'ambito della P.A. è molto in ritardo rispetto all'uso che se ne fa nella società. In Francia, il governo elettronico è stato introdotto con il PAGSI, Programma di Azione Governativo per l'Ingresso della Francia nella Società dell'Informazione. Qui esisteva un grande divario tra il grado di informatizzazione della P.A. e il grado di informatizzazione del settore privato, colmato tuttavia nel giro di pochi anni. Ed ancora, in Gran Bretagna, le nuove iniziative del Governo sulla Società dell'Informazione si basano su alcuni obiettivi fondamentali contenuti nel "*Modernising Government White Paper*". Tra gli obiettivi del Libro bianco vi è quello di migliorare i rapporti tra la P.A. e i cittadini, attraverso l'erogazione di una serie di servizi e di coordinare le azioni in materia di governo elettronico sia a livello centrale che locale. Il Portogallo ha sostenuto negli ultimi anni un impegno eccezionale per realizzare la Società dell'Informazione, atteso che nel 1994 il paese era ancora ad un livello di sviluppo "pre-digitale". Nel 1997 è stato anche adottato il "*Livro verde para a Sociedade da Informacao*" in seguito al quale sono state avviate una serie di iniziative, ad es. nell'ambito della scuola, del commercio elettronico e per la realizzazione delle *Cidades Digitais*. Non dimentichiamo che il Programma *e-Europe* è stato adottato proprio durante la Presidenza portoghese dell'Unione, in occasione della conferenza di Lisbona del marzo 2000. In seguito all'adozione del programma *e-Europe*, nel luglio del 2000, il Governo lancia l'*Iniziativa Internet*, in cui la Società dell'Informazione viene definita come una priorità nazionale incentrata soprattutto a realizzare una massiccia diffusione dell'accesso ai moderni mezzi di informazione e comunicazione. Le politiche del Belgio in materia di governo elettronico sono promosse dai due livelli di governo, regionale e federale. Il Governo delle Fiandre ha adottato il "*Digital Action Plan*". Il Piano, per quanto riguarda l'amministrazione on line, si proponeva di far sì che entro il 2002 un quarto dei servizi amministrativi fossero resi accessibili via *Internet*. Il Governo Vallone, all'interno del "Contratto per il futuro della Regione Vallone", prevede degli interventi di semplificazione amministrativa e di miglioramento dei rapporti tra P.A. e cittadini mediante la realizzazione di un sito *web* per ogni amministrazione. Il piano d'azione per l'*e-government* è infatti intitolato "Modernizzare l'amministrazione del Belgio". L'Olanda, infine, è uno dei paesi europei con la più alta diffusione delle tecnologie di informazione e telecomunicazione. A livello europeo è in prima posizione per quanto riguarda la connettività ad *Internet* e diffusione dell'*e-commerce*. A partire dal 1994 è stato adottato "*L'Action programme on electronic Higways*" che vuole realizzare un'ampia opera di regolamentazione e progettazione relative alla Società dell'Informazione. Nell'ambito di questa iniziativa è stato adottato il piano "*The Dutch Digital Delta*". Tra gli obiettivi fondamentali del piano vi è la costituzione di una infrastruttura di alto livello per le telecomunicazioni, l'adozione di pratiche di *Benchmarking* per l'intercambio di soluzioni ottimali, l'impiego delle nuove tecnologie per migliorare i rapporti tra il cittadino e la P.A. Il piano si propone di erogare per via elettronica almeno un quarto dei servizi pubblici entro il 2002.

Ministri per la Società dell'Informazione), il 23 giugno 2000⁴², ha approvato il “*Piano d'azione per l'e-government*”, dando così definitivamente⁴³ inizio al processo di ammodernamento della Pubblica Amministrazione prospettato dell'U.E nel Programma *E-Europe 2002*.

Il piano è focalizzato sui servizi ai cittadini e alle imprese e si pone come obiettivo il passaggio da una P.A. dirigitica, verticale e segmentata ad una P.A. “orizzontale” e caratterizzata da intensi scambi informativi sia al suo interno sia verso l'esterno. Se le riforme verranno realizzate rapidamente vi saranno enormi vantaggi per i cittadini e per le imprese. Le Amministrazioni centrali, con funzioni di *back office*, devono rendere accessibili senza oneri i propri servizi, mentre le Amministrazioni di *front office* devono realizzare una integrazione dei servizi delle Amministrazioni di *back office* per offrire servizi integrati al cittadino.

Il piano d'azione *e-government* si aggiunge ai piani di informatizzazione elaborati dalle singole Amministrazioni (Regioni, Province, Comuni, scuole, ospedali ecc.) ed è finalizzato alla coordinazione degli stessi. Nel rispetto della normativa europea, inoltre, i progetti di breve periodo si occupano dell'accesso telematico alle informazioni, ai servizi e alle transazioni delle principali Amministrazioni⁴⁴.

⁴² L'approvazione da parte della Conferenza Unificata è intervenuta il 20 luglio 2000.

⁴³ In realtà, già in precedenza, il citato D.lgs 39/93 aveva stabilito che i sistemi informativi automatizzati delle Pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto rispondere ad alcune finalità di carattere generale: 1) operare un miglioramento dei servizi; rendere maggiormente trasparente l'azione amministrativa; potenziare i supporti conoscitivi dell'azione pubblica; contenere i costi dell'amministrazione.

⁴⁴ In estrema sintesi, l'oggetto del Piano d'Azione presentato dal Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini, al Comitato dei ministri per la Società dell'informazione,

Le “*Linee strategiche verso il sistema nazionale di e-government*” presentate all’inizio del 2007 dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione

prevedeva alcune tappe attraverso le quali, nell’arco di tempo di 10-12 mesi e senza varare alcuna nuova legge, occorreva raggiungere tre obiettivi generali: 1) migliorare l’efficienza operativa interna delle Amministrazioni; 2) offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo; 3) garantire a tutti l’accesso telematico alle informazioni e ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. L’intento principale era quello di evitare, ai cittadini che richiedevano un servizio, di fornire informazioni già a disposizione della Pubblica Amministrazione (seppure trasmesse in altra occasione e ad altri Enti) né di indirizzare la propria richiesta all’Ufficio di stretta competenza, secondo un’articolazione dell’Amministrazione che i cittadini non sono tenuti a conoscere. In altre parole, si ravvisava la necessità di eliminare il cd. vincolo territoriale in base al quale una determinata richiesta può essere avanzata solo all’Ente competente secondo la residenza anagrafica. (es: *basterà comunicare il cambio di residenza o le variazioni anagrafiche una sola volta a un unico sportello di front office, che ne informerà tutte le amministrazioni interessate.*) Nel contesto appena descritto erano individuate come protagoniste principali dell’innovazione le amministrazioni locali, che, nel modello decentrato e federale dello Stato, rappresenteranno il *front office* dell’intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgono il ruolo per lo più di *back office*. Nel progetto si sarebbero dovute coinvolgere, poi, oltre a Regioni, Province e Comuni, tutte le istituzioni del Paese, a qualsiasi livello: scuole, ospedali, A.s.l., centri per l’impiego, camere di commercio. Le Regioni, dunque, assumono un ruolo di primaria e fondamentale importanza nel governo dei processi di *e-government* sul territorio. Per consentire l’integrazione delle attività e delle funzioni delle varie pubbliche amministrazioni nasce la rete nazionale, cioè la rete extranet che connette tra loro tutte le reti centrali, regionali, locali, di categoria e di settore amministrativo, quelle già esistenti e quelle in via di attivazione. Tutti i soggetti pubblici connessi, a qualsiasi livello operino, agiranno in condizione di parità nell’accesso alle informazioni. La rete può costruirsi sulla base di intese tra Governo, Regioni ed Enti locali miranti a costituire una *extranet* del sistema delle amministrazioni pubbliche. Compito delle Amministrazioni centrali è quello di attivare nella rete un sistema di portali per consentire il pieno accesso ai servizi e alle informazioni. Portale unificato delle norme, con un motore di ricerca che conduca i cittadini a consultare leggi, norme e decreti. Portale unificato dei servizi al cittadino, dove reperire moduli, compilare dichiarazioni, trasmettere le richieste di servizio ed essere indirizzati on line allo specifico portale di ogni amministrazione. Da qualsiasi parte del territorio nazionale, in maniera omogenea. *Finirà dunque la caccia, spesso difficile e talvolta infruttuosa, ai moduli da acquistare: saranno stampati a casa, oppure compilati, sottoscritti e spediti senza bisogno di stampa. Gli sportelli di front office dei Comuni saranno a disposizione dei cittadini bisognosi di aiuto.* Portale per i servizi di certificazione, perché i funzionari dello Stato possano verificare in tempo reale la veridicità delle autocertificazioni. Con il sistema a regime, anche le autocertificazioni non saranno più necessarie: verranno sostituite dall’acquisizione *on line* dei dati da parte di ogni amministrazione. *Non sarà più il cittadino a dover certificare il proprio status, ma l’Amministrazione a doverlo verificare al proprio interno.* Portale per i servizi all’impiego, per consentire l’incontro tra domanda e offerta di lavoro a livello regionale e nazionale. Chi cerca lavoro non dovrà più passare attraverso le frustranti attese del vecchio Ufficio di collocamento, ma troverà direttamente sulla rete le opportunità più vicine ai suoi interessi. Portale per i servizi alle imprese, perché le aziende e le società possano trasmettere per via telematica tutti i moduli e le comunicazioni richieste dallo Stato per lo svolgimento delle loro attività, e accedere a tutte le informazioni disponibili sul sistema delle imprese.

Luigi Nicolais, cui ha fatto seguito la “*Direttiva Innovazione*”, Febbraio 2007, inoltre, rafforzano il concetto centrale della strategia di Lisbona: la costruzione di una società basata sulla conoscenza, nella quale il settore pubblico non deve rinunciare al proprio ruolo abilitante, per rendere il Paese più competitivo.

“La realizzazione dell’*e-government* dovrà concentrarsi più sul “*back-office*”, cioè sulla revisione dei processi di lavoro. Ma la chiave per ripensare l’organizzazione della PA dovrà essere la centralità del cittadino, proprio perché le nuove tecnologie favoriscono un decentramento di potere che, aumentando la partecipazione dei singoli, impone profonde trasformazioni alle Pubbliche Amministrazioni⁴⁵”.

Quanto alle strutture organizzative che l’Italia ha espressamente dedicato alla realizzazione della società dell’Informazione, si segnala, anche in questo caso analiticamente, che nella scorsa legislatura, con D.P.C.M. del 09.08.01(G.U. n. 198 del 27-8-2001), è stato nominato un ministro *ad hoc* (senza portafogli) –il M.I.T., Ministro per l’innovazione e le tecnologie-; con D.P.C.M. del 27.09.01(G.U. n. 242 del 17-10-2001), è stato istituito uno specifico annesso dipartimento – D.I.T., Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie - presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; a supporto dell’azione governativa, inoltre, è stato anche affiancato un particolare Comitato Interministeriale per la Società dell’Informazione, presieduto dal Ministro per l’innovazione e le tecnologie, che,

⁴⁵ Fonte www.crcitalia.it

nell'ambito dei lavori condotti, ha emanato un D.P.C.M. del 14 febbraio 2002 (G.U. n. 68 del 21 marzo 2002) relativamente alla presentazione dei progetti di *e-government* per gli Enti Locali, istituendo, tra l'altro, un tavolo congiunto permanente del quale fanno parte, oltre ai referenti delle Amministrazioni centrali, i rappresentanti delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane, tramite le rispettive rappresentanze: A.N.C.I., U.P.I. e U.N.C.E.M.; la costituzione del predetto Ministero ha comportato anche la trasformazione dell'A.I.P.A., Autorità per l'Informatica nelle Pubbliche Amministrazioni, prima in struttura servente del Ministero (l. 28 dicembre 2001, n. 448, finanziaria per il 2002), poi, previa formale soppressione, in Agenzia nazionale per l'Innovazione tecnologica (l. 16 gennaio 2003, n. 3, modificativa della l. 448/01) e poi, ancora, in Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione - C.N.I.P.A. - (Dlgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali⁴⁶); al CNIPA è stato successivamente affiancato un Centro tecnico⁴⁷, il quale era originariamente inquadrato all'interno dell'AIPA, con il

⁴⁶ Le finalità della trasformazione dell'A.I.P.A. in C.N.I.P.A. sembrerebbero essere quelle di eliminare ogni dubbio circa la natura della struttura, dovendosi considerare una agenzia esecutiva e non un'autorità indipendente.

⁴⁷ Istituito originariamente con la Legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 19, il Centro ha acquistato successivamente autonomia, trovando una collocazione nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed estendendo le proprie competenze alla definizione e alla attuazione dei programmi di informatizzazione delle amministrazioni (L. 24 novembre 2000, n. 340, art. 24, co.6 e DPCM 9 dicembre 2000 e 18 maggio 2000). In seguito è intervenuta la Legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 29, comma 6, che ha attribuito alla CONSIP tutti i compiti del Centro tecnico che esulavano dall'attività di indirizzo e certificazione. Da ultimo (DDPPCCMM 9 agosto 2001, 27 settembre 2001 e 23 luglio 2002) il Centro è confluito sotto la vigilanza e il potere di intervento del Ministro per l'innovazione.

compito di fornire assistenza agli utilizzatori della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.⁴⁸); a breve (triennio 2007-2009), la Rete unitaria della Pubblica Amministrazione dovrebbe confluire nel Sistema Pubblico di Connettività (SPC) che è la rete che collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo loro di condividere e scambiare dati e risorse informative⁴⁹; sempre nell'apparato organizzativo per l'attuazione dell'*e-government*, infine, vanno annoverate: la Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie, costituita nel marzo del 2002 e composta dal M.I.T. e i Presidenti delle Regioni; il Comitato permanente per l'innovazione e le tecnologie, costituito nel novembre del 2002 e composta dal M.I.T. e dall'Unione delle Province italiane; la Commissione permanente per l'innovazione e le tecnologie nei Comuni, costituita nel dicembre 2002 e composta dal M.I.T. e dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani; alcuni soggetti istituzionali; il Comitato permanente per la innovazione e le tecnologie, composto dal M.I.T. e dall'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani.

⁴⁸ La R.U.P.A. può essere definita come la "condizione tecnologica" per realizzare il disegno che l'Autorità si prefigge: l'organizzazione dell'insieme delle Amministrazioni come "rete di Amministrazioni", ovvero tante Amministrazioni separate, capaci di cooperare, ma che nella cooperazione non perdono la loro autonomia.

⁴⁹ Istituito e disciplinato dal Dlgs 28 febbraio 2005, n. 42, il S.P.C. viene definito come "l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna Pubblica Amministrazione". Il S.P.C. - indicato a volte come Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione - viene gestito dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

Scorrendo le varie modifiche apportate all'organizzazione amministrativa in questi ultimi anni in vista della realizzazione dell'*e-government*, risulta ancor più evidente il diverso, ancorché graduale, approccio dello Stato centrale rispetto ai livelli inferiori di governo, in sintonia con le riforme in senso federale di cui al Titolo V della Costituzione e al principio di sussidiarietà, così da delinarsi, accanto al decentramento delle funzioni amministrative, un vero e proprio decentramento telematico.

Va tuttavia precisato che lo Stato ricopre pur sempre un ruolo centrale e necessario a garantire, nel rispetto delle autonomie regionali, la sostanziale unitarietà d'azione e di erogazione dei servizi in tutto il Paese, cosa che, comunque, non dovrebbe impedire a ogni singola Regione di procedere all'innovazione secondo linee e strategie inerenti con il tessuto sociale e d'impresa presente nel proprio territorio.

Ebbene, come si intuisce agevolmente dalla breve ricostruzione normativa che precede e come vedremo anche nei paragrafo dedicati alle Regioni, non mancano evidenti difficoltà di sistematizzazione delle fonti, essendo le stesse rinvenibili, oltre che, ovviamente, nel *Piano d'azione per l'e-government* del 2002, in numerosi documenti programmatici, soprattutto di provenienza ministeriale. Sarebbe opportuno procedere alla redazione di un Testo Unico che possa comprendere tutta la normativa ad oggi esistente in tema di Società dell'Informazione, rendendola più organica e coerente con l'intero ordinamento giuridico. In realtà, un tentativo di sistematizzazione risulta essere quello realizzato nel Codice

dell'Amministrazione Digitale che, come detto, ha tentato di giuridicizzare e raccogliere tutte le regole connesse alla realizzazione dell'*e-government* ed alla Società dell'Informazione.

Sul Codice, tuttavia, ci soffermeremo diffusamente nel capitolo che segue al quale, pertanto, rinviamo per le considerazioni al riguardo.

6. Il ruolo delle Regioni: profili normativi

Se da un lato, dunque, è innegabile che l'intervento statale sia ancora presente nelle dinamiche di *e-government* -e cioè, si badi, non è necessariamente un male- da un punto di vista normativo, le Regioni risultano titolari di rilevanti competenze in materia di *e-government*.

L'art. 117, comma 3 cost., così come novellato nel 2001, infatti, colloca l'ordinamento della comunicazione tra le materie di competenza legislativa concorrente, Stato-Regione, di talché, ferma restando la potestà statale nella determinazione dei principi fondamentali, è compito della Regione provvedere alla regolamentazione e all'allocazione delle funzioni amministrative.

Nell'ambito dell'ordinamento della comunicazione rientrano fenomeni riconducibili al settore della radiotelevisione e delle comunicazioni (ora comunicazioni elettroniche) e, quindi, delle reti e dei servizi di comunicazione, anche se la regolamentazione in materia di comunicazioni elettroniche è di matrice comunitaria, restando, per ora, solo residuale il ruolo delle Regioni.

Le Regioni, nell'intervenire nei predetti settori, finora, hanno fatto ricorso alla competenza generale residuale attribuita loro dall'art. 117 comma 4, nonché alla riserva di organizzazione riconosciuta a livello costituzionale in favore dei diversi enti ed in particolare delle Regioni (cfr. per es. L.r. Toscana 26 gennaio 2004⁵⁰, n. 1 e L.r. Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11).

E tuttavia, ciò nonostante il ruolo delle autonomie locali resta ancora molto spesso imbrigliato da una legislazione (comunitaria e nazionale) piuttosto disorganica e, in alcuni casi, eccessivamente stringente (o, al contrario, in altri casi paradossalmente non vincolante affatto) che, evidentemente, rallenta o addirittura arresta del tutto l'azione delle Regioni, delle Province e dei Comuni stessi.

Basti pensare, per esempio, ad alcuni casi di politiche di *e-government* definite in leggi statali vincolanti direttamente le Amministrazioni statali e solo indirettamente quelle Regionali e degli Enti locali, oppure definite a livello comunitario mediante direttive e, quindi, non direttamente esecutive, ma rimesse, ai fini della loro attuazione, alla volontà degli Stati membri chiamati a recepire le direttive stesse.

Si tratta, come è agevole intuire, di risolvere i problemi di competenza tra i diversi livelli di Governo rispetto alle politiche di *e-government* -obiettivi da raggiungere, soggetti deputati ad attuare tali politiche, strumenti e procedure- e di

⁵⁰ Sulla legge della Regione Toscana in materia di amministrazione elettronica e Società dell'Informazione, cfr. M. PIETRANGELO, *E-government e Società dell'Informazione: la prima legge regionale*, in *Informatica e Diritto*, n. 1-2/2003, pp. 145 e ss.

individuare gli strumenti di cooperazione istituzionale idonei; in altri termini, quindi, occorre risolvere quelli che potrebbero essere definiti problemi di *government* e di *governance*.

Tra le materie affidate alla Unione Europea, pur fortemente orientata verso la diffusione dell'amministrazione digitale -si pensi da ultimo al Piano *e-Europe 2005*- non esiste una specifica voce direttamente riconducibile all'*e-government*, e ciò soprattutto per il fatto che gli Stati membri sono stati da sempre restii a consentire alle istituzioni comunitarie di interferire con i sui propri apparati amministrativi.

In Italia, come già chiarito più volte, un ruolo fondamentale, sia nella promozione che nella predisposizione di regole e criteri, in tema di *e-government*, è stato svolto sinora dallo Stato centrale, con fonti di rango legislativo e regolamentare. E tuttavia, nell'ottica della valorizzazione delle autonomie regionali, il ruolo dello Stato, anche dal punto di vista normativo, dovrà cambiare, pena, come si è detto, la paralisi dell'azione dei livelli governativi inferiori (Regione, Provincia e Comune).

Dopo la riforma del titolo V, peraltro, il confine, chiaro a livello teorico, tra funzione normativa (art. 117 cost.) e funzione amministrativa (art. 118 cost.) risulta in concreto di difficile individuazione.

Di recente, la Corte costituzionale (sentenza 12 gennaio 2005 n. 31, G.U. 02.02.05, relatore Quaranta) ha chiarito la capacità di condizionamento dell'organizzazione regionale e locale che può discendere dal ruolo dello Stato e nella stessa

occasione ha cercato di combinare l'esigenza di un coordinamento unitario (che richiede una forte capacità statale di incidere nel dettaglio con regole tecniche di natura normativa) con quella di salvaguardare l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e agli Enti locali.

A tal fine, laddove la funzione di coordinamento riguarda progetti riferiti all'organizzazione ed alla dotazione tecnologica delle autonomie territoriali, è necessaria la previsione di un adeguato coinvolgimento di Regione ed Enti locali mediante lo strumento dell'intesa (da raggiungere in sede di Conferenza Unificata), in ossequio al principio di leale collaborazione.

Esistono, inoltre, alcuni campi applicativi che non possono ricadere nella competenza statale: si pensi, a titolo esemplificativo, alle modalità di erogazione dei servizi e ai caratteri organizzativi delle strutture preposte. In tali casi, il ruolo statale deve necessariamente cedere il passo ad una regolamentazione di livello inferiore che consenta di scongiurare il pericolo di un eccessivo centralismo mal celato dietro al concetto di decentramento; in ipotesi, infatti, i livelli inferiori di Governo non farebbero altro che da supporto alle banche dati centrali, con evidente svilimento del loro ruolo.

La normativa spesso eccessiva e disorganica e priva di confini chiari e precisi, peraltro, non fa altro che incidere sulla validità e sulla efficacia in concreto, dell'idea di Amministrazione digitale; e ciò, con evidente dispendio di risorse, senza che ad esso corrispondano vantaggi per gli utenti finali: imprese e cittadini. Sul problema del

coordinamento (amministrativo) informatico tra organi centrali e locali va segnalata anche la disciplina dettata dal Codice dell'Amministrazione Digitale (art. 14), il quale, in linea con quanto previsto dall'art. 117, lettera r) della Costituzione, attribuisce alla esclusiva competenza statale il coordinamento informatico dei dati delle Amministrazioni Pubbliche statali, regionali e locali⁵¹.

Ebbene, per evitare tale rischio, certamente potrebbe risultare utile un concetto fino a pochi anni fa non molto diffuso e poco apprezzato (soprattutto nel diritto pubblico), ma che negli ultimi tempi si sta facendo strada: si tratta della c.d. A.I.R.⁵², ovvero l'Analisi di Impatto della

⁵¹ Al riguardo, cfr. R. GRAZZI, *La potestà normativa nella materia dell'informatica pubblica*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA, *I "tre codici" della Società dell'Informazione, Amministrazione Digitale. Comunicazioni Elettroniche. Contenuti Audiovisivi*, Torino, 2007, pp.130-146.

⁵² Lo strumento dell'A.I.R. nasce negli anni Ottanta dall'esigenza, riscontrata da numerosi governi (U.S.A., Canada, Giappone, Australia e dei paesi del Nord Europa) di far fronte al problema di una produzione normativa disorganica e indiscriminata che stava conducendo molti paesi ad un eccessivo appesantimento dei propri meccanismi di funzionamento, fino ad ostacolare le opportunità di sviluppo e trasformazione socio-economiche, frenando la crescita nazionale. Sulla scorta di queste considerazioni, detti governi decisero di avviare un processo di riforma regolativa, basato sulla delegificazione e sulla deregolamentazione, a partire dall'analisi dei costi indotti ai vari comparti economici attraverso la regolazione pubblica. In Europa, l'esigenza di migliorare il sistema normativo si è manifestata già in seno al Consiglio europeo del marzo 2001, tant'è che nel luglio 2001, la Commissione Europea ha presentato un Libro bianco dedicato alla *governance* europea, nel quale proponeva una cooperazione attiva fra il Parlamento, il Consiglio, la Commissione ed i governi nazionali, affinché i cittadini si riconoscano maggiormente tanto nei progetti più importanti quanto negli atti quotidiani dell'Unione Europea. Nel giugno 2002, poi, nella Comunicazione della Commissione sul Piano d'azione "semplificare e migliorare la regolamentazione", fra le azioni da attuarsi ad opera della Commissione, viene in rilievo l'analisi di impatto delle principali iniziative legislative e politiche, che prevede l'istituzione di uno strumento di analisi di impatto integrato e proporzionato sulle iniziative legislative e politiche della Commissione medesima. In Italia, infine, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, ha definito i tempi e le modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (A.T.N.) e dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.), disponendo anche una prima fase sperimentale, della durata di un anno, rivolta inizialmente alle amministrazioni centrali, e conclusasi nel luglio 2001, in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed ai regolamenti ministeriali ed interministeriali, nonché alle circolari e alle regole tecniche di atti non normativi. Per un

Regolamentazione, che, quanto ad origini e finalità, rientra senza dubbio nell'alveo più ampio dell'Analisi Economica del Diritto⁵³, sia nella sua accezione c.d. positiva (descrittiva)⁵⁴, sia in quella c.d. normativa (o prescrittiva)⁵⁵.

approfondimento sul tema cfr., N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla Analisi di Impatto della Regolamentazione*, in *Collana Studi e Ricerche*, Linea Editoriale della SSPA.

⁵³ Le origini della teoria dell'applicazione del metodo economico alla riflessione giuridica si fanno generalmente risalire agli anni Sessanta, quando negli Stati Uniti venivano pubblicate alcune fondamentali opere, quali *The Problem of Social Costs* di R. Coase del 1960 e *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* di Calabresi del 1961 (parallelamente, e in modo autonomo, usciva in Italia, *Rischio e responsabilità oggettiva*, di Pietro Trimarchi, pubblicato nel 1961). In Italia, tuttavia, in controtendenza rispetto a quanto accadeva nel mondo anglo-americano, il dibattito sulla E.A.L. è rimasto a lungo confinato su un piano solamente metodologico, a causa della tradizionale incomunicabilità che, come è noto, da sempre esiste tra economisti e giuristi: i primi, eccessivamente impegnati nella ricerca macroeconomica, non si sono quasi mai preoccupati di guardare ad un campo di indagine -quale è appunto la E.A.L.- che invece affonda le proprie radici nella microeconomia; i secondi, viceversa, dediti ad indagini dogmatiche, ritenevano impensabile spiegare il diritto attraverso nozioni di carattere prettamente economico, quali per esempio le funzioni matematiche che indicano la curva della domanda, dell'offerta, l'equilibrio, ecc. ecc. Per fortuna, in tempi relativamente recenti (e per diverse ragioni) anche in Italia gli economisti ed i giuristi sono stati indotti a trovare un punto di incontro tra i due diversi ambiti speculativi. L'economista, infatti, ha iniziato a guardare al mondo giuridico con una diffidenza minore, non considerandolo solo come un insieme di precetti accompagnati da una sanzione, ma anche e soprattutto come un insieme di incentivi rivolti ai consociati, tali da indurli a rispettare i predetti precetti, quando essi considerino sufficientemente alto il prezzo che dovrebbero pagare in caso di mancato rispetto degli stessi. Il giurista, dal canto suo, ha provato ad allargare i propri orizzonti, dismettendo, almeno in parte, l'idea che sia sufficiente una legge per determinare automaticamente un certo corso degli eventi. L'Analisi Economica del Diritto, in altri termini, nasce proprio da questo avvicinamento metodologico e si propone di sostituire, nell'indagine del giurista, l'idea di Giustizia intesa come modello ideale al quale improntare l'organizzazione sociale. Invece della Giustizia, infatti, l'EAL propone di analizzare l'organizzazione sociale attraverso il criterio della efficienza: una norma giuridica, una decisione giudiziaria o una teoria andranno preferite rispetto ad altre non in quanto più giuste, ma in quanto più efficienti, ovvero in quanto capaci di consentire una valutazione dell'obiettivo raggiunto o da raggiungere, in base ai costi che la comunità dovrebbe sostenere ed in base ai benefici che la stessa otterrebbe operando una determinata scelta piuttosto che un'altra. In pratica, la EAL induce il giurista ad analizzare gli effetti economici delle norme giuridiche, e le possibili interpretazioni "razionali" in chiave di efficienza economica. Va da se che, se da un lato i giuristi sono stati spinti a guardare oltre il muro della Giustizia e verso il panorama dell'efficienza, quanto agli economisti, resta fermo il fatto che anche essi devono necessariamente soffermarsi a riflettere sul problema della "giusta" redistribuzione delle risorse (criterio della giustizia distributiva). In conclusione, se da un lato è vero che la definitiva convergenza epistemologica tra economia e diritto è ancora di là da venire, dall'altro non va trascurato che sono sempre maggiori i tentativi di avvicinamento tra le due scienze e che essi, finora, hanno già dato qualche buon risultato, ma, soprattutto, molti spunti di riflessione.

In pratica, si tratterebbe di compiere una sorta di “prognosi postuma” -non dissimile da quella che operano i penalisti nell’indagare sull’esistenza del nesso eziologico nei reati- in ordine all’impatto dei provvedimenti regolativi in materia di *e-government*, sui loro diretti destinatari, ovvero, sulle condizioni di vita dei cittadini e sull’attività delle imprese, ma anche sulle stesse Pubbliche Amministrazioni per stabilire se esse siano in grado (ed i tempi) di adeguare al progetto di Amministrazione digitale.

L’A.I.R. consentirebbe di mettere in evidenza i vantaggi e gli svantaggi dei provvedimenti regolativi, orientando i decisori politici verso l’assunzione di scelte efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini. È possibile, infatti, come si è detto, che in alcuni casi si corra il rischio di un eccesso di regolamentazione (norme troppo numerose, inutilmente dettagliate, invadenti, restrittive della libertà d’azione) o di un ingiustificato difetto di essa. Attraverso l’A.I.R., invece, sarebbe possibile valutare se un dato intervento sia veramente indispensabile e garantire, anche con l’utilizzo di analisi costi/benefici, la scelta dell’opzione regolativa migliore, evitando, in ogni caso, provvedimenti ingiustificatamente onerosi per i destinatari.

Lo strumento dell’A.I.R., quindi, rappresenta un supporto a tutti quei soggetti istituzionali che, nell’ambito

⁵⁴ L’analisi positiva si concentra sul tentativo di prevedere gli effetti delle diverse regole giuridiche e di comprendere quali potrebbero essere le conseguenze di differenti scelte normative applicate ai medesimi problemi.

⁵⁵ L’analisi normativa compie un passo avanti rispetto alla precedente. Questo tipo di analisi intende suggerire la soluzione più efficiente per i diversi problemi ai vari attori del diritto, dal legislatore intento a regolare la fattispecie astratta fino al giudice alle prese con il caso concreto.

delle proprie funzioni, sono chiamati ad operare interventi di tipo normativo.

Nel caso specifico dell'*e-government*, dunque, sarebbe auspicabile la creazione di un organismo di controllo *ad hoc*, per esempio in seno al Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, che valuti sia le fonti primarie, sia le fonti secondarie in materia, nonché quelle dei livelli inferiori di governo, coinvolgendo a tal fine l'opinione pubblica e le parti sociali ed economiche con propri rappresentanti. In questo modo sarebbe possibile valutare i possibili effetti delle norme ancor prima della loro entrata in vigore, aspetto indispensabile soprattutto in un ambito come quello che ci occupa dove, il problema, per esempio, del divario digitale, molto spesso annulla completamente gli effetti benefici ed i vantaggi delle norme introdotte. Specifici organismi di valutazione dell'impatto della regolamentazione, inoltre, dovrebbero poi essere istituiti presso ciascuna Regione, atteso che, come si è visto, l'ente Regione, insieme con le Province ed i Comuni, svolge un ruolo primario nel processo di realizzazione dell'amministrazione digitale. L'utilizzo dell'A.I.R. consentirebbe di realizzare a pieno il modello di amministrazione condivisa di cui si è detto, non solo a valle, ovvero nella fase dell'azione amministrativa, ma addirittura a monte, ovvero sin dal momento di creazione delle norme: in tal caso, si potrebbe parlare definitivamente di una vera e propria partecipazione attiva e diretta degli utenti (cittadini e imprese) al funzionamento dell'intera macchina statale.

6.1. (segue): b) profilo della programmazione

Se dal piano normativo si passa ad osservare quello della programmazione, il ruolo fondamentale delle Regioni emerge con ulteriore evidenza.

L'Ente Regione, infatti, è chiamata a svolgere un compito che va al di là della propria digitalizzazione e riorganizzazione nella prospettiva dell'*e-government*.

Tutte le Regioni, a parte alcune isolate iniziative nella seconda metà degli anni novanta, si sono dotate di strumenti di programmazione e pianificazione degli interventi di innovazione da realizzarsi sul territorio, a partire dal 2001⁵⁶.

Va evidenziato, tuttavia, che la mappa delle responsabilità politiche per l'elaborazione delle politiche di innovazione presso le Regioni italiane non è ancora del tutto omogenea.

Ed invero, nella maggior parte dei casi, il Presidente della Giunta (in prima persona o mediante un assessore delegato agli affari generali) è il titolare dei compiti di indirizzo, raramente attribuiti ad un assessore *ad hoc*; più frequentemente, invece, l'elaborazione delle strategie e l'attuazione delle iniziative hanno coinvolto più settori amministrativi, nonché la collaborazione di più assessorati.

⁵⁶ Un quadro completo dei piani è contenuto in FORMEZ, *Primo rapporto sull'innovazione delle Regioni d'Italia*, Roma 2003, p.4 e ss. Va tuttavia segnalato che le Regioni si sono affrettate a predisporre i piani di *e-government* perché spinte dal fatto che la Commissione Europea e lo Stato hanno considerato l'esistenza in Regione di un quadro strategico di riferimento, come un requisito essenziale per attingere agli ingenti fondi per lo sviluppo dell'*e-government* e della Società dell'Informazione messi a disposizione delle amministrazioni regionali. Tali motivazioni hanno condotto le Regioni a scrivere (o far scrivere da società di consulenza), spesso in modo frettoloso, piani per l'innovazione che avevano come unico fine quello di precostituirsi un'argomentazione per la richiesta di fondi, e non che il cambiamento strategico a livello regionale.

Non manca in nessuna Regione, in ogni caso, un'unità organizzativa esplicitamente dedicata al settore dell'innovazione tecnologica ed amministrativa.

Oltre alle sedi paritetiche di raccordo Stato-Regioni⁵⁷ di cui si è detto in precedenza, il Ministro per l'innovazione e la tecnologia della scorsa legislatura, mediante convenzioni, ha promosso, nel biennio 2002-2003 la costituzione di una rete di soggetti chiamati ad operare presso ciascuna Regione (e Provincia autonoma), al fine di favorire il raccordo operativo tra Stato e Regioni nell'attuazione dei progetti di *e-government* presso gli Enti locali.

Si tratta dei c.d. C.R.C., ovvero i Centri Regionali di Competenza per l'*e-government* e la Società dell'Informazione, costituiti da dirigenti e funzionari dei diversi livelli di governo - coadiuvati da personale del Formez che è l'ente incaricato dal Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ad offrire supporto agli enti locali - con il compito di sostenere gli enti locali in sede di definizione ed attuazione dei progetti di *e-government*.

Tali centri dovrebbero anche costituire lo snodo operativo capace di garantire la cooperazione in rete ed il coordinamento tra i diversi livelli governativi, anche attraverso la diffusione di un approccio condiviso ed integrato alle problematiche connesse allo sviluppo dei processi di innovazione. Tale ultimo aspetto emerge evidente dal

⁵⁷ Si tratta, più precisamente, di commissioni paritetiche a cui partecipano, da un lato, il Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e, dall'altro, gli organismi associativi di rappresentanza delle Regioni e degli Enti locali. La cooperazione orizzontale tra le Regioni, invece, dovrebbe essere garantita dall'azione del Centro interregionale per il sistema informatico ed il sistema statistico (CISIS).

documento programmatico approvato dalla Conferenza unificata nel luglio del 2003, “*l’e-government per un federalismo efficiente. Una visione condivisa, una realizzazione cooperativa*”.

Non va sottovalutato, inoltre, il fatto che, se è vero che le Regioni sono state investite del comune ruolo di ente coordinatore della riforma dell’amministrazione in senso digitale, è anche vero che ciascuna di esse ha perseguito detto obiettivo seguendo percorsi distinti e realizzando obiettivi diversi in tempi diversi.

Un dato particolarmente significativo riguarda il fatto che attualmente ciascuna Regione si è dotata di un piano regionale per lo sviluppo delle I.T.C., ma alcune Regioni hanno adottato tali strumenti ancor prima del varo del Piano Nazionale di *e-government* (Regioni del centro nord), mentre altre si sono adeguate in tal senso, in concomitanza con la programmazione nazionale e comunitaria (Regioni del centro sud).

Il ritardo delle Regioni meridionali deve far riflettere sul problema del *digital divide* (letteralmente, divisione digitale) di cui diremo diffusamente in seguito.

Il ruolo svolto dalle Regioni nella Società dell’Informazione può essere così sinteticamente descritto:

- collegamento tra Commissione europea e P.A. locali, in termini di promozione delle politiche europee a livello locale, ma anche come intermediario per l’accesso alle risorse comunitarie;

- promozione della interoperabilità tra le P.A., attraverso la definizione di standard comuni con Province e Comuni per lo scambio dei dati, contribuendo allo sviluppo della Rete nazionale;
- posizione di *network provider* nei confronti di Province e Comuni, che si concretizza nel fornire infrastrutture di rete sufficientemente potenti, alle quali collegarsi per soddisfare le loro esigenze di fornitura di servizi;
- sostegno alla rete telematica con incentivi di vario tipo e con azioni mirate ad accrescerne la visibilità;
- realizzazione di servizi telematici di interesse regionale.

L'importanza degli Enti locali e soprattutto delle Regioni all'interno del processo di realizzazione dell'*e-government* ha dato vita in tutte le Regioni italiane a diversi comitati, forum e centri di studio che si occupano delle I.T.C. e che hanno contribuito alla predisposizione dei "Piani regionali di *e-government*" finalizzati a recepire le linee guida dettate dal Governo per l'effettiva attuazione dell'Amministrazione digitale⁵⁸.

⁵⁸ Riportiamo, qui di seguito, l'elenco dei Piani regionali di *e-government* adottati nelle singole Regioni italiane: 1) Regione Abruzzo, Piano d'azione per lo sviluppo della Società dell'informazione - *e-government*, Novembre 2001; 2) Regione Basilicata, Piano BASITEL, aprile 1999; 3) Regione Calabria, Piano d'Azione Territoriale, 2002; 4) Regione Campania, Piano strategico sulla Società dell'Informazione nella Regione Campania, maggio 2002; 5) Regione Emilia Romagna, Piano telematico - strategie per la Società dell'informazione in Emilia, Romagna, maggio 2002; 6) Regione Friuli Venezia Giulia, Progetto *e-government* FVG - Piano territoriale della Regione, giugno 2002; 7) Regione Lazio, Piano regionale di *e-government*, ottobre 2001; 8) Regione Liguria, Piano Territoriale di azione regionale eLiguria, aprile 2002; 9) Regione Lombardia, e-Lombardia - Documento strategico 2002-2005 per la diffusione della SI, aprile 2002; 10) Regione

7. Il ruolo delle Province e dei Comuni

Venendo ora alle Province, va segnalato che esse hanno assunto un ruolo crescente nella telematica civica, divenendo uno snodo di interconnessione essenziale tra le Amministrazioni locali (nell'ottica della creazione di una rete unitaria della P.A.).

Le Province, infatti, appaiono la sede più idonea dove aprire tavoli di concertazione utili a coordinare le diverse iniziative operative sul territorio, anche attraverso il coinvolgimento di soggetti diversi dai soli enti territoriali (es. Università, Camere di commercio, articolazioni periferiche dello Stato).

Ed inoltre, soprattutto con riferimento alle realtà comunali molto piccole, la Provincia svolge un ruolo simile

Marche, Piano d'azione di sviluppo della Società dell'informazione Sezione *e-government*, giugno 2002 e Regione Marche, Piano di Azione Regionale per la Società dell'informazione e della Conoscenza (PARSIC), ottobre 2000; 11) Regione Molise, Piano di Azione di Sviluppo della Società dell'Informazione Sezione *e-government*, giugno 2002; 12) Regione Piemonte, Piano d'*e-government* piemontese, aprile 2001; 13) Regione Puglia, Piano regionale per la Società dell'informazione della Regione, settembre 2001; 14) Regione Sardegna, Studio di fattibilità per lo sviluppo della SI in Sardegna, febbraio 2002; 15) Regione Sicilia, Quadro di riferimento strategico per lo sviluppo della SI, agosto 2002; 16) Regione Toscana, Piano di azione regionale – eToscana, ottobre 2001; 17) Regione Umbria, Piano di *e-government* della Regione Umbria, 2002; 18) Regione Valle d'Aosta, Studio per la Società dell'informazione e progetto per un piano d'azione, luglio 2001; 19) Regione Veneto, Piano di sviluppo della Società dell'informazione, agosto 2002; 20) Provincia autonoma di Bolzano, Docup 2000-2006 Misura 2.2 "Diffusione della tecnologia dell'informazione in ambito rurale", 2002; 21) Provincia autonoma di Trento, Piano provinciale d'*e-government* del Trentino, maggio 2002. In ciascuna Regione, in attuazione dei rispettivi piani regionali, sono state realizzate diverse esperienze di digitalizzazione, molte delle quali, anche se ancora in fase di implementazione, stanno riscontrando un discreto successo tra gli "utenti". (Si pensi, ad esempio, al "Multiprogetto per l'*e-government* -predisposto dal Comune e dalla Provincia di Napoli, dall'Università Federico II, dall'Autorità Portuale di Napoli e dal Comune di Genova- nelle due articolazioni PMM, Portale Metropolitan Multicanale, e SISDOC, Sistema Documentale).

a quello della Regione, nonché sussidiario, rispetto ad alcune funzioni amministrative che non sono adeguatamente esercitabili da realtà territoriali eccessivamente piccole (principio di differenziazione ed adeguatezza).

I Comuni, infine, coerentemente con il ruolo tradizionalmente attribuito loro, nonché con la nuova posizione di “enti a competenza amministrativa generale”, rappresentano i soggetti su cui poggia l'intero modello dell'*e-government*, essendo destinati a ricoprire il livello di *front office*.

Sono proprio i Comuni, infatti, ad avere il compito di erogare i servizi, e verso i quali i cittadini accedono e si confrontano, salvo poi ricevere prestazioni rese da *back office* riconducibili alle amministrazioni più diverse.

Questo ruolo, evidentemente, discende da ragioni sia funzionali sia strutturali: funzionali, perché i Comuni, disponendo delle banche dati anagrafiche, meglio possono identificare i propri cittadini; strutturale, perché per la capillarità di distribuzione sul territorio sono i soli a poter svolgere un compito che richiede una posizione distribuita sull'intero territorio.

Si può, dunque, parlare, in definitiva, di una “sussidiarietà telematica”, verticale e orizzontale.

Verticale, poiché fornire alle Amministrazioni locali gli strumenti per meglio operare e collegarsi tra loro e con le istituzioni centrali, rende possibile alle stesse di erogare servizi di *front office* qualitativamente migliori e senza il bisogno di operatori interposti tra amministratore e utente,

consentendo, inoltre, agli uffici di *back office* di poter operare in maniera più produttiva e funzionale, grazie ad una comunicazione interna assistita dalle procedure informatiche.

Orizzontale, perché la partecipazione attiva dei cittadini ai procedimenti amministrativi, attuabile grazie all'interconnessione telematica di questi con le amministrazioni, consente ai privati di gestire direttamente alcune delle procedure amministrative prima bisognose di appositi uffici ed operatori per il ricevimento delle istanze da parte del pubblico.

8. Conclusioni e spunti per una prima riflessione

Il quadro descritto nelle pagine che precedono mostra gli evidenti vantaggi che il sistema dell'*e-government* introduce nell'attività della P.A. e, quindi, nella vita dei cittadini e delle imprese.

Vantaggi che dipendono dal cambiamento radicale che sta investendo la Pubblica Amministrazione in questi ultimi anni e che coniuga, sia la transizione verso il federalismo⁵⁹, sia il graduale sviluppo dell'*e-government*.

Si tratta di due aspetti che hanno strettissimi punti di contatto. Ed infatti, la totale e profonda trasformazione dell'organizzazione amministrativa, imposta dall'attuazione del federalismo, non può che essere facilitata dall'utilizzo

⁵⁹ Va precisato che in Italia, ad oggi, non si può ancora parlare di un vero e proprio federalismo, ma, al massimo, di regionalismo sempre più differenziato che certamente rappresenta un ottimo banco di prova in vista di una eventuale svolta in senso federale. Al riguardo, cfr. lo scritto di T. E. FROSINI, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Associazione italiana dei Costituzionalisti*, consultabile all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it.

delle nuove tecnologie, capaci, come è evidente, di migliorare l'efficienza dell'azione amministrativa.

La piena realizzazione del federalismo, inoltre, impone che i diversi livelli di Governo si coordinino e cooperino tra loro, scongiurando il rischio di conflitti e caos istituzionali: le nuove tecnologie, richiedendo la definizione di standard comuni, certamente consentono una più facile ed efficace collaborazione a distanza, contribuendo così ad evitare e risolvere eventuali contese.

L'autonomia delle Regioni, infatti, obbliga al rispetto di linee guida comuni per tutto il territorio nazionale, onde evitare che lo Stato perda la sua fondamentale caratteristica di unitarietà, così come l'attuazione dell'*e-government* non può prescindere da una visione integrata e condivisa che abbia un filo conduttore comune.

Il problema del coinvolgimento delle piccole realtà (Comuni di dimensioni ridotte, Comunità montane ecc.), infine, è certamente comune sia al federalismo, sia al sistema dell'*e-government*, atteso che le Regioni, che hanno ampia autonomia nella realizzazione dell'Amministrazione digitale, hanno tutto l'interesse ad evitare che gli Enti locali che la compongono siano tutti indistintamente coinvolti nella rete telematica predisposta a livello regionale per l'erogazione dei servizi.

Gli innegabili vantaggi che il sistema di *e-government* porta con sé, tuttavia, non deve affascinarci e suggestionarci al punto tale da oscurare alcune problematiche non meno rilevanti che l'Amministrazione digitale inevitabilmente crea.

Se dal punto di vista strettamente tecnico-organizzativo, infatti, il progresso sta rapidamente superando i diversi ostacoli che si propongono rispetto al rinnovamento della P.A., -così come anche dal punto di vista economico, i vantaggi pare non tarderanno ad arrivare (in termini di risparmi)-, sotto il profilo giuridico, invece, restano ancora da affrontare diversi e rilevanti nodi problematici.

È proprio rispetto a questi problemi che il ruolo del giurista riemerge con prepotenza e svolge una funzione indispensabile, ovvero quella di segnalare ai tecnici gli ostacoli legali, invitandoli, se del caso, a tentare di rimuoverli.

La diffusione delle nuove tecnologie, infatti, certamente influenza il modello di democrazia partecipativa, tipico della tradizione europea (e quindi anche di quella italiana) del moderno "Stato di diritto costituzionale". Le rapide trasformazioni dovute alla diffusione delle I.T.C., pertanto, oltre ad imporre un confronto con problemi strettamente pratici (organizzativi o tecnici), non devono indurre a trascurare la tutela dei diritti fondamentali già esistenti -che altrimenti rischiano di essere irrimediabilmente lesi- e di quei diritti "nuovi", che si configurano con l'avvento delle nuove tecnologie (si pensi, a titolo esemplificativo, al c.d. diritto all'uso delle tecnologie).

E ciò è possibile solo attraverso gli strumenti tipici della democrazia che, evidentemente, presuppongono modalità e tempi di organizzazione decisamente più lenti rispetto al progresso tecnologico, essendo fondati sul

confronto, sul dibattito parlamentare e sulle strategie di politica economica elaborate nel medio-lungo periodo.

La dottrina giuridica⁶⁰ da tempo ormai si interroga sulla necessità di procedere alla individuazione e definizione di nuovi diritti fondamentali idonei a far fronte alle evoluzioni tecnologiche, ma anche economiche e sociali, oppure sull'opportunità di reinterpretare in senso evolutivo i diritti già esistenti e consolidati nelle Carte costituzionali⁶¹.

Questo dibattito, in Italia, è stato in un certo senso stemperato dalla scelta del Legislatore di stilare il Codice dell'Amministrazione Digitale che può essere considerato come un vero e proprio statuto del cittadino digitale e che contiene tutta una serie di diritti che definiscono i caratteri dell'inclusione nei processi di *e-government*.

Si pensi, per esempio, al *diritto all'uso delle tecnologie*, in alternativa agli sportelli fisici, per tutti i rapporti con le PA (art. 3); *diritto all'accesso e all'invio di documenti digitali* (art. 4); *diritto ad effettuare i pagamenti on line* (art. 5); *diritto a ricevere le comunicazioni pubbliche via e-mail*,

⁶⁰ C'è chi parla della c.d. quarta generazione di diritti, in considerazione del fatto che le categorie giuridiche tradizionali si sono rivelate insufficienti nella ricostruzione di un adeguato statuto della comunicazione informatica (P. Costanzo). Cfr. P. COSTANZO, *L'informazione*, Roma-Bari, 2004; P. COSTANZO, *Profili costituzionali di internet*, in E. TOSI (a cura di), *Diritto di internet e dell'e-business*, tomo I, Milano, 2003; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica*, relazione al Convegno di studi in ricordo di Ettore Giannantonio, Roma 6 dicembre 2002, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003.

⁶¹ Altri (Valastro, Modugno, Frosini) ritengono sufficiente "rileggere le tradizionali libertà, come la libertà di informazione, la libertà di comunicazione, la libertà di associazione, la libertà di riunione, la libertà di iniziativa economica privata, e le libertà politiche, alla luce degli sviluppi della tecnologia informatica al fine di così individuare le forme di tutela delle nuove situazioni giuridiche soggettive". Cfr. A. VALASTRO, *Libertà di comunicazione e nuove tecnologie*, Milano 200; V. FROSINI, *Teoria e Tecnica dei Diritti Umani*, Napoli, 1993; F. MODUGNO, *I Nuovi Diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995.

tramite la Posta Elettronica Certificata (art. 6); *diritto alla qualità del servizio e alla misura della soddisfazione*, con conseguente obbligo della verifica periodica delle qualità dei servizi e del grado di soddisfazione da parte delle PA (art. 7); *diritto alla partecipazione digitale* (art. 8); *diritto al reperimento di tutti i moduli, formulari e documenti necessari per le pratiche*, validi e aggiornati in rete, entro il 2008 (art. 58). Gli strumenti che dovrebbero garantire il rispetto dei predetto diritti, secondo il Codice, sono: *posta elettronica certificata*, ossia lo strumento che equipara le *e-mail* alle raccomandate con ricevute di ritorno (art. 6 e 51); *firma digitale*, lo strumento che permette di identificare con sicurezza chi firma e la sua volontà di farlo (art. 21); *documenti informatici*, che sottoscritti con la firma digitale dovranno essere gestiti dalle P.A. tramite il protocollo informatico (art. 17 e seguenti, art. 37, art. 42 e seguenti, art. 46 e seguenti); *siti delle P.A.*, che d'ora in avanti dovranno essere accessibili a tutti, e quindi anche ai disabili, ma anche facilmente reperibili, usabili, chiari nel linguaggio, affidabili, semplici, e omogenei tra loro, nel pieno rispetto della l. 7 agosto 1990, n. 241, c.d. Legge sulla trasparenza (art. 56 e 57); *carte elettroniche*, nello specifico la Carta d'Identità Elettronica e la Carta Nazionale dei Servizi, gli strumenti fondamentali per l'accesso ai servizi pubblici on line (art. 67).

È evidente, quindi, che la formazione e l'aggiornamento del "capitale umano" (come lo definisce

Coleman⁶²) - sia di quello occupato presso la P.A., sia, più in generale, di tutta la popolazione italiana - deve rappresentare l'obiettivo prioritario da perseguire per la realizzazione e, soprattutto, per il funzionamento dell'intero processo di *e-government*. Senza questa sorta di "scolarizzazione digitale", infatti, ogni tentativo di potenziamento dell'Amministrazione Pubblica attraverso l'utilizzo delle I.T.C. potrebbe rivelarsi un vero e proprio fallimento.

Non meno importante, infine, è la questione della *privacy*, sulla quale ci limiteremo a dire che essa rischia di restare irrimediabilmente violata, in presenza dei sistemi informatici di supporto all'erogazione dei servizi da parte della P.A.

Non si può parlare di vera *e-democracy*, né si possono effettivamente apprezzare i vantaggi dei servizi *on line*, se non si garantisce un elevato livello di protezione della *privacy*.

È necessario, pertanto, conciliare l'*e-government* con il diritto alla riservatezza al fine di garantire la tenuta dello Stato democratico e di diritto, senza per questo trascurare di trarre dalle nuove tecnologie tutti i vantaggi possibili in termini di miglioramento della risposta dell'Amministrazione alle domande di sicurezza e benessere degli amministrati.

L'avvento delle nuove tecnologie, infatti, determina in capo alla "persona elettronica" un'ingerenza sempre maggiore da parte dei soggetti economici e amministrativi con i quali

⁶² J. COLEMAN, E. CAMPBELL, C. HUBSON, J. MCPARTLAND, A. MOOD, F. WEINFELD, R. YORK, *Equality of Educational Opportunity*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1966; J. COLEMAN, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, *American Journal of Sociology*, 94, supplement, 1988.

l'individuo viene in contatto, con la conseguenza che ogni abuso e lesione di diritto, perpetuata ai danni dell' "alterego elettronico", si ripercuoterà inevitabilmente, prima o poi, anche sull'individuo stesso.

Emergono, quindi, anche in questo caso nuovi diritti⁶³ che necessitano di una vigorosa tutela e sui quali, data l'estrema importanza e delicatezza, dedicheremo tutta la prima parte del capitolo che segue.

⁶³ Si pensi al diritto "a leggere e scrivere in rete in modo anonimo"; al problema della c.d. *location data*, ovvero la possibilità della localizzazione geografica dell'individuo (soprattutto dopo l'introduzione del sistema *Umts*); le garanzie contro il "furto di identità" e, in particolare, la possibilità di effettuare transazioni on line anonime con sistemi in grado di salvaguardare da furti i dati contenuti nella carta di credito; il diritto di difendersi contro lo *spamming*, cioè contro l'invio, spesso anonimo e non richiesto di e-mail commerciali; il diritto di non essere "guardato o proiettato in rete", dovuto al frequente utilizzo di *webcam* nei luoghi pubblici; il diritto all'oblio, ovvero il diritto a non essere rintracciato grazie alle informazioni che la rete può fornire su ciascuno di noi.

CAPITOLO II

*I “nuovi diritti” ed i “nuovi strumenti”
nell’Amministrazione Digitale*

PARTE I°

I “NUOVI DIRITTI”

SOMMARIO: *1. Premessa: i diritti di “quarta generazione”. - 2. Il Codice dell’Amministrazione Digitale: cenni introduttivi. – 3. Finalità ed ambito di applicazione. - 4. I “nuovi diritti”. - 5. Il diritto all’uso delle tecnologie (art. 3). - 6. Il diritto al procedimento amministrativo informatico (art. 4). - 7. Il diritto ai pagamenti con modalità informatiche ed il diritto all’utilizzo della posta elettronica certificata (artt.5-6). - 8. Il diritto alla qualità dei servizi (art. 7). - 9. L’alfabetizzazione informatica dei cittadini e partecipazione democratica elettronica (artt. 8-9). - 10. Sportelli per le attività produttive e registro informatico degli adempimenti amministrativi per le impresa (artt. 10-11). - 11. Conclusioni: i “nuovi diritti” tra mera enunciazione di principio e reale effettività.*

1. Premessa: i diritti di “quarta generazione”.

«[...] un’espressione come “nuovi diritti” dev’essere considerata, a un tempo, accattivante e ambigua. Ci seduce con la promessa di una dimensione dei diritti sempre capace di rinnovarsi, di incontrare in ogni momento una realtà in continuo movimento. Al tempo stesso, però, lascia intravedere una contrapposizione tra diritti vecchi e diritti nuovi, come se il tempo dovesse consumare quelli più lontani, lasciando poi il campo libero ad un prodotto più aggiornato e scintillante. Si

parla di “generazioni” dei diritti, e questa terminologia, identica a quella in uso nel mondo dei computer potrebbe indurre a ritenere che ogni nuova generazione di strumenti condanna all'obsolescenza e all'abbandono definitivo tutte le precedenti. Ma il mondo dei diritti vive di accumulazione, non di sostituzioni, anche se la storia e l'attualità sono fitte di esempi che mostrano come programmi deliberati di mortificazione della libertà passino proprio attraverso la contrapposizione tra diverse categorie di diritti. Se ne enfatizzano alcune, per cancellare tutte le altre»⁶⁴.

Equilibrata ed efficace questa notazione di Stefano Rodotà: essa si rivela particolarmente calzante allorché si discute dei cc.dd. “diritti digitali”, diritti di nuovissima generazione.

Al riguardo, se da un lato ci incanta l'idea che il diritto sia capace di star al passo coi tempi, rinnovandosi col mutare di essi, dall'altro non possiamo trascurare il fatto che lo spazio guadagnato nell'ordinamento dai nuovi diritti spesso viene sottratto a quello già occupato da “diritti più vecchi”.

Ed infatti, la sensazione che si ha leggendo il Codice dell'Amministrazione Digitale -e, più specificamente, le norme del Capo I, Sezione II, relative ai nuovi diritti- conferma l'ambiguità ed i rischi evidenziati da Rodotà: l'avvento delle nuove tecnologie determina l'emersione di situazioni giuridiche inedite che giustamente pretendono tutela giuridica, ma allo stesso tempo rischia di provocare la

⁶⁴ S. RODOTÀ, *I nuovi diritti che hanno cambiato il mondo*, stralcio dell'intervento svolto al Teatro Carignano di Torino nell'ambito delle *Lezioni Norberto Bobbio. Etica e Politica*, Torino, settembre-novembre 2004.

compressione di situazioni giuridiche più antiche, di non minore rilevanza (una su tutte, l'uguaglianza sostanziale sancita dall'art. 3, comma 2 Cost., che, in quest'ambito, come vedremo, risulta troppo spesso mortificato e messo da parte per far spazio ai nuovi diritti digitali emergenti).

In altri termini, il rischio è proprio quello di una vera e propria conflittualità tra diritti, vecchi e nuovi; conflittualità che va adeguatamente soppesata al fine di scongiurare il pericolo di lesioni irrimediabili di diritti fondamentali e costituzionalmente tutelati che, di conseguenza, vanificherebbero la fatica verso l'emersione dei diritti nuovi che, peraltro, risulterebbero senza dubbio incostituzionali.

Non è un caso che, quando si parla di diritti⁶⁵, solitamente si fa riferimento alle consueta e tradizionale tripartizione in “generazioni⁶⁶”, nomenclatura che

⁶⁵ Al riguardo, tra gli altri, cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino 1996; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, 1994; G. GILIBERTI, *Diritti umani. Un percorso storico*, Torino, 1993; G. PUGLIESE, *Notazioni storiche sui diritti umani*, in S. CAPRIOLI, F. TREGGIANI, *Diritti umani e civiltà giuridica*, atti del convegno di Perugia, 9/11 Novembre 1989, Pliniana, 1992; G. ZAGLEBRESKI, *Relazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *I diritti fondamentali oggi*, Padova, 1995.

⁶⁶ La “prima generazione dei diritti umani” è quella dei diritti «tradizionali», ovvero dei diritti civili e politici sanciti nelle Costituzioni liberal-democratiche. Generalmente, si fa risalire la nascita di tali diritti intorno al 1789, epoca in cui, con la fine della Rivoluzione francese, interveniva l'approvazione della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino. Si trattava dei vari diritti di libertà negative, rivendicati soprattutto nei confronti dello Stato; tali diritti individuali, consistenti in libertà, richiedevano, da parte degli altri, compreso il potere pubblico, obblighi puramente negativi: astenersi da determinati comportamenti, non limitare un determinato comportamento etc. Erano diritti che nascevano dalla rivendicazione di una serie di libertà fondamentali fino ad allora precluse ad ampi strati della popolazione, come ad esempio il diritto alla vita e all'integrità fisica, i diritti legati alla libertà di pensiero, di religione, di espressione, di associazione, il diritto alla partecipazione politica, all'elettorato attivo e passivo. Con questi diritti si reclamavano anche una serie di libertà legate agli aspetti di partecipazione politica, e per questo motivo, si parla di diritti di matrice liberale. I “diritti della seconda generazione”, invece, sono i c.d. diritti sociali, politici, economici e culturali e traggono origine dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1948 (si pensi al diritto all'istruzione, al lavoro, alla casa, alla salute ecc.) anche se già nella Costituzione francese del 1791 erano stati citati per la prima volta anche i diritti sociali, sia pure in forma embrionale. I diritti

inevitabilmente richiama alla mente un percorso (come quello dell'uomo) in cui le generazioni successive si sostituiscono, sia pure lentamente, a quelle precedenti, fino a determinarne l'estinzione.

Il mondo dei diritti, però, *vive di accumulazione, non di sostituzione*, di conseguenza, se il nuovo soppiantasse sempre ed indiscriminatamente il vecchio, probabilmente ci ritroveremmo un ordinamento giuridico incompiuto, insufficiente, minato alla base.

L'auspicio, dunque, è quello che il nostro Legislatore riesca a far fronte alle nuove esigenze di tutela che impone l'avvento della tecnologia, senza per questo trascurare il coordinamento tra diritti "nuovi e vecchi", così che l'era

della seconda generazione consistevano in richieste specifiche allo Stato, non più in semplici libertà da questo concesse. Se i primi corrispondevano ad un "non fare" (dello Stato), i secondi pretendevano dallo Stato medesimo un "fare positivo", presupponendo un impegno maggiore, in quanto non era più sufficiente la semplice proclamazione o il riconoscimento del diritto in un testo costituzionale, essendo lo Stato obbligato a darne attuazione, predisponendo i mezzi idonei. In questo caso, si parla di diritti di matrice socialista, in contrapposizione con quelli di matrice liberale della prima generazione. Anche per i diritti della seconda generazione, però, come è evidente, siamo ancora in un'ottica statale, in quanto sono sempre conquiste dei cittadini nei confronti dello Stato. Accanto ai diritti sociali, successivamente, sono emersi i "diritti della terza generazione", quella dei diritti di solidarietà, categoria abbastanza eterogenea e tale da spingere parte della dottrina a tentare di suddividerli in alcune sotto categorie come il diritto alla pace, il diritto allo sviluppo dei popoli, il diritto (o i diritti) relativo all'ambiente, il diritto al patrimonio comune dell'umanità e alla sua conservazione. In questa categoria, iniziano a figurare diritti di tipo collettivo: i destinatari, infatti, non sono più i singoli individui, ma i popoli. Ecco quindi che si parla di diritto all'autodeterminazione dei popoli, alla pace, allo sviluppo, all'equilibrio ecologico, al controllo delle risorse nazionali, alla difesa ambientale. Tali diritti sono di tipo solidaristico in quanto ogni popolo ha delle responsabilità nei confronti degli altri popoli, in particolare nei confronti di quelli che si trovano in situazioni di difficoltà. Si pensi, ad esempio, al problema dello sviluppo: molti paesi si trovano in condizioni di povertà tali addirittura da impedire la fornitura di cibo a tutti gli abitanti o di medicine a coloro che, colpiti da malattie, non sono in grado di curarsi a cause della mancanza di risorse economiche per l'acquisto di medicinali. Di fronte a queste situazioni scatta -o dovrebbe scattare- il dovere di solidarietà dei paesi più ricchi. Fanno parte dei diritti di terza generazione anche quelli che tutelano categorie di individui ritenute particolarmente deboli ed esposte a pericoli di violazioni dei loro diritti: si tratta, per esempio, dei diritti dell'infanzia e dei diritti della donna.

dell'informatizzazione globale possa davvero servire come strumento teso a valorizzare (insieme ai diritti di nuova emersione) i diritti fondamentali tradizionali, più che a soppiantarli e sostituirli.

Risulta chiaro da subito, quindi, il rapporto strettissimo che intercorre tra i nuovi diritti e la Costituzione. Quest'ultima, infatti, ancorchè costruita per essere sempre attualissima (e lo è per molti aspetti) non sancisce specificamente la tutela di diritti correlati a quella che potrebbe definirsi l'era di *internet*. È per questo che si è avuta la necessità di predisporre un Codice (quello dell'Amministrazione Digitale) che, come vedremo, è stato definito *Magna Charta* dell'Amministrazione digitale, così azzardando un paragone con la nascita di una nuova costituzione.

E forse proprio per questo, al pari della Costituzione, anche il Codice di cui parleremo contiene dei precetti validi in teoria ma, al momento, di difficile attuazione.

Il presente lavoro intende approfondire proprio il problema della tutela di quella parte dei diritti cosiddetti di quarta generazione⁶⁷ (i nuovi diritti digitali) che scaturiscono

⁶⁷ In tempi piuttosto recenti, accanto alle tre tradizionali generazioni di diritti, si ritiene sia nata una quarta generazione: quella, appunto, dei "nuovi diritti". Tale ultima categoria non è ancora stata compiutamente elaborata, trattandosi di un fenomeno piuttosto recente: i diritti di quarta generazione, infatti, sono quelli relativi, per esempio, al campo delle manipolazioni genetiche, della bioetica e delle nuove tecnologie dell'innovazione e della comunicazione. La nascita di questi nuovi diritti è una diretta conseguenza delle scoperte che conseguono all'utilizzo delle nuove tecnologie. In questo senso, la rivendicazione di nuovi diritti deriva dalla minaccia causata dall'uso delle stesse tecnologie che incidono notevolmente ed inevitabilmente sul quadro dei diritti fondamentali. I diritti di quarta generazione, oggi, trovano via via riconoscimento in documenti internazionali e sovranazionali, in Costituzioni e Leggi statali. Basti pensare, ad esempio, alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2000) che, agli artt. 3 e 8, ha dato cittadinanza e

dall'avvento delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione (ITC), in particolare nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

A tale scopo, nelle pagine che seguono, l'analisi - incentrata prevalentemente sul citato Codice dell'Amministrazione Digitale, normativa cardine in materia - si propone di capire se l'ordinamento giuridico italiano attualmente fornisca un'adeguata ed effettiva tutela di quelli che abbiamo definito "nuovi diritti" nell'Amministrazione digitale e, al tempo stesso, quali garanzie offra all'individuo rispetto al rischio di lesione dei tradizionali diritti fondamentali.

Il metodo di indagine seguito sarà, dunque, quello tradizionale del diritto pubblico che, coniugando insieme i principi del diritto costituzionale ed amministrativo, consente di ricollegare e valutare le problematiche connesse all'Amministrazione digitale rispetto ai precetti costituzionale, al concetto di perseguimento dell'interesse pubblico ed al rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini (principali protagonisti dell'*e-government*).

rango di diritti fondamentali alle nuove situazioni emerse nella dimensione bioetica e informatica. Ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati: il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge, il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone, il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro, il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani (art. 3). Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente (art. 8).

Ed infatti, il modello di Amministrazione Digitale che va delineandosi negli ultimi anni deve necessariamente essere coordinato e confrontato con principi costituzionali di estrema importanza, quali, ad esempio, il principio di uguaglianza, il principio di responsabilità, il principio di legalità, il principio di tipicità degli atti amministrativi, il principio di imparzialità e buon andamento, i principi del decentramento, di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; principi, questi, che non possono essere disconosciuti da un sistema -qual è quello dell'*e-government*-, che si candida ad essere un intervento riformatore di così ampia portata (al punto tale da voler costruire un nuovo volto dell'agire amministrativo), ma che non può trascurare le nuove dimensioni delle libertà civili e sociali che emergono dall'utilizzo delle nuove tecnologie nei processi decisionali pubblici, nonché i principi che regolano procedimenti ed istituti tradizionali dell'agire amministrativo.

2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: cenni introduttivi.

La tecnologia, nel nostro tempo, ha lentamente permeato di sé tutti gli aspetti della vita associata, dando vita a quella che è stata correttamente definita come “Società dell'Informazione⁶⁸”.

Oggi, infatti ci troviamo di fronte a cambiamenti epocali destinati a trasformare radicalmente la cultura e le tradizioni dell'intera comunità e che impongono

⁶⁸ Per l'origine storica del termine Società dell'Informazione, cfr. quanto detto al riguardo nel primo capitolo del presente lavoro.

necessariamente un ripensamento delle regole, delle abitudini e delle stesse tradizioni.

Imprese, amministrazioni, professionisti, ma in generale tutti i cittadini, “sono nella rete”, ne condividono lati positivi e negativi e devono adeguarsi ai cambiamenti tecnologici per evitare il completo isolamento.

Ormai si comunica attraverso *e-mail*, si stipulano contratti *on line*, si scambiano dati digitali, ci si confronta in *forum* di discussione, si archiviano dati, si inviano e ricevono telematicamente atti, contratti, dichiarazioni, al di là di ogni ostacolo fisico; non è azzardato affermare che ormai si vive in *internet*, “luogo non luogo” dove esistono dimensioni spazio-temporali nuove e diverse e dove le parole d’ordine sono: posta elettronica, firma elettronica digitale, fattura elettronica, archiviazione informatica di documenti, accessibilità del sito *web*, *e-privacy*, documento programmatico per la sicurezza.

Al cospetto di tali cambiamenti, i Legislatori, i Governi dei paesi e, a maggior ragione, i giuristi, hanno l’arduo compito di provvedere ad assicurare ai cittadini la certezza del diritto, così da consentire loro di utilizzare le nuove tecnologie per ottenere maggiore partecipazione alla vita democratica (migliori livelli di servizi forniti dalla P.A., manifestazione della volontà politica ed elettorale più agevole, per esempio, con il voto elettronico) e per scongiurare, come spesso invece accade ultimamente, l’effetto contrario (si pensi, ad esempio, al *digital divide*).

Va da subito precisato che l’Unione Europea, in proposito, non è rimasta impassibile, avendo già alcuni anni

or sono emanato la Direttiva 2002/22/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio) c.d. direttiva “servizio universale”, con la quale ha definitivamente riconosciuto l’accesso ad un servizio di telecomunicazioni come un diritto fondamentale di tutti i cittadini, essenziale per la piena appartenenza alla collettività sociale, e come un elemento costitutivo del diritto alla libertà d’espressione e di comunicazione, che, quindi, come il servizio sanitario e l’istruzione, deve essere assicurato dal potere centrale con le risorse fiscali.

Nel tentativo di far fronte alle nuove esigenze di tutela emerse con l’avvento delle nuove tecnologie nell’attività delle Pubbliche Amministrazioni, in data 11 novembre 2004, il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di Decreto Legislativo recante il c.d. “Codice dell’Amministrazione Digitale⁶⁹”, così da far guadagnare all’Italia il merito di essere il primo paese al mondo a dotarsi di un simile strumento normativo capace di riordinare, in modo organico, il tema dell’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni.

Si tratta della attuazione della delega contenuta all’art. 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Legge di semplificazione 2001), secondo cui il Governo avrebbe dovuto adottare “uno o più decreti legislativi su proposta del Ministro per l’innovazione e le tecnologie e dei ministri competenti per materia, per il coordinamento ed il riassetto delle norme in materia di società dell’informazione”, decreti

⁶⁹ Il testo originario è stato successivamente modificato dal più recente d.lg. n. 82/05, pubblicato sulla G.U. n. 111 del 16 maggio 2005 e poi dal d.lg. n. 159/06.

aventi ad oggetto, in particolare, “il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale; i procedimenti amministrativi informatici; le modalità di accesso informatico ai documenti e alle banche dati di competenza delle amministrazioni”⁷⁰. A norma del comma 3, art.10, il Governo è stato altresì delegato all’adozione di eventuali decreti integrativi e correttivi entro il termine originariamente fissato al 9 marzo 2006 e successivamente prorogato al 9 giugno 2006.

Quanto all'inquadramento nella gerarchia delle fonti, ci troviamo di fronte ad un Codice di rango primario, in cui sono rifluite tutte le norme di natura legislativa del Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa (DPR 445/2000), mentre sono state abrogate tutte quelle norme che potevano essere poi riproposte in semplici decreti ministeriali⁷¹.

⁷⁰ Più specificamente, il compito affidato al Governo dalla legge delega era quello di: 1) graduare la rilevanza giuridica e l’efficacia probatoria dei diversi tipi di firma elettronica in relazione al tipo di utilizzo e al grado di sicurezza della firma; 2) rivedere la disciplina vigente al fine di garantire la più ampia disponibilità dei servizi resi per via telematica dalle PP.AA. e dagli altri soggetti pubblici e di assicurare ai cittadini ed alle imprese l’accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessari e nel rispetto dei principi di uguaglianza, non discriminazione e della normativa sulla riservatezza dei dati personali; 3) prevedere la possibilità di attribuire al dato e al documento informatico contenuti nei sistemi informativi pubblici i caratteri della primarietà e originalità, in sostituzione o in aggiunta a dati e documenti non informatici, nonché obbligare le amministrazioni che li detengono ad adottare misure organizzative e tecniche volte ad assicurare l’esattezza, la sicurezza e la qualità del relativo contenuto informativo; 4) realizzare il coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare o semplificare il linguaggio normativo; 5) adeguare la normativa alle disposizioni comunitarie.

⁷¹ In altri termini - ha chiarito De Giovanni, capo dell’Ufficio Legislativo del Dipartimento - lo schema logico utilizzato per la redazione del Codice è questo: fissazione del principio con una norma di rango primario, e posizione delle regole tecniche ed applicative con lo strumento, estremamente elastico, del decreto ministeriale. Nella fascia intermedia, in ogni caso, è chiaro che dovranno intervenire dei regolamenti attuativi, là dove risultino necessari.

Volendo operare un *excursus* che descriva l'evoluzione normativa che ha condotto alla formulazione del Codice dell'Amministrazione Digitale, occorre necessariamente prendere le mosse dall'art. 97 Cost., a norma del quale i pubblici uffici devono essere organizzati secondo disposizioni di legge in modo da assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione.

L'attuazione dell'art. 97 Cost. è rimasta per lungo tempo lettera morta, iniziando ad essere presa in considerazione solo a partire dagli anni '70, ma con risultati a dir poco insoddisfacenti. È in quegli anni, infatti, che la Pubblica Amministrazione iniziava a dotarsi di strumenti informatici, senza però che l'informatica fosse supportata da nuove concezioni del lavoro d'ufficio e del rapporto cittadino-Pubblica Amministrazione⁷².

Negli anni '80, poi, un passo avanti fu fatto con la Legge quadro sul pubblico impiego del 29 marzo 1983 n. 93, nella quale si precisava che l'impiego di tecnologie informatiche nella Pubblica Amministrazione dovesse essere ispirato sia da ragioni di funzionalità e risparmio, sia dalla necessità di accrescere il livello dei servizi per la comunità e a supporto delle decisioni governative e delle attività amministrative⁷³.

⁷² Al riguardo è assai interessante, M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* (c.d. Rapporto Giannini), in *Rivista Trimestrale di diritto Pubblico*, 1982, pp. 733 e ss, in cui l'autore evidenziava l'estremo stato di arretratezza in cui versavano le Amministrazioni Pubbliche italiane, dotate di pochissimi computer, concentrati in poche Amministrazioni (Corte dei Conti, Finanze, Tesoro, Difesa, Giustizia, Poste e Pubblica Istruzione).

⁷³ La legge quadro 29/83 istituì anche il Dipartimento della funzione pubblica (art. 27), con compiti di automazione della P.A. ed il d.P.C. del 15 febbraio 1989 ne specificava i compiti

Ebbene, è evidente come lo strumento informatico, se correttamente impiegato, risulta particolarmente idoneo a consentire un'azione amministrativa celere, trasparente ed efficiente.

Negli anni '90, la Legge 7 agosto 1990 n. 241 sul procedimento amministrativo, ancorché non immediatamente diretta a disciplinare l'automazione della Pubblica Amministrazione⁷⁴, ha contribuito in modo determinante a ridisegnare un nuovo modello amministrativo (trasparente, efficace, efficiente e partecipato) che può essere realizzato solo a condizione di servirsi di un valido supporto tecnologico. Negli ultimi anni, infine, i riferimenti all'informatizzazione della P.A. nella nostra legislazione risultano sempre più frequenti⁷⁵ ma, in verità, nella pratica si segnalano situazioni di arretratezza tecnologica assai rilevanti.

All'interno del quadro normativo appena descritto -al quale va aggiunto anche il DPR 68/05 in tema di posta elettronica certificata- vede la luce il Codice

e le competenze in relazione al coordinamento delle iniziative e la pianificazione degli investimenti relativi all'informatizzazione dell'Amministrazione Pubblica. La circolare attuativa n. 36928 (c.d. Circolare Gasparri) del 1989, infine, indicava tempi modi e obiettivi dei progetti di automazione, specificando quali fossero le aree a cui destinare l'intervento informatico, la formazione del personale, l'informazione e i servizi ai cittadini, territorio e ambiente, mercato unico europeo, fisco e contribuenti.

⁷⁴ Come si ricorderà, infatti, solo nel 1993 è stata istituita l'AIPA (oggi CNIPA), con lo specifico compito di gestire e coordinare i processi di informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

⁷⁵ L'art. 3 del d.lg. 39/93 sancisce che gli atti amministrativi adottati da tutte le pubbliche amministrazioni devono essere predisposti a mezzo di sistemi informativi automatizzati, principio, quest'ultimo, che si collega con quello della validità e rilevanza dell'attività giuridica in forma elettronica stabilito dalla l. 59/97 (Legge Bassanini), e della firma elettronica, prevista dal D.P.R. 513/97. Le norme appena citate sono poi confluite nel D.P.R. 445/2000, Testo Unico sulla Documentazione Amministrativa. Successivamente, è intervenuta la Direttiva 1999/93/CE, relativa ad un quadro comunitario per la firma elettronica, alla quale è seguito il d.lg. 10/02, attuativo della direttiva, che ha abrogato parzialmente il D.P.R. 513/97, modificando, conseguentemente, anche il D.P.R. 445/2000.

dell'Amministrazione Digitale, preceduto dalla Direttiva 5 gennaio 2005 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, recante il titolo *Linee Guida in tema di Digitalizzazione dell'Amministrazione*⁷⁶.

Va subito detto che l'emanazione del Codice ha immediatamente suscitato impressioni contrastanti presso i primi osservatori e presso la dottrina giuridica.

Vi sono stati, infatti, da un lato, coloro i quali ne hanno accolto positivamente l'uscita, considerandolo un importante atto di riordino della materia: c'è, per esempio, chi ha scorto qualcosa di più di una norma di informatizzazione (si è parlato di una vera e propria "Costituzione Digitale" o "Costituzione del mondo digitale"), rinvenendo in detto decreto la vera svolta per l'individuazione dei cardini della attività amministrativa in forma elettronica⁷⁷.

⁷⁶ Va ricordato, inoltre, che con d.lg. 42/05 è stato istituito il Sistema Pubblico di Connettività e della Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione, ovvero l'insieme delle infrastrutture tecnologiche deputate alla condivisione, integrazione e diffusione del patrimonio informativo della Pubblica Amministrazione.

⁷⁷ Secondo il Ministro Stanca si tratta di "un quadro normativo coerente, omogeneo ed unitario all'applicazione delle nuove tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione italiana, ponendo al centro il cittadino e consentendo tra l'altro l'avvio di un notevole recupero di efficienza, realizzando al tempo stesso notevoli risparmi e perseguendo un miglioramento della qualità dei servizi". Ed ancora, il provvedimento "non nasce dal nulla ma è parte integrante di una strategia complessiva che, come ha detto il Presidente del Consiglio, è tesa a trasformare la Pubblica Amministrazione italiana da *handicap* a punto di forza per il nostro competere nell'economia mondiale". "Il Codice dell'Amministrazione Digitale in sostanza si propone di liberare gli italiani da molti ed anacronistici obblighi e adempimenti verso le Pubbliche Amministrazioni. Insomma, nasce il "cittadino digitale", a cui il Codice riconosce nuovi diritti e nuove possibilità, definendo il quadro giuridico per garantirne l'effettivo godimento". Il Codice, secondo Stanca, "libera nuove risorse della P.A. attraverso una massiccia e diffusa digitalizzazione che introduce strumenti utili ad eliminare sprechi, restituire maggior valore ai contribuenti, come pure di essere alla base di nuovi e più moderni modelli organizzativi, rendendo più produttivo ed efficace il lavoro negli uffici pubblici". Esso pone al centro l'idea del diritto del cittadino ad una Amministrazione amica ed efficiente, e, pertanto, -gli faceva eco De Giovanni- se questo decreto legislativo verrà approvato, il buon andamento dell'azione amministrativa dovrà essere innanzitutto perseguito attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Dall'altro lato, invece, alcuni -e non sono pochi- si sono mostrati piuttosto scettici sulla effettiva portata innovativa del decreto⁷⁸, paventando l'ipotesi che il Codice rappresenti una riforma solamente prospettata, più che attuata. Il testo, invero, conterrebbe numerose enunciazioni di principio, spesso piuttosto solenni, senza accompagnarle, però, con disposizioni operative che ne consentano la concreta attuazione; avrebbe, inoltre, scorporato un assetto normativo che già era organico, come ad esempio quello relativo alla disciplina del documento informatico, che, secondo tale opinione, trovava la propria sede naturale nel Testo Unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000), dove l'atto elettronico era disciplinato contestualmente all'atto cartaceo in un regime di perfetta alternatività tra i due supporti; sarebbe degenerata, infine, l'intenzione iniziale di usare l'informatica come strumento per la semplificazione amministrativa, facendo diventare la digitalizzazione un fine a sé stante, sottovalutando i rischi di un passaggio non sufficientemente graduale dal cartaceo all'elettronico, primo fra tutti l'acuirsi del *digital divide* fra cittadini dotati di confidenza con lo strumento informatico, e cittadini che per ragioni sociali o anagrafiche hanno difficoltà a rapportarsi telematicamente con l'Amministrazione⁷⁹.

⁷⁸ In una Società dell'Informazione "nazionale", digitalizzata ed insicura, è difficile far ordine e al legislatore spetterebbe l'arduo compito di rilettura, di attenta revisione, di logica interpretazione dell'intero ordinamento vigente. Cfr. G.FROSIO, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale. La digitalizzazione della P.A. alla luce del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, 2005, p. 4.

⁷⁹ Le seconda e la terza, evidentemente, sono osservazioni metagiuridiche.

D'altra parte, già prima della sua emanazione, non erano mancate le critiche allo schema del decreto, esternate da parte del Consiglio di Stato nel parere 11995/05, reso nell'Adunanza del 7 febbraio 2006, nel quale il Supremo Consesso Amministrativo, pur esprimendo parere favorevole, osservava che nel testo normativo: alcune disposizioni risultavano meramente programmatiche e di principio; altre contribuivano a rendere incomplete alcune discipline già di per sé stesse organiche (es. quella sulla documentazione amministrativa); si tendeva a rilegificare in una materia che invece richiedeva la massima flessibilità, ottenibile attraverso lo strumento regolamentare; occorreva tentare di risolvere con maggior incisività il problema del *digital divide* e di scongiurare i possibili problemi nascenti da una troppo rapida scomparsa dei documenti cartacei; era necessario riuscire a costruire una disciplina che, pur centralizzando a livello statale alcuni aspetti, consentisse il coordinamento tra i diversi livelli di autonomia, sul modello del Sistema Pubblico di Connettività; era fondamentale, infine, che fossero previste risorse umane e finanziarie tali da consentire, sia pure in modo graduale, una effettiva e completa realizzazione della riforma.

Il Legislatore, tuttavia, recependo solo in parte gli ammonimenti ricevuti⁸⁰, ha proceduto alla stesura del Codice,

⁸⁰ Il d.lg. 82/05, nella sua versione definitiva, si discosta in parte dallo schema di parere sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato. In linea con il parere del Consiglio di Stato, per esempio, nel testo definitivamente approvato la numerazione delle norme risulta diversa rispetto a quella originariamente prevista. Al riguardo, cfr. M. PIETRANGELI, *Brevi note sull'impatto dei pareri resi sul Codice dell'amministrazione digitale*, in P. COSTANZO, G. DE MINICO, R. ZACCARIA, *I "tre codici" della Società dell'Informazione, Amministrazione*

entrato in vigore il 1 gennaio del 2006, pur consapevole del rischio di disapplicazione comunitaria della normativa e addirittura di incostituzionalità per eccesso di delega⁸¹.

Ad ogni buon conto, la parte del Codice che certamente mostra innegabili pregi -sia pure con i limiti che di volta in volta si evidenzieranno- è la prima, nella quale è presente l'enunciazione di innovativi principi generali, che, pur nella loro natura programmatica, contribuiscono a ridefinire la figura del cittadino e del suo rapporto con la Pubblica Amministrazione (più trasparente e democratica), riconoscendogli veri e propri diritti "digitali".

3. Finalità ed ambito di applicazione.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, nella sua versione attuale, è composto da 92 articoli ripartiti in nove Capi, a loro volta suddivisi in Sezioni: 1) CAPO I- Principi generali (Sezione I-II, artt.1-19); 2) CAPO II- Documento informatico e firme elettroniche, pagamenti, libri e scritture (Sezioni I-II, artt.20-39); 3) CAPO III- Formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici (artt.40-44); 4) CAPO IV- Trasmissione informatica dei documenti (artt. 45-49); 5) CAPO V- Dati delle pubbliche amministrazioni e servizi in rete (Sezioni I, II, III, IV, artt.50-66); 6) CAPO VI- Sviluppo, acquisizione e riuso di sistemi informatici nelle

Digitale. Comunicazioni Elettroniche. Contenuti Audiovisivi, Torino, 2007, pp. 84-101., in cui l'Autrice mette a confronto lo schema di decreto ed il testo definitivo del Codice per valutare con precisione quanti e quali rilievi (mossi al Codice dal Consiglio di Stato e dal Garante per la protezione dei dati personali) sono stati poi effettivamente recepiti.

⁸¹ Cfr. G.LAZARI, *Codice dell'amministrazione digitale incostituzionale? Ecco perché il nuovo Codice dell'amministrazione digitale rischia la disapplicazione o una pronuncia di incostituzionalità*, in Altalex, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=2403>.

pubbliche amministrazioni (artt.67-70); 7) CAPO VII- Regole tecniche (art. 71); 8) CAPO VIII- Sistema Pubblico di Connettività e Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione (Sezioni I-II-III, artt.72-87); 9) CAPO IX- Disposizioni transitorie finali ed abrogazioni (artt. 88-92).

Dopo aver illustrato le norme contenute nel Capo I, che delineano le finalità e l'ambito di applicazione del Codice (sezione I), la riflessione si concentrerà sulle norme relative ai cc.dd. “nuovi diritti” di cittadini ed imprese (sezione II).

Volendo individuare, da subito, le finalità ultime della normativa in argomento, si rileva come il Legislatore persegue, nel Codice, l'intento di garantire, anche mediante la enunciazione di “nuovi diritti”, una compiuta realizzazione del concetto di “Amministrazione di risultati”, più che di procedure, valorizzando gli strumenti digitali per la disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione e fruizione delle informazioni, ovvero le nuove tecnologie, che rappresentano non già il fine ultimo, ma il mezzo per raggiungere tale fine.

Si tratta, in altri termini, di dare concreta attuazione ad alcuni dei principi già esistenti nel nostro ordinamento (efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione) e che sono stati codificati dal diritto amministrativo già prima dell'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Il riferimento è, ovviamente, ai principi fondanti l'azione amministrativa che si sviluppano nella Carta Costituzionale quali: il principio di responsabilità (art. 28

Cost.); il principio di legalità (art. 13, 23, 41, 51, 52 Cost.); il principio di tipicità degli atti amministrativi; il principio di imparzialità (art. 97 Cost.) in uno con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa; i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, da alcuni ravvisabili sin dall'art. 5 della Costituzione (in tema di decentramento), da altri, più correttamente, sacralizzati nella nuova formulazione dell'art. 118 della Costituzione ma, soprattutto, nell'articolo 3, comma 5, del T.U. degli Enti locali.

A questi principi, come è noto, si accompagnano i criteri di: efficacia (intesa come la capacità di una singola azione amministrativa di raggiungere il risultato pratico prestabilito), efficienza (nel senso di attitudine di una organizzazione a svolgere adeguatamente i suoi compiti nel modo più adeguato, con riferimento alle esigenze dell'utenza), pubblicità e trasparenza, che proprio il Codice dell'Amministrazione Digitale vorrebbe esaltare.

Venendo ora al testo vero e proprio, dopo un primo articolo introduttivo e di carattere squisitamente definitorio⁸², il comma 1 dell'art. 2 del Codice prevede che “lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la

⁸² L'art. 1 fornisce le definizioni relative a: a) allineamento dei dati; b) autenticazione informatica; c) carta d'identità elettronica; d) carta nazionale dei servizi; e) certificati elettronici; f) certificato qualificato; g) certificatore; h) chiave privata; i) chiave pubblica; l) dato a conoscibilità limitata; m) dato delle pubbliche amministrazioni; n) dato pubblico; o) disponibilità; p) documento informatico; q) firma elettronica; r) firma elettronica qualificata; s) firma digitale; t) fruibilità di un dato; u) gestione informatica dei documenti; v) originali non unici; z) Pubbliche Amministrazioni centrali; aa) titolare; bb) validazione temporale.

fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”.

Questa disposizione, se da un lato sancisce il dovere, posto in capo all'Amministrazione, centro del nuovo sistema normativo la “informazione in modalità digitale”, di essere in grado di soddisfare le esigenze di interazione tecnologica del cittadino -sia in termini di infrastrutture e strumenti, sia in termini di competenze e formazione da parte del personale dei pubblici uffici- dall'altro, rappresenta una vera e propria pretesa da parte del cittadino di fruire di strumenti tecnologici in grado di facilitare la sua interazione con l'Amministrazione e l'erogazione di servizi nei suoi confronti. La norma, in pratica, consacra il primo e forse più importante dei “nuovi diritti”, ovvero il diritto al documento ed all'informazione digitale, o, ancora meglio ed in prospettiva, un vero e proprio generale “diritto all'Amministrazione digitale”⁸³.

Al comma 2 dell'art. 2, poi, il Codice sembra tener adeguatamente conto delle esigenze e prerogative di autonomia delle Amministrazioni regionali e locali, consentendo, sul modello del Sistema Pubblico di Connettività di cui al d.lg. n. 42/2005⁸⁴, ai sistemi informatici

⁸³ Anche il Consiglio di Stato, nel citato parere 11995/05, aveva affermato che il Codice è un'opera di indubbio rilievo sistematico che può fornire ai cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni uno strumento in grado di accelerare, e quasi forzare il cambiamento e l'innovazione, operando scelte radicali che conducano all'abbandono del modello amministrativo tradizionale, fino a creare ed a sancire un vero e proprio diritto all'Amministrazione digitale.

⁸⁴ Il Sistema Pubblico di Connettività costituisce, oltre che uno degli assi portanti del processo di informatizzazione dell'Amministrazione Pubblica, un esempio di interazione

pubblici regionali e locali di svilupparsi e migliorare le prestazioni, garantendo al tempo stesso la compatibilità dell'intero sistema ed il rispetto dell'autonomia dei detti soggetti.

Osservando i destinatari delle disposizioni del Codice, così come individuati dal comma 2 -ovvero le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165- sembrerebbe che la norma ecceda rispetto all'oggetto della delega che invece prevede “b) i procedimenti amministrativi informatici di competenza delle Amministrazioni statali anche ad ordinamento autonomo” (comma 2 dell'art. 10 della l. n. 229/2003).

Il Consiglio di Stato, però, ha giustamente notato che, essendo ricompresi tra gli oggetti della delega, senza limitazioni, anche “a) il documento informatico, la firma elettronica e la firma digitale; c) la gestione dei documenti informatici; d) la sicurezza informatica dei dati e dei sistemi” e rientrando in larga misura le disposizioni relative a tali ambiti nella materia dell'ordinamento civile ed in quella dei livelli essenziali delle prestazioni⁸⁵, sembra legittima l'estensione a tutte le Pubbliche Amministrazioni, dovendo considerarsi gli interventi sui procedimenti regionali riguardanti solo l'esercizio del potere di coordinamento informatico dei dati delle Amministrazioni regionali, secondo

costruttiva tra Stato, Regioni ed autonomie locali e tra i loro sistemi informativi. La normativa su detta sistema è oggi ricompresa in quella dell'Amministrazione digitale (cfr. il nuovo Capo VIII del CAD, come introdotto dal d.lg. n. 159/2006).

⁸⁵ Si tratta di materie entrambe devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalle lettere l) ed m) del comma 2 dell'art. 117 Cost.

quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione⁸⁶.

Vi è poi il comma 3 dell'art. 2 secondo cui le disposizioni del Capo III -ovvero formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici-, nonché quelle di cui al Capo IV -trasmissione informatica degli stessi documenti- si applicano anche ai privati⁸⁷, come già prevedeva anche l'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000.

Una parte non marginale del Codice, inoltre, -Capo V sull'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali- si applica anche a soggetti formalmente privati ma in sostanza pubblici, ai fini di altre discipline (comma 4 dell'art. 2⁸⁸).

Si tratta dei gestori di pubblici servizi, soggetti privati che svolgono in regime di concorrenza e mediante attività di diritto privato servizi volti a soddisfare anche interessi della collettività -avendo pertanto rilievo pubblicistico⁸⁹-, e che

⁸⁶ Questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale (si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 31 del 2005 e n. 17 del 2004), il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa (cfr. sentenze della stessa Corte nn. 50 e 271 del 2005).

⁸⁷ L'art. 3 del D.P.R. n. 445 del 2000, norma regolamentare non abrogata dal Codice in questione, individua espressamente i destinatari della normativa del testo unico sulla documentazione amministrativa nei «cittadini dell'Italia e dell'Unione europea, le persone giuridiche, le società di persone, le associazioni, le pubbliche amministrazioni, gli enti, le associazioni e i comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'Unione europea».

⁸⁸ Si tratta di norma corrispondente all'art. 23, l. n. 241 del 1990, che delinea l'ambito soggettivo di applicazione della legge, prevedendo che il diritto di accesso si eserciti nei confronti delle amministrazioni dello Stato, ivi compresi le aziende autonome, gli enti pubblici ed i concessionari di pubblici servizi.

⁸⁹ Cfr. Cons. St., sez. VI, 27 giugno 2005, n. 3417 (in *Juris Data - Redazione Giuffrè*, 2005), secondo cui la normativa sull'accesso, di cui agli art. 22 e ss., l. n. 241 del 1990, si applica anche nei confronti della s.p.a. Poste Italiane, senza che abbia rilievo in contrario il fatto che il servizio sia svolto in regime di concorrenza, ovvero che la società svolga attività di diritto privato, poiché essa gestisce interessi pubblici, oltre che nell'interesse proprio, anche per soddisfare quelli della collettività.

quindi sono inclusi tra i soggetti sottoposti alla generale disciplina in tema di accesso agli atti amministrativi, dettata principalmente con riferimento alle Pubbliche Amministrazioni.

L'accesso agli atti dei gestori di pubblici servizi è pertanto di regola ammissibile (a prescindere dalla natura - pubblica o privata- dell'ente gestore, indipendentemente dalla disciplina -pubblicistica o privatistica- cui è soggetto l'atto ed indipendentemente dalla giurisdizione -ordinaria od amministrativa- sussistente in caso di controversia inerente l'atto stesso), a condizione però che la richiesta di accesso miri a realizzare finalità di pubblicità-trasparenza nell'esercizio del servizio pubblico ⁹⁰.

Da ultimo, l'art. 2 pone l'accento sui limiti posti dalle norme in materia di trattamento dei dati personali da leggi e regolamenti vigenti (comma 5), rispetto ai quali l'affermazione dell'ulteriore diritto dei cittadini e delle imprese “ad ottenere che il trattamento dei dati è effettuato

⁹⁰ Risulta fondamentale, quindi, che gli atti emanati dalla P.A. rispettino i valori dell'imparzialità e del buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. (perché la normativa sull'accesso ha il medesimo ambito di applicazione dell'art. 97) e che dunque ineriscano ad una attività, cui si applichi il principio di trasparenza, su cui si fonda il sistema dell'accesso costruito dalla l. n. 241 del 1990 (art. 22). Al riguardo, cfr., TAR Puglia, Bari, sez. II, 23 maggio 2005, n. 2426, che ha ritenuto non accessibili documenti riguardanti esclusivamente la nomina di dirigenti, “rispetto ai quali non è stata evidenziata alcuna regola che imponga alla società l'attivazione di procedimenti per la formalizzazione delle proprie motivate determinazioni”; TAR Campania, Napoli, sez. V, 31 maggio 2005, n. 7368, che ha dichiarato l'inammissibilità di una richiesta di accesso rivolta a preconstituire la prova civile della responsabilità per danni asseritamente cagionati da mezzi del gestore del pubblico servizio nello svolgimento del servizio medesimo; TAR Campania, Napoli, sez. V, 18 novembre 2004, n. 16854, che ha ritenuto accessibili documenti inerenti all'attività di quantificazione del corrispettivo dovuto per il servizio fruito, quantunque retta dal diritto privato, in quanto attinente alla modalità con cui viene concretamente soddisfatto l'interesse collettivo alla fruizione del bene della vita fornito dal gestore e dunque strumentalmente connessa all'erogazione del servizio.

mediante l'uso di tecnologie telematiche che sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato” appare equivoca, atteso che già il testo unico in materia di protezione dei dati personali garantisce “che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato” (Art.2.1).

Una norma, quella citata, che, a prima vista, appare superflua, ove solo si consideri il fatto che il diritto alla riservatezza, entrato definitivamente nel nostro ordinamento per effetto della l. n. 675 del 1996 -confluita nel nuovo Codice sulla *privacy* (d.lg. n. 196 del 2003⁹¹)- secondo la dottrina, “non indica più solo una posizione sostanzialmente passiva della persona, che si sostanzia nell'intolleranza di ingerenze esterne, ma è qualcosa di più”, configurandosi ormai, grazie al decreto legislativo n. 196 del 2003, come “diritto all'autodeterminazione informativa”, in virtù del quale “ciascuno di noi può proteggere i propri dati personali, avendo ciascuno il diritto di proporsi agli altri negli esatti termini in

⁹¹ Il d.lg. n. 196 del 2003 attualmente vigente coordina in un testo unico la normativa originata dal recepimento - mediante la legge 31 dicembre 1996, n. 675 (Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali) - della direttiva n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati), nonché dalle successive numerose integrazioni e modificazioni del richiamato testo legislativo sulla base della l. n. 676 del 1996 (Delega al Governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali), e recepisce la direttiva 2002/58/CE del 12 luglio 2002 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche), secondo quanto previsto dalla legge 24 marzo 2001, n. 127 (Differimento del termine per l'esercizio della delega prevista dalla legge 31 dicembre 1996, n. 676, in materia di trattamento dei dati personali), modificata dall'art. 26 della l. 3 febbraio 2003, n. 14 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee).

cui vuole che ciò accada, decidendo in anticipo quali informazioni personali è disposto a dare agli altri soggetti”⁹².

È piuttosto scontato, infatti, che il Codice dell’Amministrazione Digitale garantisca specificamente la *privacy* dei cittadini rispetto al trattamento delle informazioni in modalità digitale, laddove, nel nostro ordinamento, esiste già una normativa di più ampia portata (il T.U. sulla *privacy*) che tutela in modo organico e compiuto il trattamento dei dati personali⁹³ -a maggior ragione nei confronti delle nuove tecnologie dell’informazione⁹⁴-, ed alla quale le norme in tema di *privacy* dettate dal Codice in commento sono vincolate.

La *privacy* del singolo, però, nonostante le previsioni del Testo Unico e quelle del Codice in commento, nel mondo digitale riceve una tutela ancora eccessivamente labile. Si assiste, infatti, quotidianamente, alla negazione dei diritti più elementari della *privacy* di quelle persone che non sono capaci di rendersi neanche conto di quando i loro diritti siano oltraggiati e vilipesi. Il nodo gordiano dei diritti digitali, dunque, non è solo quello di tutelare i pochi soggetti che sono

⁹² G.P. CIRILLO, *Diritto all'accesso e diritto alla riservatezza: un difficile equilibrio mobile*, Intervento svolto al Forum PA l'11 maggio 2004 nell'ambito di un Seminario organizzato dal Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sul tema *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi tra presente e futuro*.

⁹³ Esplicitamente definiti dall'art. 4, comma 1, lettera b, del d.lg. n. 196 del 2003, come «qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione».

⁹⁴ Anche nel trattamento dei dati personali da parte dei soggetti pubblici rileva essenzialmente la necessaria tutela dei diversi tipi di dati personali, così come dispone espressamente il terzo comma dell'art. 18 del d. lgs. n. 196 del 2003, secondo il quale «nel trattare i dati il soggetto pubblico osserva i presupposti e i limiti stabiliti dal presente Codice, anche in relazione alla diversa natura dei dati, nonché dalla legge e dai regolamenti».

già capaci autonomamente di comprendere che esiste un problema di tutela, ma quello di far capire ai tanti, che il problema esiste e bisogna imparare a porcelo.

4. I “nuovi diritti”

Come già anticipato, il Codice dell'Amministrazione Digitale dedica ampio spazio alla disciplina dei nuovi diritti, riservando loro l'intera Sezione II del Capo I (artt. 3-11) che si occupa dei diritti dei cittadini e delle imprese in relazione alla fruizione di strumenti tecnologici, informatici e comunicativi che hanno la specifica funzione di esplicitare le finalità espresse nell'art.2.

Obiettivo primario a cui mira il Codice, come emerge con evidenza dalla lettura delle norme, è quello di costruire la figura del cittadino-cliente in luogo di quella tradizionale di cittadino-utente, mediante l'informatizzazione che può, se correttamente utilizzata, favorire la composizione del conflitto di interessi tra pubblico dipendente e cittadino -contribuendo al crollo del “mito del certificato”- e instaurare un colloquio telematico tra cittadino e Pubblica Amministrazione, in grado di garantire un maggiore controllo del cittadino sull'Amministrazione e trasformare la macchina amministrativa in strumento capace di realizzare funzioni informativo-consulenziali⁹⁵.

⁹⁵ Questi obiettivi, già ampiamente delineati nella l. n. 241/1990, soprattutto con il suo articolo 18 che prevedeva l'acquisizione in ufficio di documenti già in possesso dell'Amministrazione attestanti fatti, stati e qualità del cittadino e con il principio della designazione di un responsabile del coordinamento delle fasi del processo amministrativo, necessitano di automazione ed utilizzazione di strumenti ITC per poter essere realizzati in modo pieno e completo. Di questa necessità del nuovo Codice si avvede e propone un

Il Codice⁹⁶, già definito *Magna Charta* dell'Amministrazione Digitale dall'allora Ministro (proponente), Lucio Stanca, riconosce così una serie di diritti digitali al cittadino nei suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione, di grande ampiezza e portata innovativa, affermando il corrispondente dovere della Pubblica Amministrazione di rendere sempre disponibile al cittadino le informazioni in modalità digitale e garantire ad esso l'opportunità di interagire sempre con l'Amministrazione tramite i mezzi offerti dalle ITC.

Resta insoluto il dubbio che l'ampiezza del disegno e degli obiettivi restino inattuati a causa dello scollamento tra norma programmatica e società reale.

Ed infatti, le finalità solennemente sancite dall'art. 2, a ben vedere, non trovano una effettiva concretezza ed operatività nei confronti dei cittadini, restando pertanto, almeno per ora, mere enunciazioni programmatiche e di principio -a volte addirittura connotate del tono solenne di norme costituzionali- così che, in assenza di norme direttamente applicabili ed esecutive, la loro effettiva attuazione è demandata esclusivamente alla volontà delle singole Amministrazioni.

La qual cosa, evidentemente, ridimensiona enormemente la portata e l'effettività delle norme del Codice, atteso che, allo stato attuale, sono ancora molte le carenze (di

disegno normativo diretto ad accelerare il processo, forzandolo addirittura, centralizzando la figura del cittadino, quale il privato e imprenditore, conferendo ad esso nuovi diritti immediatamente collegati allo sfruttamento di nuovi mezzi tecnologici.

⁹⁶ Il Codice dell'Amministrazione Digitale è stato anche definito come "Costituzione Digitale" o "Codice Stanca".

coordinamento, di mezzi, di strutture e di personale competente) riscontrabili presso le singole Amministrazioni e tali da non consentire il pieno e completo esercizio del diritto all'Amministrazione Digitale e delle facoltà ad esso connesse.

Tale critica era stata da subito mossa anche da parte del Consiglio di Stato, nel già più volte richiamato parere 11995/05. Va però anche precisato che, pur trattandosi di enunciazioni di principio, le conseguenze che ne derivano non sono del tutto inconsistenti, atteso che la loro compiuta attuazione, senza dubbio, rappresenta la base necessaria a partire dalla quale sarà possibile effettivamente costruire il cambiamento nelle politiche di comunicazione della Pubblica Amministrazione.

Nei paragrafi successivi, ragioneremo sui singoli diritti sanciti dal Codice in commento, con il preciso scopo di valutare, volta per volta, se ciò che la norma *dice* riceve poi un effettivo riscontro nella realtà.

5. Il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3).

L'art. 3, del Codice, norma di apertura e di coordinamento rispetto alle finalità espresse dal primo comma dell'art. 2, stabilisce il diritto di cittadini e delle imprese “a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le Pubbliche Amministrazioni e con i gestori di pubblici servizi statali nei limiti di quanto previsto nel presente Codice” (comma 1).

La norma, senza dubbio innovativa⁹⁷ riconosce, secondo alcuni⁹⁸, un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai cittadini, circa l'uso delle tecnologie nella Pubblica Amministrazione, in grado di rappresentare la base giuridica per un controllo giurisdizionale su tale uso.

Altri, invece, ritengono che la fattispecie descritta nell'art. 3, altro non sia che un interesse legittimo⁹⁹, proprio in considerazione della quasi completa assenza di strumenti finalizzati a tutelare la posizione giuridica soggettiva prevista dall'articolo in commento, che determina la sostanziale impossibilità di esercizio del diritto.

Anche la previsione di cui al comma 1-ter deporrebbe in favore della tesi della natura di interesse legittimo. In un primo tempo, infatti, era stato previsto che le eventuali

⁹⁷ Sulla portata innovativa dell'art. 3 occorre precisare che nel nostro ordinamento esisteva già una previsione che sanciva un generale diritto all'uso delle tecnologie: si tratta dell'art. 1, comma 1, l. 9 gennaio 2004, n. 4, a norma del quale "la Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici".

⁹⁸ Il Ministro Stanca al momento dell'emanazione del Codice definì quello contenuto nell'art. 3, come un vero e proprio diritto soggettivo, definito in rubrica diritto all'uso delle tecnologie.

⁹⁹ Cfr. B. PONTI, *Diritti dei cittadini e delle imprese*, in CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005, p. 65 e ss, in cui l'Autore, nel commentare l'art. 3 del Codice dell'Amministrazione Digitale, opera un riferimento alle "pretese" e all'"interesse" dei cittadini all'uso delle nuove tecnologie, per qualificare, in un secondo momento, il diritto, come una situazione giuridica a fattispecie chiusa. E ciò, in quanto la norma parla solo di cittadini (cioè i soggetti titolari di tutti i diritti civili e politici riconosciuti dal nostro ordinamento) ed imprese e disciplina una situazione giuridica non generale, ma esercitabile solo nell'ambito delle tecnologie telematiche «nella comunicazione». Le conferma che si tratterebbe di un interesse legittimo viene anche dall'interpretazione fornita del Consiglio di Stato in sede consultiva, per il fatto che le previsioni del Codice erano (e sono tuttora) quasi del tutto prive di risorse finanziarie e l'esercizio del diritto è subordinato all'esistenza delle risorse per introdurre le nuove tecnologie nella P.A. Sul punto, tuttavia, va rilevato come il condizionamento del diritto alla sussistenza delle risorse finanziarie non consente un'esclusione automatica della sussistenza del diritto stesso, ove solo si consideri che, di recente, la Corte Costituzionale ha creato la categoria dei diritti finanziariamente condizionati, riferendosi ai diritti sociali. (Cfr. Corte cost., sentenze nn.175/82, 212/83, 194/87, 10011/88, 62/92, 304/94, 432/05).

controversie concernenti il diritto all'uso delle tecnologie fossero devolute al Giudice Ordinario, laddove, successivamente, anche in seguito al parere del Consiglio di Stato, la giurisdizione in materia è stata devoluta al Giudice Amministrativo in via esclusiva. Come è evidente, la devoluzione della materia alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ha risolto il problema della natura della posizione giuridica in radice, non essendo più indispensabile, ai fini della tutela giurisdizionale, stabilire se si discuta di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo.

Carlo Azelio Ciampi, allora Presidente della Repubblica, nel febbraio del 2005, in un messaggio di saluto indirizzato al Ministro Stanca in occasione della Conferenza di presentazione del Codice, aveva salutato con grande entusiasmo il nuovo impianto normativo, affermando che i nuovi diritti da esso sanciti avrebbero garantito “una partecipazione più consapevole del cittadino alla vita democratica”; nel medesimo messaggio, però, il Presidente della Repubblica evidenziava la necessità che alla nascita di questi nuovi diritti corrispondessero “procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione finalizzati alla razionalizzazione dei processi e al contenimento della spesa pubblica con il sostegno di una classe dirigente responsabile e orientata al risultato”.

Il monito di Ciampi richiama alla mente ancora una volta il problema, che rappresenta il *leit motiv* dell'intera Sezione II del Codice, ovvero la reale effettività dei nuovi diritti in essa sanciti.

A norma dell'art. 3, comma 1, dunque, i cittadini e le imprese hanno diritto ad usare gli strumenti ITC per ogni rapporto con tutte le Amministrazioni Pubbliche ed i gestori di servizi pubblici.

In altri termini, i soggetti pubblici non potranno più obbligare i privati a recarsi fisicamente presso i propri sportelli per ottenere o consegnare documenti, firmare istanze o avere informazioni o chiarimenti, in quanto queste attività devono poter essere esercitate dal privato tramite un canale digitale sicuro, certificato e dotato di piena validità giuridica che permetta un dialogo a distanza da qualunque postazione il cittadino ritenga comoda.

Non si può però non sottolineare, tuttavia, ancora una volta, che il diritto all'*e-government*, sancito dalla norma in commento, rischia di restare lettera morta, non essendo un diritto direttamente azionabile a causa dell'assenza della previsione di effetti giuridicamente rilevanti per le Pubbliche Amministrazioni in caso di inerzia o inadempimento nell'utilizzo dei nuovi mezzi di svolgimento dell'azione amministrativa.

Ne è prova il fatto che la solenne dichiarazione di principio di cui al comma 1 dell'art. 3 viene immediatamente ridimensionata dal successivo comma 1-bis che condiziona la applicabilità delle norme, nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, alla circostanza che “sussistano risorse tecnologiche ed organizzative disponibili”.

Tale previsione dimostra come il Codice preveda un diverso “trattamento” a seconda che si venga in contatto con

Amministrazioni statali o meno e in conseguenza della situazione economico-organizzativa dell'Amministrazione stessa, con conseguenti forti dubbi di costituzionalità. Il riferimento alle Regioni ed agli Enti locali, operato dal comma 1 bis, peraltro, è stato aggiunto solo successivamente, tenendo in considerazione che il numero maggiore di servizi sono offerti proprio dalle Amministrazioni più vicine ai cittadini: le Amministrazioni locali, che dovrebbero svolgere funzioni di *front office*.

Va detto, però, che rispetto all'assenza di previsioni sanzionatorie in capo alle Pubbliche Amministrazioni inadempienti, un passo avanti è stato fatto dal d.lg. n. 159/2006, che ha modificato l'originario testo del d.lg. 82/05 prevedendo, all'art. 3, comma 1-ter, una forma di tutela giurisdizionale per i cittadini e le imprese, che si imbattono in Amministrazioni inerti od inadempienti rispetto alla nuova disciplina, devolvendo le eventuali controversie alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

La mancata integrazione delle norme appena descritte, con specifiche sanzioni in caso di inadempienza da parte della P.A., tuttavia, può oggi essere fronteggiata grazie all'ingresso nel nostro ordinamento del “danno da ritardo della P.A.”, oggi previsto dalla l. n. 241/90¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Non va dimenticato che la nuova formulazione della L.241/90 (legge 11.02.05, n. 15), peraltro, ha inserito l'art. 3 bis che disciplina l'uso della telematica prevedendo che “per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati”. Sempre la l. n. 15/05 è intervenuta sulla disciplina della conferenza dei servizi semplificandone ulteriormente le modalità di svolgimento ed introducendo, tra l'altro, la possibilità di effettuare la conferenza di servizi attraverso l'uso dell'informatica, favorendo ulteriormente il raccordo fra le Amministrazioni, con evidente riduzione dei tempi e dei

Va anche riconosciuto, in ogni caso, che il diritto all'uso delle tecnologie sancito nell'art. 3 compie un sicuro passo avanti nella misura in cui non si limita a configurare una pretesa passiva, ovvero diritto del cittadino (o dell'impresa) a controllare le informazioni che lo riguardano ed il loro trattamento, ma sancisce una vera e propria pretesa attiva, ovvero il diritto del soggetto a partecipare al circuito tecnologico delle informazioni, diritto all'autodeterminazione tecnologica, ed ancora, diritto di accesso telematico¹⁰¹.

6. Il diritto al procedimento amministrativo informatico (art. 4).

L'art. 4 del Codice sancisce il diritto alla partecipazione al processo amministrativo informatico e specifica il diritto all'uso delle tecnologie sancito dalla norma che lo precede.

Secondo il comma 1, infatti, la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo quanto disposto dagli artt. 59 e 60 del dpr n. 445/2000.

La norma va ricollegata e coordinata con l'art. 41 del Codice, rubricato "procedimento e fascicolo informatico", e,

costi. L'art. 14, comma 5-bis, l.n.241/90, infatti, prevede che "previo accordo fra le amministrazioni coinvolte, la conferenza di servizi è convocata e svolta avvalendosi degli strumenti informatici disponibili, secondo i tempi e le modalità stabiliti dalle amministrazioni medesime".

¹⁰¹ In altri termini, "non libertà da, ma libertà di, che è quella di valersi degli strumenti informatici per fornire ed ottenere informazioni di ogni genere", "il diritto di partecipare alla società virtuale, che è stata generata dagli elaboratori elettronici nella società tecnologica". Cfr. V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'internet*, in *Dir. Inf.*, n.2/2000, p. 275.

più in generale, con tutto il Capo III relativo alla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici.

La partecipazione al procedimento amministrativo informatico presuppone, ovviamente, un diritto di accesso ai documenti amministrativi mediante le tecnologie ITC, con le modalità previste all'interno del Testo Unico sulla documentazione amministrativa che all'art. 59 prevede la possibilità di un accesso esterno (“possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti anche mediante procedure applicative operanti al di fuori del sistema e strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato”) e all'art. 60, invece, disciplina l'accesso effettuato dalle Pubbliche Amministrazioni, che verrà effettuato tramite la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (c.d. RUPA), ora sostituita dal Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.) e dalla Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione, istituti introdotti dal d.lg. 42/05 (“Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della Pubblica Amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229”).

Il comma 2, poi, sancisce un vero e proprio diritto all'invio di documenti informatici nella parte in cui prevede che ogni atto e documento, se formato e inviato nel rispetto della normativa, potrà essere trasmesso alle Pubbliche Amministrazioni con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Anche in questa norma emerge la volontà del Legislatore di trasformare il cittadino da utente in cliente ed in quanto tale posto nella condizione di partecipare al procedimento secondo modalità caratterizzate da semplicità e comodità nella fruizione del servizio.

Al diritto sancito dal comma 2, anche in questo caso, corrisponde l'obbligo delle Pubbliche Amministrazioni di attivarsi per mettere a disposizione degli utenti i documenti in formato digitale e per riceverli tramite mezzi informatici, qualora il privato ne voglia fare uso, di talchè il cittadino non sarà più obbligato a recarsi presso sportelli per consegnare, ritirare o sottoscrivere documentazione amministrativa.

Le Pubbliche Amministrazioni però sono ancora piuttosto lontane da quel modello di efficienza, efficacia e trasparenza che la norma in commento intenderebbe garantire nel procedimento amministrativo. Strettamente connessa alla norma di cui all'art. 4 del Codice, infatti, è la più ampia problematica della organica informatizzazione del procedimento amministrativo che va considerata a partire dall'art. 37 del Codice, dedicato alla gestione informatica del procedimento amministrativo: "le Pubbliche Amministrazioni gestiscono i procedimenti amministrativi utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ai sensi del presente decreto". Le Amministrazioni Pubbliche, in pratica, sono obbligate alla tenuta dei fascicoli informatici, in cui dovrebbero confluire tutti gli atti e documenti del procedimento da chiunque formati (art. 37, comma 2), e la

partecipazione informatica al procedimento amministrativo (art. 4).

L'auspicio, in definitiva, è quello di trasformare l'intero procedimento amministrativo tradizionale in un procedimento "elettronico", in quanto il Codice prevede l'utilizzo delle ITC per tutti quegli istituti disciplinati dalla l. n. 241/90: comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 37, comma 2), visione dei documenti, deposito memorie e documenti, accesso (art. 55), conferenza dei servizi, ecc.

Il tempo che bisognerà attendere per veder pienamente realizzata anche quest'altra previsione, allo stato, è molto arduo da ipotizzare.

7. Il diritto ai pagamenti con modalità informatiche ed il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata (artt.5-6).

Secondo l'art. 5 del Codice, inoltre, dal 30.06.07, il privato ha il diritto di effettuare pagamenti alle Pubbliche Amministrazioni con sede nel territorio italiano con strumenti elettronici.

È evidente che anche in questo caso l'effettività del diritto dipende dall'adempimento del dovere, da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di dotarsi di capacità tecnologiche tali da poter ricevere tali pagamenti con modalità sicure¹⁰².

¹⁰² Va segnalato che, nell'Agosto del 2007, è stato siglato un Accordo tra Poste Italiane, Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella PA e Ministero delle Comunicazioni, diretto a promuovere la diffusione dei servizi digitali e telematici. Gli uffici postali diventano così protagonisti nello sviluppo del Governo Digitale nel nostro paese. Il Ministro per le

Ed infatti, il termine del 30 giugno del 2007 sembra essere stato apposto proprio per consentire l'approntamento di tutte le misure necessarie a permettere l'implementazione di sistemi di pagamento elettronici nella Pubblica Amministrazione¹⁰³. In ogni caso, anche il diritto di pagare mediante strumenti digitali, ovviamente, presuppone un notevole livello di alfabetizzazione informatica.

Un altro importante canale di collegamento tra Pubblica Amministrazione e cittadini è previsto dall'art. 6 che

Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro delle Comunicazioni e l'amministratore delegato di Poste italiane, in Agosto, hanno presentato le linee di attuazione per il potenziamento del sistema di comunicazione tra la PA, i cittadini e le imprese, anche attraverso la rete degli uffici postali. L' accordo rende operativa la collaborazione avviata con il protocollo d'intesa siglato nel febbraio del 2007 tra il ministro Luigi Nicolais e l'amministratore delegato di Poste Italiane, Massimo Sarmi. L' intesa ha l'obiettivo di rendere accessibili ai cittadini i servizi della Pubblica Amministrazione attraverso una pluralità di canali, sfruttando in primo luogo il *know how* e le infrastrutture di Poste Italiane. Attraverso la rete fisica e telematica messa a disposizione da Poste Italiane saranno rese possibili nuove modalità di comunicazione e corrispondenza telematica tra la PA, i cittadini e le imprese. Tra gli obiettivi principali vi è anche l'incentivazione del pagamento online di tributi e servizi nel quadro delle iniziative di massima semplificazione delle procedure. Le Poste si occuperanno anche di misurare il grado di soddisfazione degli utenti nei confronti dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione; gli uffici postali, inoltre, avranno una "missione" formativa ed educativa: avvicinare i cittadini alle tecnologie informatiche e digitali. Così, per esempio, chi non è in grado di eseguire il pagamento o avrà bisogno di una e-mail certificata potrà farlo allo sportello. L'iniziativa, di certo lodevole, rappresenta un enorme passo avanti nell'attuazione delle norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale, ed in particolare degli artt. 5-6.

¹⁰³ Il principio va ad inserirsi in un progetto generale di cui fanno parte anche la Carta d'identità elettronica e la Carta nazionale dei servizi che, secondo quanto stabilito dal comma 5 dell'art. 66 del Codice, potranno essere utilizzate quali strumenti di autenticazione telematica per l'effettuazione di pagamenti tra privati ed Amministrazioni con modalità da stabilirsi a norma delle regole tecniche ex art. 71. Il principio si coordina, poi, con l'art. 38 del Codice, intitolato «pagamenti informatici», che prevede che il trasferimento per via telematica di fondi tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti privati sarà effettuato secondo le regole tecniche stabilite ex art. 71. Le regole tecniche in materia saranno concertate tra i Ministeri competenti sentito il parere del Garante per la *privacy* e la Banca d'Italia. Dopo aver rimarcato che il principio rappresenta un notevole passo avanti nella modernizzazione dei rapporti tra cittadino ed Amministrazione e nell'affermazione del ruolo di cliente del privato, è necessario sottolineare, però, come il termine applicato sia assolutamente inadeguato ed, inoltre, come la norma comporti l'esigenza di un'adeguata copertura finanziaria per conseguire effettiva attuazione anche alla luce degli sforzi necessari alla creazione di canali di pagamento dotati di sistemi di sicurezza crittografica avanzatissima, sia in relazione alla tutela dei pagamenti che alla tutela della riservatezza dei dati dei cittadini che effettuano tali pagamenti.

disciplina il diritto all'utilizzo della posta elettronica certificata.

L'art. 6 abilita gli utenti a scambiare documenti e informazioni con le Pubbliche Amministrazioni centrali, regionali e locali -salvo, per questi ultimi due, se diversamente stabilito- tramite posta elettronica certificata, previa preventiva richiesta dell'utente di volersi avvalere di questo strumento e previa dichiarazione del proprio indirizzo di posta elettronica.

Va evidenziato come nella versione definitiva del Codice, l'art. 1 (dedicato alle "Definizioni") abbia eliminato la definizione innovativa di "indirizzo" introdotta nello schema di decreto (art. 1, lettera z) e che andava ad aggiungersi a quella più generica di cui all'art. 1335 c.c. («ogni luogo che, in quanto inserito nella sfera di dominio o controllo del destinatario, appaia idoneo a consentirgli la ricezione del atto e la cognizione del relativo contenuto).

Ciò è accaduto, presumibilmente, per evitare prese di posizione su una questione ancora aperta al dibattito dottrinario internazionale che non ha finora testimoniato tendenze normative univoche ed in grado di determinare conseguenze decisive in relazione agli elementi di luogo e di tempo di espressione della volontà in ambiente elettronico.

Il Codice, quindi, all'art. 6 fa riferimento al concetto di posta elettronica certificata, come delineato dal D.P.R. 68/05, intitolato "Disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata".

La norma di cui all'art. 6 va ricollegata e coordinata con gli articoli contenuti nel Capo IV, in tema di "Trasmissione informatica di documenti", e, in particolare, con l'art. 48, dedicato alla posta elettronica certificata.

8. Il diritto alla qualità dei servizi (art. 7).

L'art. 7 del Codice, rubricato "Qualità dei servizi resi e soddisfazione dell'utenza", contiene forse la norma più significativa tra quelle contenute nel Capo I, Sezione II.

Si tratta di una norma di chiusura applicabile a tutti gli altri principi contenuti nel Codice ed in grado di indirizzarne l'implementazione.

Ed infatti, leggendo l'art. 7 si nota, questa volta con inequivocabile chiarezza, l'intento perseguito dal Legislatore di trasformare il cittadino da utente a vero e proprio cliente.

Così come una vera e propria impresa, che per accaparrarsi fette di mercato tiene d'occhio la soddisfazione dei clienti, infatti, le Amministrazioni centrali dovranno provvedere alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei propri servizi, mediante l'utilizzo delle tecnologie ITC, analizzando preventivamente le reali esigenze dei cittadini e delle imprese con l'utilizzo di strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti (c.d. *service quality e customer satisfaction*).

In questa fase, un ruolo fondamentale sarà ricoperto dagli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) che dovrebbero svolgere le indagini relative alla soddisfazione dei clienti e

raccogliere informazioni per l'eventuale miglioramento dei servizi.

L'Amministrazione, dunque, si colloca nel mezzo di un rapporto trilatero in cui ad un estremo vi sono i fornitori di servizi informatici e all'altro cittadini¹⁰⁴.

Resta sempre il problema ed il limite, comune a tutti i diritti disciplinati dal Codice (e non solo) della capacità della macchina burocratica e amministrativa nazionale, spesso elefantiaica e con una dipendenza pubblica molto lontana da quello spirito di cura e attenzione verso il cliente che qui si ipotizza, ad attuare ed applicare i principi programmatici previsti nella norma in commento.

Il fatto che entro il 31 maggio di ciascun anno, a norma dell'art. 7, comma 2, le Pubbliche Amministrazioni siano tenute a trasmettere ai Ministri competenti una relazione sulla qualità dei servizi resi e sulla soddisfazione dell'utenza, seppure lodevole, appare ben poco di fronte a tale titanica iniziativa che necessita di una sostanziale rivoluzione culturale all'interno della nostra Pubblica Amministrazione.

9. L'alfabetizzazione informatica dei cittadini e partecipazione democratica elettronica (artt.8-9).

Anche gli artt. 8 e 9 che, forse, contengono le disposizioni del Codice più dense di significato, introducono due norme che sembrano prive di contenuto precettivo e

¹⁰⁴ È fondamentale, quindi, la corretta valutazione dei soggetti con i quali vengono stipulati i contratti e che poi erogheranno materialmente il servizio. In questo senso il CNIPA ha emanato le Linee guida sulla qualità dei beni e dei servizi ITC per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione, il cui processo di redazione è cominciato nel 2003.

rappresentano mere dichiarazioni di intenti volte a favorire la partecipazione democratica alla vita associativa da parte dei cittadini tramite gli strumenti telematici.

In particolare, il primo dei due articoli in commento (art. 8), rappresenta la pietra angolare non solo del Codice dell'Amministrazione Digitale, ma di tutto il progetto di informatizzazione della Pubblica Amministrazione. Come abbiamo più volte chiarito, infatti, senza l'alfabetizzazione informatica dei cittadini (ivi compresi i pubblici dipendenti) tutti gli strumenti informatici messi a disposizione dal Legislatore, più che rappresentare vantaggi, potrebbero addirittura trasformarsi in enormi disagi per chi non è capace di servirsene.

Di qui la necessità di introdurre nel Codice l'art. 8 -non presente nello schema di decreto, ed introdotta solo in seguito alle perplessità manifestate dal Consiglio di Stato nel suo parere in tema di *digital divide*¹⁰⁵ - il quale esprime la volontà dello Stato di promuovere iniziative dirette a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini, in particolare di quelle categorie che potrebbero correre il rischio di esclusione in relazione all'utilizzo dei servizi telematici nelle Pubbliche Amministrazioni.

La formulazione della norma induce a ritenere che si tratti di un tentativo teso ad arginare una falla aperta, forse troppo frettoloso -attesa la gravità e alla serietà del problema,

¹⁰⁵ Il Consiglio di Stato aveva espresso preoccupazione nei confronti dell'eventualità che una troppo estrema automazione dell'Amministrazione potesse rappresentare un rischio per le classi meno avvezze al mezzo informatico nel senso di un loro isolamento nel dialogo con le Pubbliche Amministrazioni.

che va ad incidere sul processo e le garanzie democratiche e costituzionali- per consentire l'emanazione del decreto nei termini della delega.

Ed infatti, leggendo sistematicamente l'art. 8 e l'art. 3 del Codice potrebbero sorgere dei problemi di costituzionalità rispetto all'art. 3 della Costituzione, visto che il diritto all'uso delle tecnologie, in pratica, potrebbe essere esercitato solo dai soggetti già alfabetizzati, mentre tutti gli altri saranno obbligati ad attendere l'attuazione dell'attività di promozione sancita dall'art. 8.

È evidente, dunque, che quella volontà di promozione della Società dell'Informazione da parte dello Stato, che emerge con evidenza dalla lettura del testo dell'art.8, deve essere concretizzata e messa in pratica prodromicamente rispetto all'intero progetto di *e-government* poiché sarebbe inutile fornire ad un uomo la migliore delle automobili, con tutti i *confort* e gli *optional* possibili, senza però avergli prima insegnato a guidare.

Quanto all'art. 9, sempre in tema di garanzie di partecipazione al processo democratico, esso prevede un'ulteriore dichiarazione della volontà dello Stato di favorire ogni forma di uso delle tecnologie ITC per promuovere maggior partecipazione dei cittadini al processo democratico, con l'intenzione di facilitare l'esercizio dei diritti civili e politici, individuali e collettivi. La norma contenuta nell'art. 9 mette in risalto l'opportunità data dai mezzi di telematici di favorire tale partecipazione anche da parte dei cittadini residenti all'estero, per i quali i moderni strumenti ITC

rappresentano un mezzo di abbattimento delle barriere spaziali.

Anche in questo caso, però restano valide le perplessità circa l'effettiva portata pratica delle dichiarazioni di principio.

Uno dei tentativi più efficaci di attuazione del precetto contenuto nell'art. 8 del Codice, per esempio, è il progetto *e-learning* che senza dubbio potrebbe costituire un valido strumento di alfabetizzazione informatica, utile ad evitare che parte dei cittadini “resti inesorabilmente indietro”.

Esso ha lo scopo di accelerare, all'interno dei Paesi dell'Unione Europea, l'adeguamento dell'istruzione e della formazione alle esigenze della Società dell'Informazione.

Il Piano di Azione *e-learning*, presentato al Consiglio e al Parlamento Europeo il 28 marzo 2001, “si propone di assicurare un crescente rafforzamento della cooperazione tra settore pubblico e privato, tra coloro che sono impegnati negli ambiti dell'insegnamento e della formazione e quelli che lavorano nelle industrie che curano i contenuti didattici”.

In sintesi, l'iniziativa si basa su quattro assi principali: sviluppo delle attrezzature; formazione a tutti; sviluppo di servizi e di contenuti multimediali di qualità; sviluppo di centri di acquisizione delle conoscenze e loro collegamento in rete.

L'*e-learning* comprende processi di formazione, di apprendimento e di *knowledge management* resi possibile da *Internet*. Più precisamente, l'*e-learning* non riguarda solo la formazione in senso stretto, ma attiene più in generale ai processi di trasmissione, di scambio e di sviluppo della

conoscenza fra individui, gruppi e organizzazioni, resi possibili dalla rete.

L'*e-learning*, inoltre, rappresenta la soluzione tecnologicamente più avanzata al problema della formazione a distanza tramite *internet*. Questo sistema, infatti, si fonda sulla comunicazione scambio di idee ed informazioni a distanza in tempo reale mediata dal computer, indipendentemente dal luogo e dal tempo d'interazione.

La tecnologia *Internet*, infatti, permette di comunicare sia attraverso sistemi di comunicazione semplici, per esempio la posta elettronica, sia tramite sistemi più complessi, per esempio multimediali.

La rete digitale, in pratica, consente di ampliare le possibilità della formazione anche ai casi in cui non è possibile essere presenti nello stesso luogo e nello stesso momento. Ciò, però, comporta la sostituzione delle tipiche dinamiche relazionali, che si vengono ad instaurare tra soggetti presenti nella stessa aula, con elementi di diverso tipo, caratteristici della rete digitale, quali interattività¹⁰⁶, multimedialità¹⁰⁷, ipertestualità e pervasività¹⁰⁸.

In termini di vantaggi, i più intuitivi e immediati sono i seguenti: costi più bassi (per esempio minori costi di formazione), circa il 40% in meno di tempo di formazione, a causa della selezione individuale e del tempo personale di

¹⁰⁶ Con l'interattività si è in grado di raggiungere un'utenza più ampia e di offrire una maggiore personalizzazione della comunicazione.

¹⁰⁷ La multimedialità arricchisce le possibilità di apprendimento degli utenti di sistemi mediatici.

¹⁰⁸ L'ipertestualità consente una scelta personalizzata nella fruizione del servizio e la pervasività permette di sfruttare i benefici della formazione *on line*.

apprendimento, tasso più alto di ritenzione dell'apprendimento, per merito del *learning by doing* e dell'uso di elementi multimediali.

A fronte degli innegabili vantaggi, però, esistono ancora notevoli resistenze alla diffusione dell'apprendimento digitale, come per esempio i costi di produzione, in assoluto più elevati rispetto a quelli di un tradizionale corso di formazione¹⁰⁹, la penetrazione dei pc e di *internet*, ancora relativamente bassa, ed infine la comprensione dei fabbisogni formativi, molto difficile considerando il numero di soggetti coinvolti e la diversità di competenze da garantire.

10. Sportelli per le attività produttive e registro informatico degli adempimenti amministrativi per le impresa (artt. 10-11).

Da ultimo il Codice prevede due norme dirette a favorire i rapporti telematici tra amministrazioni ed impresa.

Si tratta dell'art. 10, che prevede che lo sportello unico per le attività produttive previsto dal DPR 447/ 1998 -a cui gli interessati possono rivolgersi per tutti gli adempimenti previsti in tema di attività produttive previste dal DPR-, è realizzato in modalità informatica ed eroga i propri servizi all'utenza anche in via telematica. In particolare gli sportelli unici consentiranno l'invio telematico di istanze, dichiarazioni, documenti e ogni altro atto trasmesso dall'utente.

¹⁰⁹ In realtà, però, un corso *e-learning* può essere erogato ad un pubblico di partecipanti decisamente ampio, così da ridurre notevolmente il costo di formazione per singolo fruitore.

Questa disposizione, a dire il vero, appare superflua dato che si limita a ribadire quanto previsto dall'art. 3 comma 2 (Sportello unico) del D.P.R. 447/1998 che predisponeva un archivio informatico contenente tutti i dati informativi e stabiliva che lo sportello assicura “a chiunque vi abbia interesse, l'accesso gratuito, anche in via telematica, alle informazioni sugli adempimenti necessari e sulle procedure previste, all'elenco delle domande di autorizzazione presentate, allo stato del loro iter procedurale, nonché tutte le informazioni utili disponibili a livello regionale, compresi quelli concernenti attività promozionali”.

Anche in questo caso un aspetto innovativo esiste, e risiede nel fatto che l'art. 10, consente di integrare gli sportelli unici con i servizi erogati in rete dalla Pubblica Amministrazione previsti dal capo V, sezione III del Codice stesso (comma 2), ed impegna lo Stato a realizzare un sistema informatizzato per le imprese relativo ai procedimenti di competenza delle Amministrazioni centrali nell'ambito del Sistema Pubblico di Connettività, previsto dal d.lg. 42/05 (comma 4).

La creazione di un sistema informatizzato è ricollegabile alla istituzione del registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese previste dal successivo art. 11.

Detto registro, istituito presso il Ministero delle attività produttive, che si avvale a questo scopo del sistema informativo delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, contiene l'elenco completo degli adempimenti

amministrativi previsti dalle Pubbliche Amministrazioni per l'avvio e l'esercizio delle attività di impresa, nonché i dati raccolti dalle Amministrazioni comunali per lo sportello unico. Il Registro, che si articola su base regionale con apposite sezioni del sito informatico, fornisce, “ove possibile”, il supporto necessario a compilare in via elettronica la relativa modulistica.

Anche in questo caso la locuzione “ove possibile” tradisce la portata e l'effettività della norma svuotandone il contenuto precettivo e lasciando alla buona volontà delle Amministrazioni la sua applicazione, così riducendosi, alla stregua delle altre norme della sezione II, ad una mera dichiarazione di intenti.

Sembra quasi che il Legislatore, consapevole dei limiti, in alcuni casi invalicabili, dell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, introduca solo timidamente i precetti che abbiamo descritto e, tuttavia, a causa della presenza delle predette locuzioni, tali precetti si trasformano ben presto in dichiarazioni di intenti il più delle volte non rispettati.

In realtà, prima ancora che emanare le norme in parola, lo Stato italiano avrebbe dovuto progettare una nuova e più efficiente macchina amministrativa, capace di accogliere e realizzare, successivamente, i precetti contenuti nel Codice.

E tuttavia, la smania, ma soprattutto la necessità di stare al passo con le altre nazioni europee e mondiali, le tecnologie che incalzano ed offrono servizi sempre migliori (a chi è capace e può servirsene), i disagi sempre crescenti che provoca il sistema tradizionale *basato sulla carta*, hanno

condotto l'Italia ad operare scelte forse troppo affrettate che potrebbero per questo rivelarsi inutili, con evidente e conseguente spreco di ingenti risorse economiche che, se diversamente allocate, avrebbero consentito un ammodernamento della macchina amministrativa, di sicuro più lento, ma anche più effettivo, efficace e duraturo.

In chiusura, onde consentire il buon funzionamento del sistema informatizzato delle imprese, il Codice impone specifici obblighi alle pubbliche amministrazioni, ai concessionari di lavori e dai gestori di pubblici servizi, i quali dovranno trasmettere per via informatica al ministero delle attività produttive, l'elenco degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio dell'esercizio dell'attività d'impresa (comma 2).

11. Conclusioni: i “nuovi diritti” tra mera enunciazione di principio e reale effettività.

Il Codice è stato da subito sbandierato, da alcuni¹¹⁰, come una delle riforme più qualificanti del Governo Berlusconi (2002), più o meno volutamente trascurando tutta una serie di problemi connessi all'entrata in vigore del Codice.

Come già più volte chiarito nel corso dei paragrafi precedenti, infatti, il problema fondamentale del Codice dell'Amministrazione digitale resta quello dell'effettività dei diritti (nuovi) in esso enunciati ed il pericolo che un gran

¹¹⁰ Cfr. note 77 e 78.

numero di persone venga irrimediabilmente emarginato e discriminato.

Sono davvero dotati, i diritti digitali, di effettività? Quali strumenti prevede il Legislatore affinché ciascun cittadino possa esercitare i diritti digitali al pari di tutti gli altri? Ed ancora, il modello di Amministrazione digitale delineato dal Codice in commento è davvero rispettoso dei principi costituzionali che costituiscono le fondamenta necessarie sulle quali costruire il nuovo volto della Pubblica Amministrazione?

Sono questi gli interrogativi che bisogna porsi e risolvere compiutamente, prima di pervenire ad un giudizio definitivo sul Codice dell'Amministrazione Digitale.

Si rileva ancora una volta, infatti, che le norme contenute nel Codice, almeno per ora, si limitano ad enunciazioni, non preoccupandosi della concreta attuazione e del concreto esercizio del diritto all'uso delle nuove tecnologie.

Sulle potenzialità dei nuovi diritti e sul loro stato di reale effettività, ci siamo soffermati a lungo.

In ogni caso, si aggiunga che il motivo della effettività quasi inesistente, probabilmente, risiede nel fatto che il Legislatore, da solo, ancora non riesce a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale, economico, culturale, fisico ecc. ecc., che impediscono ai cittadini (e soprattutto ad alcune categorie particolari) di fruire dei benefici delle nuove tecnologie.

Occorrerebbe capire se la garanzia di effettività di esercizio debba essere perseguita solo attraverso lo strumento legislativo, oppure esistono altre strade che consentono la piena realizzazione dei diritti digitali.

Probabilmente, la questione fondamentale da risolvere è quella dello “squilibrio regionale”, dilemma comune sia al sistema federale che a quello dell’Amministrazione digitale, e che, nato con la ben nota questione meridionale, è rimasto irrisolto e addirittura si è aggravato con l’avvento delle nuove tecnologie, rischiando di tramutarsi addirittura nel maggior pericolo di questi anni.

Ci riferiamo a quello che è stato efficacemente definito come il problema del *digital divide*, ovvero del divario digitale che reca con sé il rischio che le nuove tecnologie invece che strumento di condivisione del sapere e globalizzazione dell’economia si trasformino in barriere invalicabili con evidente contrasto con il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione.

Un modello di Amministrazione digitale rispettoso del principio di uguaglianza, dunque, non può limitarsi ad offrire in rete servizi e procedure, ma presuppone necessariamente la confidenza tra il cittadino e la nuova forma di Amministrazione. Ed infatti, il principio costituzionale di imparzialità e buon andamento, strettamente correlato al principio di uguaglianza, impone che nessuno sia tagliato fuori dal quadro, e ciò, perché il settore privato può anche permettersi di selezionare i propri clienti, laddove

l'Amministrazione ha l'obbligo di servire tutti i cittadini in egual modo.

L'espressione *digital divide* è stata coniata tra il 1995 e il 1998 dai rapporti della *National Telecommunications and Information Administration*, per evidenziare la differenza esistente tra le zone rurali e i centri urbani statunitensi rispetto alla disponibilità e all'utilizzo di strumenti come la radio, il telefono e il *computer*. Successivamente, tale espressione è stata adottata anche dalle organizzazioni internazionali per descrivere il deficit registrabile, tra Nord e Sud del mondo, nella diffusione delle reti e di internet. Attualmente il concetto di *digital divide* viene utilizzato per far riferimento ad una serie di fenomeni piuttosto eterogenei, a proposito dei quali alcuni studiosi hanno preferito parlare di *digital divides* per distinguere le diverse linee di frattura individuabili nella popolazione con riguardo alla diffusione delle I.T.C.

Sarebbe auspicabile, quindi, procedere in direzione di quella che è stata definita "alfabetizzazione informatica", individuata quale obiettivo prioritario nella c.d. strategia di Lisbona¹¹¹. Tale problema, secondo gli ultimi rilevamenti del CEN.S.I.S., colpisce in modo non marginale anche l'Italia

¹¹¹ Al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, l'Unione europea si è prefissata un nuovo obiettivo strategico per il nuovo decennio: «diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». A tal fine, ha individuato tre aree prioritarie alle quali la Strategia di Lisbona ha stabilito di conferire un impulso decisivo: 1) sviluppare strategie per l'occupazione, con un'attenzione particolare alle riforme del mercato del lavoro; 2) collegare l'Europa e collegare i mercati; 3) creare un'area europea della conoscenza. Nell'obiettivo di cui al punto 3, evidentemente, rientra anche l'alfabetizzazione informatica, da perseguire mediante l'aumento degli investimenti nella ricerca e nella conoscenza, nei settori dell'innovazione, dell'istruzione e della formazione in un'ottica maggiormente integrata.

che, generalmente, è collocata tra le nazioni tecnologicamente più evolute nel mondo¹¹².

Se si dà uno sguardo ai dati prodotti dalle più recenti indagini promosse dalla Commissione europea per verificare lo stato di attuazione della strategia di Lisbona, ci si rende conto che se il numero delle persone che non dispone di un titolo di istruzione secondaria è attestato sui circa 80.000.000, gli italiani adulti che non dispongono di tale titolo ammonta a circa 500.000 persone. Ciò rende evidente il gap esistente tra l'obiettivo fissato a Lisbona nel 2000, e cioè quello di fare dell'Europa entro il 2010 la società a più alto livello di conoscenza e di informazione per migliorare i livelli di vita e diminuire la disoccupazione, e gli attuali livelli di trasformazione delle Amministrazioni locali in ordine all'obiettivo da raggiungere.

Una politica di attuazione dell'Amministrazione digitale che sia davvero efficace, quindi, non può trascurare questo aspetto, per scongiurare il pericolo che la diffusione delle I.T.C. possa giovare alcuni e danneggiare gravemente altri cittadini¹¹³.

¹¹² Secondo il CEN.S.I.S., per esempio, nel 2005, a fronte del fatto che il 42,7% degli italiani adulti usa internet, di questi pochissimi sono a conoscenza, o comunque interessati, ai servizi e alle interazioni che le nuove tecnologie possono offrire.

¹¹³ Bisogna dare atto che il Governo italiano sembra essere particolarmente sensibile alle tematiche relative alla tutela dei nuovi diritti nell'era di *internet*. La grande attenzione dell'Italia rispetto al dibattito internazionale sulle modalità di regolamentazione della rete è testimoniata anche dal fatto che il Forum internazionale sui diritti di *internet* (*Dialogue Forum on Internet Rights*), nel 2007, si è svolto proprio a Roma. In questo contesto, le 53 delegazioni intervenute, in rappresentanza di 73 Stati, hanno iniziato a lavorare ad un progetto di realizzazione di una vera e propria Carta dei Diritti in rete, progetto di cui lo Stato Italiano risulta essere tra i promotori più vivaci. Secondo il Sottosegretario all'Innovazione Beatrice Magnolfi, promotrice dell'iniziativa insieme al Ministro Luigi Nicolais, "sono maturi i tempi per definire un *Internet Bill of Rights*, Carta dei Diritti, condivisa a livello internazionale, che garantisca apertura, libertà e sicurezza di *internet*".

L'ordinamento giuridico, pertanto, dovrà adeguarsi alle emergenti esigenze di tutela, atteso che, se fino a pochi anni fa il valore centrale da tutelare era la proprietà dei beni, oggi,

L'iniziativa voluta proprio dal Governo italiano si colloca nell'ambito del processo dell'*Internet Governance Forum* (IGF) ed è stata organizzata in cooperazione con le Nazioni Unite e il Segretariato dell'IGF. Tra i principali obiettivi dell'iniziativa vi sono: ribadire la natura della rete quale bene pubblico e riaffermare che l'accesso alla conoscenza è un diritto fondamentale; dare impulso al dialogo internazionale volto a decidere se vi è l'esigenza di identificare chiaramente un insieme di diritti su *internet* e – in caso affermativo – individuare quali sono le aree ed i diritti più rilevanti da considerare; iniziare una discussione su come garantire i diritti su *internet*. La Conferenza ha dato seguito alla proposta che il Governo italiano ha avanzato al primo IGF ad Atene nel 2006: riunire rappresentanti del Governo, società civile, settore privato, accademia e comunità tecniche internazionali, ossia tutti gli *stakeholder* della Rete, “per trovare le risposte a una serie di domande, che non attengono soltanto alla libertà di Internet, ma, nella società della conoscenza, hanno a che fare con lo sviluppo economico dei Paesi e, soprattutto con la tutela della democrazia per la nuova cittadinanza digitale e globale”», ha spiegato Magnolfi. “Quali sono i diritti della Rete che devono essere sanciti dalla comunità internazionale? Quale forma deve avere il documento che li raccoglie? E chi - e come - lo deve scrivere? A quale organismo di garanzia il compito di renderlo effettivo? Siamo orgogliosi – ha proseguito il Sottosegretario – che sia stato proprio il nostro Paese ad ospitare questo confronto internazionale così importante: l'Italia ha numerose e valide competenze giuridiche, economiche, tecniche ed umanistiche da offrire a questo processo”. Il processo di costruzione dell'*internet Bill of Rights* non si annuncia facile, sia per la dimensione globale del dibattito, sia per la quantità e la diversità dei soggetti coinvolti, ma il Sottosegretario all'Innovazione ritiene che “nonostante sia una sfida complessa, la *governance* di *internet* non è questione rimandabile. Alcune indicazioni le abbiamo già e sono il risultato dei lavori di Atene: l'accesso al sapere; la sicurezza della circolazione dei dati; il rispetto della *privacy*; la tutela dei minori e degli utenti più vulnerabili; la salvaguardia delle diversità e pluralità delle voci e delle opinioni; la responsabilità dei contenuti rappresentano, potremmo dire, i capitoli della Carta, che andranno dettagliati e soprattutto condivisi a livello internazionale. È infatti velleitario tentare di regolamentare *internet*, che non ha confini, su un piano esclusivamente nazionale. E una cosa è ormai certa: l'assenza di regole per il *web*, cui qualcuno negli anni scorsi inneggiava, non è sinonimo di libertà. Assenza di regole significa affermazione del più forte a scapito dei più deboli. E gli esempi di queste disuguaglianze, che dobbiamo cercare di correggere, sono numerosi: dei Governi nei confronti della libertà di espressione degli utenti, di alcune *software house* nei confronti di altre, ma anche di chi, come i pedofili, utilizza *internet* come strumento di inganno e sopraffazione nei confronti dei minori. Non è vero che *internet* è di tutti - ha concluso - dobbiamo lavorare affinché lo diventi. Il Forum di Roma credo sia una tappa importante in questa direzione: ci auguriamo che il prossimo IGF di Rio de Janeiro, in cui porteremo i risultati dei lavori di oggi, inserisca il tema dell'*Internet Bill of Rights* tra i punti di rilievo da trattare”. L'auspicio, ovviamente, anche in questo caso, è che tutte le manifestazioni di entusiasmo esternate dal Governo italiano (e non solo) e tutte le proposte avanzate si traducano effettivamente in un documento capace di fornire risposte concrete alle problematiche connesse all'utilizzo sempre più diffuso di *internet* evitando di riprodurre, anche a livello internazionale, una Carta dei Diritti Digitali doppiata del Codice dell'Amministrazione Digitale, il quale, ad oggi, nonostante i buoni propositi sulla carta, non ha ancora prodotto risultati reali in termini di efficacia.

sempre di più, alla tutela dei beni si sostituisce la necessità di tutela delle informazioni, che sono divenute il bene più rilevante della nuova economia. Ne consegue che il controllo sui servizi di comunicazione rappresenta sempre più il potere e l'accesso alla comunicazione, invece, sarà indice della condizione di libertà dei consociati.

Uno degli strumenti sicuramente efficaci per arginare il fenomeno del *digital divide* risulta essere, prima ancora che l'istruzione, quello dell'informazione, quanto più capillare e dettagliata possibile. Molti cittadini, così come le imprese (generalmente le più piccole), spesso non conoscono e, di conseguenza, non usufruiscono dei servizi in rete offerti dalla P.A. con sempre crescente frequenza, rischiando di rimanere tagliati fuori dalla Società dell'Informazione, proprio per difetto dell'informazione stessa.

La sensazione è che, almeno per ora, i vantaggi e le possibilità offerte dal sistema dell'Amministrazione digitale facciano parte solo del patrimonio di pochi, ovvero degli addetti ai lavori, degli studiosi, e dei pochi che hanno la possibilità di partecipare a forum o a convegni sulla diffusione delle I.T.C. e sul nuovo volto della P.A.; la realtà è che forum e convegni, per quanto utili, non sono affatto sufficienti, rappresentando delle occasioni ristrette e riservate a pochi. Ed invece, occorrerebbe impegnare i mezzi di comunicazione di massa per effettuare una vera e propria campagna pubblicitaria con un linguaggio e contenuti accessibili a tutti. Gli stessi Enti locali, protagonisti principali della realizzazione della società dell'informazione, dovrebbero

impegnarsi a diffondere la nuova immagine della P.A. attraverso l'attivazione di sportelli telematici, ai quali i singoli cittadini potrebbero rivolgersi. Iniziative di tal genere sarebbero molto più utile ed efficaci di innumerevoli conferenze sull'Amministrazione digitale e portali di Stato¹¹⁴.

Il fine ultimo dell'Amministrazione digitale, infatti, potrà dirsi raggiunto solo quando anche il *quivis de populo* sarà posto nella condizione di usufruire agevolmente della tecnologia per accedere ad un servizio. In altri termini, oggi si ripropone la medesima esigenza che indusse, all'indomani del 1870, lo Stato italiano a rendere obbligatoria l'istruzione elementare, così da consentire a ciascun cittadino di poter leggere, comprendere, rispettare, ma anche servirsi, delle leggi dello Stato: l'alfabetizzazione di allora, corrisponde all'alfabetizzazione digitale di oggi. Trascurare questo problema significherebbe esporre l'intero sistema di *e-government* a rischi di incostituzionalità per grave violazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Strettamente correlato al problema del *digital divide*, come è agevole intuire, è il concetto di *e-democracy*, sempre più diffuso, che può essere definito come la partecipazione diretta dei cittadini nel corso dei processi decisionali,

¹¹⁴ Non va trascurato il fatto che sono gli stessi dipendenti della P.A. a dover essere sottoposti ad un'adeguata formazione al fine di garantire il corretto utilizzo dei nuovi strumenti. La formazione del personale della P.A., inoltre, serve a garantire la autonomia della funzione amministrativa rispetto alle società private che, finora, in assenza di specifiche professionalità alle quali attingere "dall'interno", hanno curato la gestione degli aspetti informatici, svolgendo quindi dei compiti tipici esclusivamente alla P.A., e venendo spesso a conoscenza di dati che di regola dovrebbero restare segreti.

partecipazione sostenuta dalle nuove tecnologie della comunicazione¹¹⁵.

La democrazia elettronica può essere descritta come la trasposizione *on line* di problemi che, in realtà, sono al centro del dibattito politico e amministrativo da secoli.

Diversi studiosi si sono pronunciati sulla crisi delle istituzioni democratiche dando vita a “due filoni principali di interpretazione, uno che enfatizza la tendenza elitaria e uno quella egualitaria della democrazia¹¹⁶”.

Secondo il primo, il funzionamento delle istituzioni si basa “sull’affidamento delle decisioni ad *élites* competenti e capaci di deliberare, anche se per antonomasia non egualitarie”¹¹⁷.

Secondo l’altro, invece, bisogna perseguire l’originale missione della democrazia di diffondere quanto più possibile la base della partecipazione. Questo *trade-off* tra deliberazione e partecipazione, costituisce un’occasione per valorizzare l’utilizzo delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, che permetterebbe di allargare la base di partecipazione.

¹¹⁵ Rapporto del Ministro per l’Innovazione Tecnologica, “*E-democracy. Modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez – Progetto CRC, Roma, 2004. Sul concetto di *e-democracy* cfr., tra gli altri, anche, L. CUOCOLO, *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna Parlamentare*, 2001, n. 4.

¹¹⁶ V. MELE, *Partecipazione democratica e comunità on line: l’esperienza delle reti civiche italiane*, in *Informatica ed Enti locali* n. 6/2002.

¹¹⁷ Sulla teoria delle *élites* vale la pena di ricordare le ampie riflessioni che nella prima metà del secolo scorso vi dedicarono MOSCA, PARETO E GRAMSCI.

Le ICT, infatti, possono avere significative potenzialità nel supporto ai processi democratici, sul duplice versante¹¹⁸: degli *input* (legittimazione attraverso la partecipazione); degli *output* (performance del sistema politico).

La gestione del consenso e l'esercizio della partecipazione democratica si realizzano secondo tre fondamentali modalità di interazione tra Governo e cittadino: la trasmissione di informazioni dal Governo al cittadino □ (per esempio, annuncio delle politiche); la consultazione del cittadino nella fase di formulazione delle politiche; la partecipazione attiva del cittadino.

Se la democrazia digitale rappresenta lo scambio elettronico del valore contenuto nel processo democratico, un enorme passo in avanti sarebbe quello di consentire ai cittadini di partecipare con commenti ed opinioni alla stesura di leggi o alla formulazione di proposte, per giungere poi a forme di *e-democracy* più complessa, come votazioni, referendum o partecipazione diretta ai lavori assembleari.

Uno degli strumenti di *e-democracy* è, appunto, il voto elettronico che può migliorare il rapporto tra utenti e organi rappresentativi, mettendo in atto una sorta di attività di controllo sul mandato affidato ai propri eletti.

Fin dai primi anni '80, il Legislatore ha manifestato interesse nei confronti dei sistemi di automazione elettorale; proprio a quegli anni, infatti, risalgono i primi disegni di legge.

¹¹⁸ E. BORGONOVÌ, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 2002, p. 382.

L'*e-vote* è stato introdotto sia per snellire le procedure di espressione del suffragio, sia per ridurre al minimo eventuali errori nello spoglio e tentativi di manipolazione delle preferenze elettorali da parte degli scrutatori¹¹⁹.

Esistono sistemi di votazione *on line* e *off line*: nei primi, i *computer* sono collegati in rete, nei secondi, invece, i computer utilizzati non sono collegati in rete tra di loro.

Vi è poi la possibilità di esprimere il proprio voto tramite terminali privati collegati per mezzo di reti telematiche con uno o più *server* centrali incaricati della raccolta di dati oppure tramite terminali posti nei vari seggi elettorali collocati in luoghi pubblici come scuole, ospedali e università per esempio¹²⁰.

Un ulteriore vantaggio, infine, concerne la riduzione degli errori di voto, in quanto i programmi *e-vote* consentono di manifestare la propria preferenza in due sole maniere, ovvero: esprimere la propria preferenza, oppure votare scheda bianca. Non vi sono quindi possibilità di annullamento della scheda. Più discussa, invece, è la questione circa la convenienza di eventuali meccanismi di automazione elettorale. Il risparmio è di tutta evidenza in eventualità di

¹¹⁹ G. OROFINO, *L'e-vote*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government: profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, 2003.

¹²⁰ Com'è noto l'Università di Pisa, ha adottato, prima in Italia, il sistema del voto elettronico per l'elezione del rettore. Il Ministero dell'Interno si è fatto promotore di alcune iniziative tendenti ad introdurre fasi di sperimentazione in diverse località. La Commissione Europea sta lavorando a due progetti, *E-Poll* e *CyberVote*. Il *CyberVote* permetterà di votare sia via Internet tramite terminali anche privati collegati alla rete, sia per mezzo di telefoni cellulari; mentre, il sistema *E-Pool* permetterà di votare attraverso chioschi e cabine di voto collocate in luoghi pubblici. Sono entrambi sistemi in via di sperimentazione che contribuiranno a migliorare la situazione delle moderne democrazie. Cfr. V. TEDESCO, *E-government, firma digitale e voto elettronico: situazioni ormai necessarie per lo sviluppo. Alcune possibili applicazioni*, in www.diritto.it, 2002.

home voting, mentre non si può dire altrettanto se si vota all'interno di speciali cabine elettorali. In quest'ultima ipotesi, si dovrebbero spendere somme cospicue per la predisposizione delle macchine in ogni seggio e per la formazione professionale degli scrutatori.

L'attenzione del Legislatore alle tematiche relative al *digital divide* ed al suo superamento (lo si può notare anche dal testo dell'art. 8 del Codice dell'Amministrazione Digitale), sembra essere sempre crescente, ma non v'è dubbio che per raggiungere gli obiettivi programmati di *e-government* l'integrazione sociale nazionale debba essere posta come un punto fondamentale del processo di modernizzazione ed informatizzazione della Pubblica Amministrazione.

Non va inoltre dimenticato, come già chiarito, che la diffusione delle nuove tecnologie e dei nuovi diritti non devono indurre a trascurare la tutela dei diritti fondamentali già esistenti, che altrimenti rischiano di essere irrimediabilmente lesi.

Allo stato, infatti, le prescrizioni contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale relative ai nuovi diritti si incontrano e si scontrano continuamente con uno dei principi cardine del nostro ordinamento costituzionale, il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2 della Carta costituzionale.

Il Codice in esame, infatti, deve fare i conti con una fortissima disuguaglianza che, rispetto all'accesso alle ITC, si registra sia all'interno dell'Amministrazione che all'esterno, tra le diverse Amministrazioni, nonché tra i cittadini.

Ebbene, così come l'art. 3 della Costituzione, “dopo aver proclamato che tutti i cittadini sono liberi e uguali di fronte alla legge, non esita ad esibire di se stessa un'immagine apertamente dissociata, ammettendo che la società è basata sulla disuguaglianza di fatto”, che lo Stato ha il compito di rimuovere, anche il Codice dell'Amministrazione Digitale, all'art. 8, precisa che “lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini [...]”, senza che tale enunciazione di principio sia seguita da prescrizioni relative alla concreta attuazione.

Sembra quasi di leggere una nuova norma della Costituzione che attende di essere attuata.

In altre parole, i diritti enunciati nel Codice in commento risultano per ora esercitabili solo da soggetti già alfabetizzati, mentre gli altri dovranno attendere le attività di promozione di cui all'art. 8.

Il coordinamento con il principio di uguaglianza sostanziale, invece, imporrebbe una tutela differenziata tra soggetti alfabetizzati e soggetti non alfabetizzati.

Oggi, infatti, una persona che ha la possibilità di navigare in *internet* ha accesso ad una massa di informazioni inimmaginabilmente superiore rispetto a chi invece non ha tale possibilità.

Si pensi allora alle conseguenze di una Pubblica Amministrazione che diventasse completamente digitalizzata: tale situazione aggraverebbe fortemente la posizione di tutti quei cittadini che, o per motivi economici o per scarsa predisposizione, non sarebbero in grado di utilizzare gli

strumenti offerti in digitale. Le conseguenze, evidentemente, inciderebbero anche sul principio di buon andamento di cui all'art.97 Cost. Il *digital divide*, quindi, costringerebbe molti a rinunciare ad accedere a servizi e funzioni pubbliche, e, paradossalmente, questi stessi soggetti già discriminati, rischierebbero anche di essere criminalizzati, se, per esempio, si attribuisse validità giuridica pari ad una notifica a tutte le comunicazioni ufficiali effettuate presso la casella di posta elettronica certificata, magari attribuita d'ufficio ad ogni cittadino italiano maggiorenne.

Ebbene, al cospetto di questi problemi, il Legislatore ha l'obbligo costituzionale di perseguire la modernizzazione, ma non può trascurare di fornire alternative valide per chi non è in grado di utilizzare le nuove tecnologie (o non vuole servirsene!).

In definitiva, la vera modernizzazione, intesa nel senso di trasformazione della Pubblica Amministrazione, anche attraverso l'uso di strumenti informatici, non potrà mai essere realizzata concretamente se: 1) alle enunciazioni di principio non saranno affiancate procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione che concretamente mirino al pieno ed uguale coinvolgimento di tutti i cittadini; 2) se si prescindereà dall'adottare politiche pubbliche coerenti che garantiscano ai cittadini l'effettiva accessibilità ai mezzi e ai servizi telematici, essenziali in funzione della diretta interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione e quali espressione del processo di espansione delle libertà reali di cui godono gli individui; 3) se, in definitiva, gli strumenti

tecnologici serviranno solo a cercare di tutelare i nuovi diritti emergenti, dimenticandosi, invece, della necessaria ed imprescindibile valorizzazione e tutela, sempre grazie alle ITC, anche dei diritti fondamentali tradizionali.

PARTE II°

I “NUOVI STRUMENTI”

SOMMARIO: 1. *Premessa.* 2. *I “nuovi strumenti” della P.A. digitale: le firme elettroniche* - 3. *(segue): documento informatico* - 4. *(segue): posta elettronica certificata* - 5. *(segue): dati delle Pubbliche amministrazioni e Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.)* - 6. *L'erogazione dei servizi pubblici on line: le carte elettroniche* - 6.1. *Tipologie di servizi in rete* - 6.2. *Accessibilità (dei servizi) e disponibilità (delle informazioni) on line* - 6.3. *Dalle reti civiche all'e-government-* 6.4. *Siti, portali e domini delle amministrazioni pubbliche* - 7. *Ufficio relazioni con il pubblico (URP).*

1. Premessa.

Nel primo capitolo si è visto come l'avvento delle nuove tecnologie e la realizzazione dell'*e-government*, o, ancora meglio, della *e-administration*, non implica soltanto la predisposizione degli strumenti per “eliminare la carta” dall'agire amministrativo (c.d. *administration paperless*), -si tratterebbe di un riduttivismo- ma significa anche e soprattutto rimeditare l'intero sistema, ridisegnando i rapporti tra gli organismi pubblici, e tra questi ed i privati, così da costruire, attraverso la telematica, un modello di Pubblica Amministrazione non gerarchizzato, maggiormente

partecipativo, e sempre meno autoritativo che opera anche attraverso forme convenzionali di azione tipiche del diritto privato.

In questo senso, si è parlato di un modello caratterizzato da sistemi diversi ma interconnessi, nel quale predomina la figura della rete dove organismi pubblici diversi tra loro possono acquisire o scambiarsi documenti in tempo reale, superando i vincoli dello spazio e del tempo (modello che abbiamo definito “*cooperativo a rete non gerarchizzato*”).

In questa seconda parte del capitolo II, si descriveranno gli strumenti -molto dei quali introdotti dal Codice dell'Amministrazione Digitale- di cui, grazie all'avvento delle ITC, le Pubbliche Amministrazioni possono oggi disporre, in vista della realizzazione dell'ambizioso progetto di realizzazione dell'Amministrazione elettronica.

2. I “nuovi strumenti” della P.A. digitale: le firme elettroniche.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, dopo aver dettato, nella prima parte, i principi generali sulla cui base va costruito il nuovo volto dell'Amministrazione, prosegue nella descrizione degli strumenti tecnici necessari a supportare la rivoluzione digitale della Pubblica Amministrazione.

Il Capo II, III e IV del Codice descrivono i due elementi principali del processo di informatizzazione: il documento informatico e le firme elettroniche.

In questa sede, si procederà preliminarmente alla disamina delle norme relative alle firme elettroniche, ancorché

nel Codice esse siano collocate successivamente, poiché la conoscenza delle firme elettroniche rappresenta il presupposto necessario per meglio accostarsi alla disciplina del documento informatico.

La firma (elettronica) è uno strumento che serve a consentire al sottoscrittore di rendere manifesta l'autenticità di un documento (informatico) ed al destinatario di verificarne la provenienza e l'integrità.

Come la firma autografa, anche la firma elettronica deve assolvere le seguenti funzioni¹²¹:

1) autenticazione: il destinatario di un messaggio digitale ha la certezza dell'identità del mittente;

2) integrità del documento: il documento una volta firmato non può essere modificato, senza che tale modifica sia rilevata;

3) segretezza: solo il legittimo destinatario potrà conoscere il contenuto del messaggio;

4) non ripudiabilità: da parte del sottoscrittore.

A differenza della firma autografa, però, la firma elettronica non sempre riesce a garantire la non ripudiabilità, l'autenticità e l'integrità della dichiarazione di volontà.

Il concetto di firma elettronica, infatti, è molto ampio poiché in esso si fanno rientrare tutti quei sistemi capaci di realizzare la funzione di far identificare una persona in un ambiente elettronico (es. firma scannerizzata, firma con penna digitale, Codice PIN, tecnologia biometrica o tecnologia

¹²¹ E. TRIPODI, *La firma elettronica e digitale nella Pubblica Amministrazione*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government*, Piacenza, 2001.

crittografica). Il problema è quello di stabilire quale dei sistemi esistenti sia quello più sicuro e più idoneo a far ricondurre la firma elettronica al soggetto che l'ha apposta, senza pericolo di manipolazioni da parte di terzi.

Dal punto di vista normativo, in Italia, la firma digitale è stata introdotta dalla legge "Bassanini" n. 59 del marzo 1997, con l'art. 15, che recita: "... gli atti, i dati e i documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici e telematici, sono validi e rilevanti ad ogni effetto di legge".

Successivamente, il D.P.R. 513/1997, ("Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici"), ha definitivamente segnato il tramonto di una concezione che affidava alla carta la certezza giuridica, per privilegiare le soluzioni, tecnologicamente affidabili, in grado di favorire in modo efficiente le relazioni delle Pubbliche Amministrazioni al loro interno, nei rapporti con altre Pubbliche Amministrazioni, nonché con i cittadini e le imprese.

Il predetto regolamento definiva la firma digitale come il "risultato della procedura informatica (validazione) basata su un sistema di chiavi asimmetriche a coppia, una pubblica e una privata, che consente al sottoscrittore tramite la chiave privata e al destinatario tramite la chiave pubblica, rispettivamente di rendere manifesta e di verificare la

provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici" (art. 1, lett. a).

Esso prevedeva anche che chiunque volesse utilizzare un sistema di chiavi basato sulla crittografia asimmetrica¹²² per autenticare un documento elettronico legalmente valido doveva procurarsi un paio di chiavi e renderne una pubblica tramite la procedura di certificazione operata da un Autorità di Certificazione¹²³ che necessitava di essere accreditata prima dell'inizio dell'attività (art. 8, n.1).

¹²² I sistemi crittografici basati su chiavi trasformano simboli o informazioni leggibili in simboli illeggibili attraverso un processo matematico rappresentato da un algoritmo controllato da un numero definito "chiave". Esistono due tipologie di sistemi crittografici in grado di occultare il testo: sistema a crittografia simmetrica (o sistema a chiave segreta) in cui lo stesso numero che rappresenta la chiave, consente di cifrare o decifrare i dati; sistema a crittografia asimmetrica (o sistema a chiave pubblica) in cui esistono due numeri (coppia di chiavi), uno, la chiave privata, viene mantenuto segretamente, l'altro, la chiave pubblica, è divulgato pubblicamente. I dati cifrati con una delle due chiavi possono essere decifrati solo in presenza dell'altra chiave. La firma elettronica basata sul sistema a crittografia asimmetrica è quella che viene definita firma digitale, in quanto risultante da calcoli numerici, dall'accezione inglese "digit" che significa cifra. Un insieme di bi basato su una tecnica che permette, attraverso un algoritmo matematico "di trasformare un messaggio leggibile a tutti, in forma illeggibile per quei soggetti che non posseggono una chiave segreta di decifrazione". Cfr. G. STUMPO, *Brevi note sulla firma digitale*, in *Informatica ed Enti Locali* n. 3/02.

¹²³ La crittografia però non è in grado da sola di associare un paio di chiavi ad una identità particolare, ma necessita della c.d. certificazione della firma digitale. L'autenticazione si ottiene attraverso il Sistema di Certificazione (*Public Key Infrastructure*) che è la somma totale delle organizzazioni, sistemi (*hardware* e *software*), personale, processi, regolamenti ed accordi che permettono alla infrastruttura a chiave pubblica di funzionare per un dato gruppo di utenti. L'Autorità di Certificazione assicura che le chiavi pubbliche siano associate ad entità, siano esse persone o organizzazioni, a cui pretendono di essere collegate e garantiscono che il loro utilizzo non possa essere ripudiato. L'Autorità, a tal fine, emette un certificato digitale firmato con la firma digitale dell'Autorità medesima, di modo che la sua autenticità sia verificata. Il certificato è un documento informatico che contiene l'identificazione dell'Autorità che lo emette, la chiave pubblica, informazioni generali relative al titolare della chiave privata ed il periodo di validità. Questo documento informatico viene poi sottoposto alla funzione di *hash* (ovvero una enorme riduzione della sua dimensione rispetto al documento originale) e l'impronta ottenuta è firmata digitalmente dall'Autorità emittente. Detta impronta viene poi allegata ad una versione non cifrata del documento originariamente creato recante le informazioni, in modo tale da formare il certificato. I certificati hanno una validità limitata nel tempo e quindi possono essere soggetti a riconferme nel tempo o a revocche da parte dell'Autorità, la quale, quindi, deve costantemente aggiornare una lista dei certificati che sono stati revocati, al fine di

La firma, associata o apposta al documento informatico, era poi considerata equivalente alla sottoscrizione prevista per gli atti e i documenti in forma scritta su supporto cartaceo (art. 10).

Le disposizioni di tale decreto sono state poi assorbite dal D.P.R. n. 445/2000.

Le regole tecniche per la formazione e la conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche Amministrazioni sono state emanate dall'AIPA, con la deliberazione 14 dicembre 2000, n. 51, sulla base dell'art. 18, comma 3, del D.P.R. n. 513/1997, quindi pochi giorni dopo la pubblicazione del D.P.R. n. 445/2000, che ha abrogato il D.P.R. n. 513/1997.

L'attuale normativa italiana è in fase di ristrutturazione per essere resa coerente con i principi della Direttiva Europea sulla firma elettronica 1999/93/CE, con cui il Legislatore europeo ha inteso regolamentare l'uso delle firme elettroniche e la relativa applicazione al documento informatico.

La firma elettronica è definita come “l'insieme dei dati in forma elettronica, allegati oppure concessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica” ed il provvedimento introduce la nozione di “firma elettronica avanzata”, come “procedura che garantisce la connessione univoca al firmatario e la sua univoca identificazione creata con mezzi sui quali il firmatario può conservare un controllo esclusivo e

garantire l'affidabilità del sistema di certificazione e definire i profili di responsabilità in caso di uso fraudolento della firma digitale.

collegata ai dati ai quali si riferisce in modo da rilevare se i dati stessi siano stati successivamente modificati”.

La normativa distingue anche altri due tipi di firma elettronica: quella “debole” e quella “forte”. La firma digitale “debole” assicura la provenienza del documento, ma non l’integrità dello stesso, mentre la firma digitale “forte” assicura contemporaneamente la provenienza del documento e l’integrità del documento¹²⁴.

La previgente disciplina delineata dal D.P.R. 513/1997 poi trasfuso nel D.P.R. 445/2000, era caratterizzata da un evidente complessità tecnologica della firma digitale italiana rispetto all’ “eterogeneo” modello attuale.

Risultano evidenti, pertanto, le difficoltà di coordinare la nuova impostazione normativa con quella preesistente, distinta da un maggior grado di sicurezza in relazione alla “autenticità ed alla provenienza del documento, con ogni conseguente effetto anche sotto il profilo processuale probatorio¹²⁵”.

Per dar attuazione alla Direttiva, il nostro paese ha emanato il d.lgs. n. 10/2001 e successivamente il D.P.R. 137/03, contenente un regolamento recante “Disposizioni di coordinamento in materia di firme elettroniche”.

Le predette norme avevano individuato ben quattro tipologie diverse di firma elettronica: firma elettronica, firma elettronica avanzata, firma elettronica qualificata, firma digitale.

¹²⁴ Come chiarito dalla circolare AIPA/CR/27 del 16.02.2001.

¹²⁵ G. CIACCI, *Semplificazione e liberalizzazione per la nuova firma elettronica*, in Dir. Prat. Soc., n. 5/2002.

La firma elettronica qualificata e la firma digitale sono state autonomamente previste dal Legislatore italiano che ha travisato i dettami della direttiva europea che non le prevedeva.

Venendo ora al Codice dell'Amministrazione Digitale, esso definisce all'art. 1 tre tipi di firme: una elettronica, una elettronica qualificata ed una digitale. La definizione di firma elettronica avanzata, invece, non è inclusa nel Codice e risulta abrogata dall'art.75.

Firma elettronica e digitale mantengono le stesse definizioni viste nelle norme che precedono.

La firma elettronica avanzata è definita riproponendo la definizione di firma elettronica avanzata, con l'aggiunta dell'inciso "quale apparato strumentale usato per la creazione della firma elettronica", dopo aver indicato che la firma deve essere realizzata con dispositivi di creazione della firma sicura.

Va rilevato, tuttavia, che affermare che l'apparato strumentale per la creazione di una firma elettronica è sicuro non significa nulla.

Il Codice, inoltre, ha eliminato una delle distinzioni tra le firme di difficile coordinamento con l'impostazione sistematica ed il modello previsto dalla normativa europea.

Il Legislatore avrebbe potuto, ma ciò non è accaduto, eliminare anche l'ulteriore distinzione in firma digitale, anch'essa ingiustificata e ricondurre la distinzione a due generi a cui sono garantiti differenti livelli di tutela.

L'art. 24 disciplina la firma digitale, riproponendo con alcune modifiche l'art. 23 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa.; innanzitutto è abrogato l'art. 22 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa che conteneva alcune definizioni di firma digitale e certificazione, riprodotte in parte nell'art.1 del Codice, ed in parte eliminate del tutto.

Si mantiene la statuizione che la firma debba riferirsi in maniera univoca ad un solo soggetto ed al documento o all'insieme di documenti cui è apposta o associata. Per la generazione della firma digitale si deve adoperare un certificato qualificato che non sia scaduto, revocato o sospeso al momento della sottoscrizione e che dovrà rivelare la sua validità, gli elementi identificativi del titolare e certificatore ed eventuali limiti d'uso. Vale sempre il principio della sostituibilità dell'apposizione di firma digitale con quella di sigilli, punzoni, timbri ecc. Risulta abrogato il comma 5 dell'art. 23 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa, riproposto interamente al comma 3 dell'art. 21 del Codice.

L'art. 25 disciplina invece la firma autenticata, sostituendo l'art. 24 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa e riproponendolo con gli stessi contenuti a parte una modifica sostanziale, eliminando gli ultimi due commi, il cui contenuto viene riprodotto nell'art. 65 del Codice relativo ad istanze e dichiarazioni da presentare alle Amministrazioni per via telematica.

Ai sensi della norma in commento, si ha per riconosciuta ex art. 2703 c.c., la firma digitale, od altro tipo di firma elettronica qualificata, autenticata da notaio o altro pubblico ufficiale autorizzato.

L'autenticazione della firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata consiste nell'attestazione, da parte del pubblico ufficiale, che la firma è stata apposta in sua presenza dal titolare, previo accertamento della sua identità personale, della validità del certificato elettronico utilizzato e del fatto che il documento sottoscritto non è in contrasto con l'ordinamento giuridico. L'apposizione della firma digitale o di altro tipo di firma elettronica qualificata da parte del pubblico ufficiale ha l'efficacia di cui all'articolo 24, comma 2. Se al documento informatico autenticato deve essere allegato altro documento formato in originale su altro tipo di supporto, il pubblico ufficiale può allegare copia informatica autenticata dell'originale, secondo le disposizioni dell'articolo 23, comma 5.

La versione finale della norma ha subito modifiche in seguito alle critiche mosse dal Consiglio di Stato. Nello schema iniziale, infatti, si prevedeva anche la necessità del previo accertamento del fatto che il documento fosse consono alla volontà delle parti, in ciò ponendosi in contrasto con il principio statuito dall'art. 2703 c.c. secondo cui il pubblico ufficiale accerta solo che la sottoscrizione è avvenuta in sua presenza e nulla accerta in relazione alla volontà delle parti.

L'indagine sulla volontà delle parti spetta solo al notaio nel caso in cui abbia curato la redazione dell'atto, quindi nel

caso di atto pubblico, non nel caso di autentica della sottoscrizione (art. 47, comma 3 Legge notarile)

Gli artt. 26-30 si occupano della disciplina delle procedure e dei requisiti di certificazione, riproducendo, quasi integralmente, la disciplina degli artt. 26-29 del Testo Unico sulla documentazione amministrativa. La disciplina relativa agli enti certificatori è completamente libera e non soggetta a sistemi di accreditamento obbligatori; non è necessaria alcuna autorizzazione preventiva, ma è sufficiente che i certificatori posseggano i requisiti stabiliti dalla legge.

3. Il documento informatico.

In linea generale, un documento non è altro che una sorta di contenitore nel quale vengono collocati dei contenuti; in altri termini, il documento è un elemento materiale (ovvero, un supporto) che incorpora un elemento materiale (ovvero, un'idea).

Carnelutti, come è noto, definiva il documento come una “rappresentazione di atti o fatti giuridicamente rilevanti”¹²⁶.

Ebbene, anche il documento informatico può agevolmente essere ricondotto alla definizione di documento *tout court*, in quanto anche in questo caso esiste un supporto immateriale (es. schermo del pc) che rappresenta un contenuto immateriale.

¹²⁶ F. CARNELUTTI, voce *Documento* (Teoria moderna), in *Noviss. Dig. It.*, VI, Torino, 1975, p. 85 ss.

È evidente, che rispetto al documento “tradizionale”, le modalità di rappresentazione dei contenuti cambiano perché in luogo della scrittura, avremo, per esempio, il sistema di codificazione¹²⁷ (es. il sistema di numerazione binario).

L’art. 22, L. 241/90 definisce il documento amministrativo come “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o comunque utilizzati ai fini dell’attività amministrativa”.

L’art. 6 quater del D.L. 6/91, poi, prevedeva l’autorizzazione in favore delle Pubbliche Amministrazioni ad “emanare atti amministrativi mediante sistemi informatici”, in cui la firma autografa è sostituita dall’indicazione a stampa; questo documento risulta valido fino a querela di falso.

L’art. 3 del Dlgs 39/93, inoltre, prevedeva che “gli atti amministrativi adottati da tutte le Pubbliche Amministrazioni sono di regola predisposti tramite sistemi automatizzati”, norma questa, che trova le sue basi nell’art.6 del DPCM 15 febbraio 1989, relativo all’automatizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, il quale stabilisce che “la documentazione amministrativa è redatta in modo da permettere la memorizzazione e la ricerca con procedure automatizzate”.

La prima disposizione diretta a disciplinare la validità del documento informatico è contenuta nella L.59/1997 (legge

127 La codifica ha lo scopo di passare dalla rappresentazione che i dati hanno nell’elaboratore, ad un’altra rappresentazione che lascia inalterato il contenuto del messaggio, ma che può risultare di più facile trattamento durante il processo di comunicazione. Con l’operazione di decodifica invece si agisce esattamente in maniera inversa. Il punto di partenza per attivare la procedura della codifica sono i codici.

Bassanini) la quale stabilisce che “gli atti, i dati e i documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati, con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge”.

Successivamente, il già citato DPR 513/97, trasfuso poi nel Testo Unico sulla documentazione amministrativa, fornisce una definizione di documento informatico che è stata accolta anche nel Codice dell’Amministrazione Digitale: il documento informatico è “la rappresentazione informatica di atti, dati, fatti giuridicamente rilevanti”.

Prima dell’emanazione di tale regolamento, come abbiamo visto, in nessun Codice sostanziale e di rito era possibile trovare una simile definizione rilevante a tutti gli effetti giuridici¹²⁸; proprio per questo, il concetto di un documento che si forma attraverso sistemi elettronici aveva sollevato in dottrina importanti discussioni con relative tesi contrapposte.¹²⁹

In ordine alla validità, il DPR 513/97, all’art. 2 prevedeva che “il documento informatico da chiunque formato, l’archiviazione su supporto informatico e la trasmissione con strumenti telematici, sono validi e rilevanti a

¹²⁸ Va segnalato però che In ambito non amministrativo, la L.547/1993 aveva introdotto nel Codice penale l’art. 491bis secondo il quale “per documento informatico si intende qualunque supporto informatico contenente dati o informazioni aventi efficacia probatoria o programmi specificamente destinati ad elaborarli”.

¹²⁹ Si veda: E. GIANNANTONIO, *Manuale di diritto dell’informatica*, Padova, 1997, p. 365 e ss., R. BORRUSO, *Profili giuridici dell’informatica*, tomo II di Computer e diritto, Milano,1988, R. CLARIZIA, *“Informatica e conclusione del contratto”*, Milano,1985, p. 98.

tutti gli effetti di legge se conformi alle disposizioni del presente regolamento”. Veniva operata poi una duplice distinzione: 1) il documento informatico, soddisfaceva il requisito legale della forma scritta, aveva l’efficacia probatoria dell’art. 2712 c.c., dunque di una riproduzione meccanografica; 2) il documento informatico sottoscritto con firma digitale, aveva efficacia di scrittura privata ex art. 2702 c.c.

In seguito alla già citata Direttiva Europea 99/93/CE, come per la firma elettronica, anche per il documento informatico si sono avute delle modifiche ad opera del Dlgs 10/2002 e del DPR 137/2003. Nella nuova disciplina, veniva operata una tripartizione: 1) il documento informatico non soddisfaceva più il requisito legale della forma scritta, aveva l’efficacia probatoria dell’art. 2712 c.c, cioè di una riproduzione meccanica; 2) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica non qualificata, soddisfaceva il requisito legale della forma scritta, aveva una efficacia probatoria liberamente valutabile; 3) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata (o digitale), fa piena prova fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni da chi l’ha scritto, ha efficacia di scrittura privata.

A questo punto è intervenuto il Codice dell’Amministrazione Digitale che ha tentato, non riuscendovi del tutto, di dare chiarezza definitiva in ordine al documento informatico.

Una prima novità risiede nel fatto che secondo il Codice la data e l'ora di formazione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle regole tecniche sulla validazione temporale. Il Codice opera rispetto alla normativa precedente una distinzione quadripartita: 1) il documento informatico continua ad avere efficacia di una riproduzione meccanica, ma l'art.23, comma 1 del Codice ha modificato direttamente l'art.2712 c.c. inserendo le riproduzioni informatiche tra quelle previste dall'articolo stesso; 2) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica non qualificata, avrà anch'esso efficacia di riproduzione meccanografica e non soddisferà il requisito legale della forma scritta, essendo sul piano probatorio liberamente valutabile; 3) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata (o digitale), soddisfa il requisito legale della forma scritta, se formato nel rispetto delle regole tecniche che garantiscono l'identificabilità dell'autore e integrità del documento, possiede infine l'efficacia della scrittura privata ex art.2702 c.c., però l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo sia data prova contraria; 4) il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o digitale qualificata o digitale basata su certificato revocato o sospeso o scaduto, avrà anch'essa efficacia di riproduzione meccanica, poiché l'apposizione della firma in queste condizioni equivale a mancata sottoscrizione

4. La posta elettronica certificata.

Prima di introdurre la disciplina della posta elettronica certificata, così come prevista dal Codice dell'Amministrazione Digitale, tornerà senz'altro utile accennare alla disciplina contenuta nel DPR 68/2005 al quale, insieme alle sue regole tecniche¹³⁰, il Codice in commento fa rinvio indicando che a tale normativa le trasmissioni di posta elettronica si devono conformare per essere considerate posta certificata e godere della tutela prevista.

L'anzidetto DPR, infatti, contiene “disposizioni per l'utilizzo della Posta Elettronica certificata”, disciplinando l'utilizzo di tale strumento non solo nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, ma anche tra privati cittadini.

Il DPR 68/05 definisce la posta elettronica certificata “come qualsiasi sistema di posta elettronica nel quale viene fornita al mittente la documentazione elettronica attestante invio e consegna dei documenti informatici”.

In altri termini, una volta inviata un messaggio di posta elettronica certificata, il mittente riceverà dal soggetto (pubblico o privato) che eroga il servizio una ricevuta che attesti l'avvenuta spedizione del messaggio con eventuali allegati. Successivamente, il soggetto erogante il servizio invierà un ulteriore messaggio al mittente nel quale attesterà l'avvenuta o la mancata consegna del messaggio con data e ora, indipendentemente dall'apertura del messaggio stesso.

La posta elettronica certificata non garantisce alcuna autenticità ed integrità del contenuto del messaggio, fine che

¹³⁰ Una proposta di decreto sulle regole tecniche è stata approvata dal Collegio del CNIPA in data 11 Maggio 2005.

può essere raggiunto solamente se il messaggio è dotato di apposita firma elettronica avanzata. In pratica, si tratta di un sistema di trasmissione che ha la medesima valenza della raccomandata con ricevuta di ritorno inviata a mezzo posta, ovvero la prova dell'avvenuta spedizione e consegna del messaggio. Il servizio di PEC può essere erogato solo da gestori iscritti in un elenco apposito istituito presso il CNIPA, cui sono attribuite funzioni di vigilanza e controllo.

È evidente che, al pari del documento informatico, esistono alcuni requisiti che consentono di conferire validità al messaggio di posta elettronica ai fini del procedimento amministrativo. A tal fine, la norma stabilisce quattro situazioni nelle quali la provenienza è verificata e le comunicazioni sono da ritenersi valide: 1) comunicazioni sottoscritte con firma digitale o altro tipo di firma elettronica qualificata; 2) comunicazioni tramite posta elettronica dotate di protocollo informatizzato; 3) comunicazioni inviate mediante posta elettronica certificata così come disciplinata dal DPR 68/05; 4) quando sia comunque possibile accertare altrimenti la provenienza della comunicazione in base alle norme vigenti o in base alle regole tecniche da emanarsi in virtù dell'art. 71 del Codice.

5. I dati delle Pubbliche Amministrazioni e il Sistema Pubblico di Connettività (S.P.C.).

Il Codice si occupa dei dati delle Pubbliche Amministrazioni alla Sezione I e II del Capo V e definisce i

principi e regole relativi alla gestione, accesso e fruizione dei dati tramite strumenti tecnologici e telematici.

L'art. 50 sancisce il generale principio di disponibilità telematica dei dati; disponibilità definita come "possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a norme di legge" (art.1 lett. o).

I dati detenuti dalle Pubbliche Amministrazioni saranno formati, raccolti conservati e resi fruibili e accessibili, mediante l'uso degli strumenti ITC, da altre Amministrazioni e privati ("fruizione e riuso").

Si tratta dell'obbligo di rendere accessibili e fruibili (anche mediante la sola consultazione per via telematica dei propri archivi) tutti i dati trattati dalle Amministrazioni (es. albi, elenchi e pubblici registri) ad altre Amministrazioni (richiedenti) per fini istituzionali e per acquisire informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti dei soggetti: in questi casi, al richiedente non saranno chiesti oneri aggiuntivi, salvo eventuali spese eccezionali.

Esistono ovviamente dei limiti alla disponibilità e all'accesso dei dati, anche dovuti ai doveri di sicurezza in relazione ai dati gestiti dalla Pubblica Amministrazione.

Nel contesto appena descritto e per rendere possibile il flusso di dati in via telematica tra Amministrazioni, dunque, va collocata la previsione e la realizzazione, in Italia, di una infrastruttura di rete facente capo alla P.A. con regole e caratteristiche comuni in grado di veicolare informazioni e servizi.

Si tratta del c.d. Sistema Pubblico di Connettività (dlgs 28 febbraio 2005 n. 42) che ha preso il posto di quella che originariamente veniva definita RUPA, ovvero Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, con la specifica funzione di assicurare interoperabilità e *standards* comuni di funzionalità e sicurezza, quali condizioni di base per promuovere l'interazione fra le reti regionali e territoriali e le reti delle P.A. centrali¹³¹ (art. 6, dlgs 42/05).

Va inoltre precisato che la creazione della predetta rete per la circolazione dei documenti informatici (tra P.A. e tra queste e i privati), per essere davvero efficace, va collocata all'interno di un più ampio sistema capace di gestire in via automatica i flussi documentali¹³² tra uffici della medesima P.A., tra uffici di P.A. diverse, e tra Amministrazioni e privati.

Tale funzione di coordinamento è supportata dal Sistema di Gestione Informatica dei documenti, meglio conosciuto come Protocollo Informatico (art. 50, dpr. 28.12.2000, n.445).

¹³¹ A questa infrastruttura è connessa la RIPA, ovvero Rete internazionale delle PP.A.A., che ha il compito di mettere in comunicazione, per via telematica, le Pubbliche Amministrazioni e gli uffici italiani all'estero (artt. 3 e 14, dlgs n. 42/05)

¹³² La circolazione dei documenti, inoltre, viene favorita dalla possibilità di fornire, all'occorrenza, la prova dell'invio dello stesso e del relativo recapito al destinatario, attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata, disciplinata dal DPR 11 febbraio 2005, n.68, il qual prevede che la e-mail "certificata" acquista valore legale in virtù della garanzia, fornita dal gestore di posta elettronica, della trasmissione e della ricezione del messaggio, attraverso la ricevuta di accettazione e la ricevuta di avvenuta consegna (art.1, lettera g., art.6, comma 3. DPR n.68/05). L'avvenuta consegna, ovviamente, non implica che il messaggio sia stato effettivamente letto dal destinatario, ma che esso sia nella disponibilità del destinatario che, se intende farlo, può leggerlo in qualunque momento (insomma né più e né meno della notifica di un atto attraverso l'Ufficiale Giudiziario o a mezzo del servizio postale che certificano di averlo recapitato, ma non certo che il destinatario lo abbia letto).

Il protocollo informatico ha una funzione di certificazione dei documenti in entrata ed in uscita, nonché di catalogazione degli stessi (art. 56, dpr. 28.12.2000 n.445), ma consente anche di dare maggior risalto alla funzione di trasparenza, efficienza amministrativa, e allo svolgimento in rete dei procedimenti amministrativi (c.d. Sistema di Gestione dei Flussi Documentali).

Attraverso il Sistema di Gestione dei Flussi Documentali, infatti, viene consentito l'accesso ai documenti delle P.A. da parte degli organismi pubblici e da parte dei privati, e vengono fornite altresì indicazioni sui legami esistenti tra ciascun documento registrato e il fascicolo del singolo procedimento amministrativo al quale esso è associato¹³³ (ovvero tutte le informazioni relative al procedimento, alla fase in cui esso è giunto, alla gestione delle fasi successive, al responsabile del procedimento, al coordinamento tra i diversi procedimenti iniziati in amministrazioni diverse, nel caso di procedimenti complessi).

In estrema sintesi, il nuovo sistema amministrativo informatizzato si regge su tre capisaldi fondamentali previsti nel dlgs 82/05:

- gli atti e i documenti della P.A. dovranno essere adottati in via generale, con forma informatica (artt.12 e 15);
- la digitalizzazione degli archivi pubblici (artt.15, comma 2 e 42 e deliberazione del CNIPA 11/04);

¹³³ Gli strumenti informatici e la celerità che deriva dalla loro applicazione nell'azione amministrativa possono certamente consentire di scongiurare la responsabilità per danno da ritardo a carico della P.A. (cfr. per esempio, il DDL Nicolais, artt.2 e 22).

- l'informatizzazione dei registri pubblici (stato civile, catasto, imprese) (artt. 61 e 62).

La prima delle tre misure è strumentale rispetto alle altre due, atteso che la digitalizzazione degli archivi e l'informatizzazione dei registri presuppone l'esistenza di atti e documenti in formato elettronico. La dematerializzazione dei documenti, poi, assicura evidenti vantaggi alla P.A. in termini di tempestività, efficacia, efficienza e trasparenza dell'agire amministrativo, ed infine l'informatizzazione dei registri fornisce vantaggi direttamente ai privati che, da qualunque luogo ed in qualunque tempo, possono ottenere informazioni in tempo reale, e, soprattutto, affidabile (c.d. Sportello Virtuale¹³⁴).

6. L'erogazione dei servizi pubblici on line: le carte elettroniche.

Uno dei campi in cui l'avvento delle ITC mostra i suoi vantaggi maggiori è quello dei servizi pubblici, in quanto, grazie alle nuove tecnologie, le Pubbliche Amministrazioni saranno in grado di erogare ai cittadini ed alle imprese la maggior parte dei servizi pubblici per via digitale.

Nel Piano d'Azione comunitario *e-Europe* (Siviglia, 21 giugno 2002), i servizi *on line* sono distinti in: servizi di *e-learning* (sistema istruzione), di *e-health* (sanità) e di *e-government* (P.A. operanti in altri settori).

¹³⁴ Ed ancora, a garantire la pubblicità delle informazioni e dei servizi offerti on line dalla P.A. (offerta di servizi e domanda di servizi da parte degli utenti) vanno menzionate le disposizioni relative ai siti web (art.54, dlgs 82/05) ed alle reti civiche (art.4, L. 7 giugno 2000, n 150)

Tale suddivisione, tuttavia, non appare del tutto corretta dal punto di vista normativo, atteso che il Legislatore fa riferimento a tutti i servizi pubblici erogati mediante modalità informatiche, a prescindere dai loro contenuti.

Va però precisato che la previsione sempre più frequente di servizi pubblici che devono essere erogati *on line* non ha ancora condotto alla formulazione di una precisa definizione del fenomeno, di talchè, per ora, esiste solo una esemplificazione circa i servizi *on line*, ma non una definizione.

Ne consegue, quindi, che, come spesso accade, la necessità di procedere per via interpretativa a partire dai servizi prioritari la cui erogazione *on line* è prevista nei progetti di *e-government*.

I servizi cui si fa riferimento consistono in attività di varia natura, svolte da Amministrazioni Pubbliche (nonché, in alcuni casi, da gestori di pubblici servizi), di prestazione agli utenti finali, siano essi cittadini od imprese: attività “di servizio pubblico” in senso proprio, quindi, ma anche attività che costituiscono funzione (essendo connotate dal ricorso a poteri autoritativi) o tradizionalmente considerate come attività ausiliarie ad altre attività pubbliche.

Il cuore dei servizi in rete è dato, in particolare, da servizi a fruizione individuale di tipo burocratico, come d'altra parte confermato dalla dottrina ed ora, seppure sfumatamente, dal Codice dell'amministrazione digitale (che fissa l'obiettivo di assicurare, per questi, il completamento *on line* del procedimento).

Quella cui facciamo riferimento è, quindi, una nozione ampia, e se vogliamo atecnica, di “servizio pubblico” che si caratterizza per le modalità del suo svolgimento: modalità che si connotano per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella prestazione del servizio.

La nozione di servizio pubblico è di difficile definizione e può essere oggetto di accezioni diverse. In via generale, si intende con “servizi pubblici” le attività della Pubblica Amministrazione che consistono in “erogazioni”, senza che ci si trovi in presenza dell'uso di poteri pubblici (e, in quest'ultima ipotesi, si parla invece di “funzioni pubbliche” in senso proprio). Sempre più spesso, poi, il Legislatore tende a disciplinare come “autonoma attività di prestazione” anche l'attività svolta da uffici a favore di singoli individui e fin qui non considerata propriamente come “servizio”: sono quelli che, seguendo il modello francese si definiscono “servizi burocratici”. Qui, peraltro, la definizione introduce un'altra distinzione, anch'essa rilevante: quella tra servizi a fruizione collettiva (diretti a soddisfare interessi di tutta la collettività: si pensi ai servizi di disinfestazione e igiene, alla illuminazione stradale, alla difesa nazionale) e servizi a fruizione individuale, dei quali i cittadini beneficiano singolarmente e separatamente (il rilascio di un certificato, una cura sanitaria individuale, il servizio telefonico al singolo utente).

Fatta questa premessa, a livello normativo non è comunque agevole rinvenire una nozione univoca del fenomeno dell'erogazione *on line* di “servizi pubblici”.

Inizialmente non si parla di “servizi in rete” o “servizi (forniti) *on line*”, quanto più semplicemente di utilizzo di strumenti informatici per l'erogazione di servizi attraverso le modalità tradizionali: in una serie di disposizioni che possiamo definire “di prima generazione”, l'informatizzazione è stata infatti vista unicamente come uno strumento per il miglioramento di servizi erogati secondo forme tradizionali.

Questa accezione è chiara, ad esempio, nel d.lgs. n. 39/1993, art. 1, co. 2, che disciplina l'acquisizione di mezzi ed attrezzature informatiche da parte delle pubbliche amministrazioni (che sono strumentali alla migliore erogazione dei servizi secondo le consuete modalità).

Di “servizi in rete” in senso proprio solo recentemente si comincia a parlare a livello legislativo.

Il Codice si occupa dei servizi pubblici *on line* nella Sezione III e IV del Capo V.

Non fornisce, però, una definizione, ma contiene la disciplina più articolata, anche se non ancora completa, né organica, dei “servizi in rete”.

Già sottinteso in una serie di principi generali e diritti riconosciuti dal Codice (art. 3 e ss.), al fenomeno fa espresso riferimento una Sezione (la m del Capo V), ed a questo si collegano direttamente tanto la disciplina degli strumenti di “autenticazione” (CIE/CNS, art. 66), che la disciplina dei “siti delle Amministrazioni Pubbliche” (Sezione II, specialmente l'art. 53).

A livello legislativo, del fenomeno si occupa più velatamente la L. n. 4/2004, che parla (nell'affermare il diritto

di tutti ad accedervi) di “servizi che si articolano attraverso strumenti informatici e telematici” (comma 1), nonché di “servizi informatici e telematici della Pubblica Amministrazione” (comma 2), rispetto ai quali ultimi è previsto, in particolare, il “diritto di accesso” (ai servizi, da non confondersi quindi con il diritto di accesso ai documenti previsto dal Capo V della l. n. 241/1990) da parte delle persone con disabilità.

Alcune leggi regionali disciplinano aspetti del fenomeno, senza peraltro fornire definizioni: così la legge della Toscana (l.r. n. 1 del 2004) ci dà la definizione di “Amministrazione elettronica”, quale quella basata su un “impiego esteso e integrato delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nello svolgimento delle funzioni e nell'erogazione dei servizi” (art. 3, comma 1, lett. a), ma non definisce questi ultimi.

Più specificamente, il Codice, all'art. 63 definisce i criteri in base ai quali le Amministrazioni centrali devono individuare le modalità di erogazione dei servizi; come criteri primari le Amministrazioni dovranno valutare l'efficacia, l'economicità e l'utilità dell'erogazione, tenendo presenti “dimensioni dell'utenza” e “frequenza d'uso”.

Le Amministrazioni, dunque, dovranno tener in debito conto il numero di utenti che mediamente usufruirà di quel servizio e di eventuali picchi di accesso al servizio stesso, onde evitare disagi e ritardi nell'erogazione del servizio a causa del sovraffollamento.

Si dovranno considerare, inoltre, nel rispetto del principio di uguaglianza e non discriminazione, anche quelle categorie che si trovano in stato di disagio, come per esempio i disabili (L.4/2004) o più in generale coloro i quali non sono abili nell'utilizzo delle tecnologie e che per tale ragione possono restare tagliati fuori dall'utilizzo del servizio *on line* (anche per i servizi pubblici *on line* ritorna il problema del *digital divide*).

Le Amministrazioni dovranno ovviamente cooperare tra loro per rendere l'erogazione dei servizi quanto più agevole e veloce possibile, così da garantire al meglio la soddisfazione dell'utente¹³⁵.

Per consentire l'accesso ai servizi offerti *on line*, il Codice, nella Sezione IV del Capo V, disciplina, come già anticipato, altri due strumenti fondamentali dell'era digitale: la carta d'identità elettronica¹³⁶ (CIE) e la carta nazionale dei servizi¹³⁷ (CSN).

¹³⁵ Nella fornitura dei loro servizi *on line*, le Pubbliche Amministrazioni (centrali) «progettano e realizzano i servizi in rete mirando alla migliore soddisfazione delle esigenze degli utenti, in particolare garantendo la completezza del procedimento, la certificazione dell'esito e l'accertamento del grado di soddisfazione dell'utente» (art. 63, co. 2) ed individuano, inoltre, le modalità di erogazione dei servizi in rete in base a criteri di valutazione di «efficacia, economicità ed utilità», tenendo comunque presenti i bisogni dell'utenza (co. 1). È peraltro evidente che l'obiettivo del completamento di transazioni (ad un livello adeguato, o comunque accettabile, di sicurezza) è possibile solo grazie alla previsione di idonei strumenti di identificazione ed autenticazione, nonché di sottoscrizione ed invio dei documenti, quali, ad esempio, le firme elettroniche e la posta elettronica certificata.

¹³⁶ Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 437 del 22 ottobre 1999 contiene il «Regolamento recante caratteristiche e modalità per il rilascio della carta d'identità elettronica e del documento d'identità elettronica, a norma dell'art. 2, comma 10, della legge 15 maggio 1997 n. 127, come modificato dall'articolo 2, comma 4, della legge 1 giugno 1998, n. 191».

¹³⁷ Il Decreto Legislativo 23 gennaio 2002, n. 10, art.8, ha introdotto la Carta nazionale dei servizi nel nostro ordinamento.

Esse costituiscono innovazioni di portata enorme e sono concretamente disciplinate sia dal Testo Unico sulla documentazione amministrativa (T.U.D.A.), sia dal Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.)

L'art. 64 del Codice prevede al primo comma, la "regola" secondo la quale "la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle Pubbliche Amministrazioni per i quali sia necessaria l'autoidentificazione informatica¹³⁸".

Al secondo comma è però poi prevista l' "eccezione" secondo la quale le Pubbliche Amministrazioni possono consentire l'accesso ai servizi da esse erogati che richiedono l'autenticazione informatica anche con strumenti diversi dalla carta d'identità elettronica e dalla carta dei servizi, purché tali strumenti consentano di accertare l'identità del soggetto¹³⁹. Lo stesso secondo comma prosegue, poi, affermando che l'accesso con carta d'identità elettronica e carta nazionale dei servizi è comunque consentito indipendentemente dalle modalità di accesso predisposte dalle singole

¹³⁸ Va rilevato che il Codice distingue tra servizi che richiedono una previa "autenticazione" (identificazione) e servizi ad accesso libero. Nel caso in cui l'accesso ai servizi *on line* richieda l'identificazione dell'utente, gli strumenti di accesso sono dati, come abbiamo visto, dalla Carta di identità elettronica e dalla Carta nazionale dei servizi.

¹³⁹ Anche a fronte di questa scelta di fondo, al fine di evitare rallentamenti alla diffusione dei servizi *on line* legati alla (problematica) implementazione della CIE e della CNS, è dunque prevista la possibilità, per le diverse amministrazioni, di "consentire l'accesso ai servizi in rete da essa erogati" (in una logica, quindi, *single agency*) "con strumenti diversi", purché tali strumenti consentano l'identificazione. Nella fase transitoria, saranno le singole amministrazioni a valutare, alla luce delle caratteristiche di ciascun servizio, se sia provvisoriamente idoneo un diverso strumento (PIN e Userid rilasciati dall'amministrazione, Carte territoriali, ecc.) che, deve però in ogni caso consentire di accertare l'identità elettronica dell'utente.

Amministrazioni; il terzo comma, infine, si preoccupa di fissare un termine per il periodo transitorio.

La CIE e la CNS sono due strumenti diversi sia da un punto di vista concettuale che strutturale, prima ancora che funzionale, e ciò nonostante, spesso essi sono stati semplicisticamente definiti come “carte di identificazione”, aventi una comune natura.

Ed infatti, la CIE non sarà solo il nuovo documento di riconoscimento personale, ma consentirà al cittadino di accedere a tutti i servizi della pubblica amministrazione erogati *on line*.

Si tratta di una “carta ibrida¹⁴⁰”, composta di elementi tecnologici diversi: una banda ottica a lettura laser che svolge una funzione di sicurezza non permettendo la modifica dei dati e un microprocessore che consente il riconoscimento in rete del titolare e le negoziazioni transazionali tra chi richiede il servizio e chi lo eroga.

L'utilizzo delle suddette tecnologie rende il documento difficilmente falsificabile.

Con la CIE si intende dare:

- maggiore sicurezza nel processo di identificazione in rete per i servizi telematici;
- □ maggiore utilizzo quale strumento di identificazione in rete per i servizi telematici;
- completa interoperabilità su tutto il territorio.

¹⁴⁰ M BRUSCHI, *Carta d'Identità Elettronica e Carta Nazionale dei Servizi*, in F. SARZANA DI S. IPPOLITO, *E-government*, Piacenza, 2001.

La carta nazionale dei servizi¹⁴¹, invece, è un documento esclusivamente destinato a consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni. Essa consente di riconoscere l'identità dell'utente e di verificarne la sua legittimazione all'erogazione del servizio, “anche se utilizzata presso un ente diverso da quello che l'ha rilasciata¹⁴²”.

Sebbene la CSN sia una carta dotata delle stesse caratteristiche della CIE, rispetto alla struttura del microprocessore e al *software* ivi contenuto, essa, a differenza della CIE, “non contiene gli elementi di sicurezza per il riconoscimento a vista del titolare, cioè gli ologrammi prodotti dall'Istituto Poligrafico dello Stato e la banda ottica inserita sul retro della carta¹⁴³”.

Inoltre, la CNS non possiede i particolari requisiti di sicurezza del supporto plastico che caratterizzano, invece, la CIE.

Questa sorta di “universalità” della CSN è un aspetto di grande importanza per gli Enti locali. Essi, infatti, come già più volte chiarito, in uno Stato a forte decentramento autonomistico dovranno funzionare sempre più da *front office* integrato per l'erogazione di servizi spettanti alle Amministrazioni centrali.

¹⁴¹ In tema, l'art. 9, comma 3, t.u. sulla documentazione amministrativa del 2000, dispone: “Le pubbliche amministrazioni provvedono a definire e a rendere disponibili per via telematica moduli e formulari elettronici validi ad ogni effetto di legge”.

¹⁴² A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Diritto Pubblico* n. 3/2003.

¹⁴³ G. CAMMAROTA, *L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici*, in *Informatica e diritto / Studi e ricerche* n. 2/2002.

Con riferimento alla CSN, bisogna capire se essa rappresenti uno strumento di mera identificazione, giuridicamente certa, dell'utente, ovvero se possa essere utilizzata, in alternativa alla firma digitale, per sottoscrivere documenti informatici.

La CSN può includere la chiave privata di sottoscrizione digitale, ma può anche esserne priva. Se la CSN ospita anche il servizio di firma digitale, l'accesso ai servizi e la firma devono essere regolati da due diverse coppie di chiavi asimmetriche. Quindi, in linea teorica, l'utente potrebbe dotarsi di CSN che svolgono la sola funzione di identificazione, oppure che, in aggiunta a questa, siano utilizzabili anche per apporre firme digitali.

Nonostante il d.lgs. n. 10/2002, preveda, tre diverse tipologie di sottoscrizione informatica, nella CNS l'unica apposizione consentita è la firma digitale, perché, al momento, l'unica completamente regolamentata. Il Codice dell'Amministrazione Digitale, nella parte relativa alle definizioni (art.1), chiarisce che mentre la Carta di identità elettronica "è il documento d'identità munito di fotografia del titolare rilasciato su supporto informatico dalle amministrazioni comunali con la prevalente finalità di dimostrare l'identità anagrafica del suo titolare", la Carta nazionale dei servizi "è il documento rilasciato su supporto informatico per consentire l'accesso per via telematica ai servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni".

È lo stesso Codice, però, che nelle norme successive disciplina la CIE e la CNS come se fossero la stessa cosa, tanto da far apparire le due carte come fungibili¹⁴⁴.

È presumibile che il Codice abbia preso in considerazione un unico modello di *carta*, ovvero la carta multiservizi di “autoidentificazione a distanza”, senza considerare i profili legati all’identificazione individuale in senso proprio¹⁴⁵. Ne è prova il fatto che, mettendo a confronto l’art. 66, comma 4, lett. E) del Codice e l’art. 36, comma 3, lett. E) del d.p.r. n.445/2000, emerge che quest’ultimo prevedeva che la Carta di identità elettronica potesse contenere “le procedure informatiche e le informazioni che possono o debbono essere conosciute dalla Pubblica Amministrazione e da altri soggetti ivi compresa la chiave biometrica, occorrenti per la firma digitale”, mentre nel Codice è venuto meno ogni riferimento alla chiave biometrica.

Il progetto¹⁴⁶ relativo alla diffusione della Carta di identità elettronica è condotto dal Ministero dell’Interno, in collaborazione con il Dipartimento per l’Innovazione e le

¹⁴⁴ Il Consiglio di Stato, Sezione consultiva, nella Adunanza del 30 gennaio 2006 ha affermato che è arduo stabilire le reali differenze tra le due carte.

¹⁴⁵ Esiste, infatti, una fondamentale distinzione tra quella che viene definita “identificazione individuale” ed invece la “autenticazione informatica”. Nel primo caso, occorre mettere a confronto un dato identificativo artificiale (dati precedentemente rilevati e registrati) con uno reale (c.d. chiave biometrica, es. impronta digitale o dell’iride); nel secondo caso, si tratta del procedimento attraverso il quale avviene la verifica della legittimazione (es. *user e password*) a beneficiare delle risorse messe a disposizione da un sistema informatico (es. bancomat) del soggetto di volta in volta considerato. Ne deriva che mentre nel caso della identificazione individuale, grazie ai dati biometrici, è possibile stabilire che l’utilizzatore della carta sia il suo titolare, nel secondo caso, ben potrebbe essere altro soggetto in possesso dei dati *-user e password-* necessari ad accedere al sistema.

¹⁴⁶ MINISTERO DELL’INTERNO, *Linee guida per i Comuni. Stazione Emissione. Progetto di sperimentazione CIE*, 2000.

Tecnologie, l'AIPA e le Associazioni di categoria: al Ministero è delegato il compito di controllare tutti i momenti del processo di emissione.

In realtà, i problemi relativi alla diffusione delle *Carte elettroniche* non mancano.

L'uso della banda ottica -scelta perché i dati che contiene non sono in alcun modo modificabili- comporta costi aggiuntivi notevoli¹⁴⁷ che non tutti i Comuni sono in grado di fronteggiare.

Inoltre, fino ad oggi, il Ministero dell'Interno “ha fornito il modulo software di interfacciamento con la tessera alla sola piattaforma *Windows*”, di conseguenza, il cittadino può accedere ai servizi solo tramite uno specifico programma e uno specifico governo operativo e, con il decreto 6 Novembre 2003 lo stesso Ministero si riservava di fornire le “specifiche del *filesystem* della tessera solo ai soggetti che facciano motivata richiesta e che devono garantire i livelli di sicurezza dello stesso (*filesystem*)¹⁴⁸”.

Altri Governi europei, invece, hanno pubblicato i meccanismi relativi alle proprie tessere elettroniche. È il caso del Belgio¹⁴⁹, della Svezia¹⁵⁰, della Finlandia¹⁵¹ e dell'Estonia¹⁵².

Il rischio che si corre, in questo senso, è che la CIE diventi “uno strumento monopolistico e antidemocratico”

¹⁴⁷ P. SUBIOLI, *La tessera nazionale dei servizi crea spazio al cittadino digitale*, in Guida agli Enti locali n° 4/2004, Il Sole 24 Ore.

¹⁴⁸ <http://iuritalia.com/GU/20040329/>

¹⁴⁹ <http://www.rijksregister.fgov.be>

¹⁵⁰ <http://www.egov.vic.gov.au>

¹⁵¹ <http://www.fineid.fi>

¹⁵² <http://martin.paljak.pri.ee>

annullando le promesse di universalità, interoperabilità e di sicurezza delle transazioni.

6.1. Tipologie di servizi in rete

Al fine di esaminare più dettagliatamente i diversi servizi resi dalle P.A. *on line*, tornerà senz'altro utile procedere ad una suddivisione per macro aree.

Dal punto di vista del tipo di servizio posto in essere, le categorizzazioni potrebbero essere molteplici: servizi di tipo economico, non economico, erogati a cittadini od imprese, aventi propri caratteri specifici (servizi sanitari, di istruzione, burocratici, seguendo la scomposizione già prospettata dal piano *eEurope* 2005).

Tra i vari criteri utilizzabili, sembra preferibile una distinzione dei servizi sulla base del rapporto che si instaura con il cittadino, distinguendo quindi fra servizi a contenuto informativo, partecipativo o transazionale.

Una classificazione in parte analoga era già stata offerta dall'AIPA¹⁵³ che ha proposto la classificazione tra servizi informativi, comunicativi e transazionali.

I servizi informativi, in funzione non solo di trasparenza ma anche di efficienza ed efficacia, consistono nella messa a disposizione di informazioni e nello svolgimento di attività di comunicazione e costituiscono un dato ormai consueto per i siti istituzionali e le reti civiche: è ormai acquisita, in particolare, la funzione della “rete” quale

¹⁵³ Nel documento “I servizi in rete offerti dai siti web dell'Amministrazione centrale italiana”, dell'ottobre 2001.

canale per la comunicazione istituzionale e per la fornitura di informazioni sull'Amministrazione, sulle modalità di erogazione dei servizi, oltre che come sede alternativa per la pubblicazione di normativa, atti e documenti. Una trasparenza che si è realizzata, sin qui, secondo l'autonoma volontà e le possibilità tecniche e finanziarie di ciascuna Amministrazione.

Previsioni quali quella della firma digitale, dell'interoperabilità e dei flussi documentali rendono peraltro possibili attività ulteriori, quali l'accesso allo stato dei procedimenti e dei relativi documenti attraverso strumenti informatici: si tratta della cosiddetta "tracciabilità".

La chiara volontà di promuovere queste tipologie di attività in rete emerge, per esempio, da documenti quali Le Linee guida in materia di digitalizzazione del 2002.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale rende evidente la centralità della dimensione informativa della rete: il che emerge, in particolare, dai "contenuti obbligatori" previsti, come visto, per i siti delle Amministrazioni centrali.

Per i siti di Amministrazioni territoriali il quadro è meno nitido. Tanto il Codice che, ancor più, le direttive e le linee guida del Ministro per l'innovazione, non hanno infatti una diretta vincolatività per gli Enti autonomi, cosicché la standardizzazione dei contenuti minimi informativi delle reti locali è affidata essenzialmente ad appositi accordi e forme di incentivazione, quali quelle riconducibili ai piani di *e-government*.

È appena il caso di ricordare che la fornitura di informazioni sui servizi, diffusamente presente nei siti delle Amministrazioni, è coerente con la L. n. 150/2000, che nell'affidare all'URP il compito di "favorire l'accesso ai servizi, promuovendone la conoscenza", prevede la rete civica come normale strumento di azione delle strutture di comunicazione.

Un'altra area in cui risultano scomponibili i tradizionali contenuti dei siti istituzionali è quella della partecipazione: è, questo, però, un ambito che nell'evoluzione delle reti locali muta i propri caratteri. Le reti civiche comunitarie nascevano come luogo di partecipazione, per la creazione di un tessuto connettivo, in una logica di relazione. Si tratta di una vocazione che va sfumando nelle reti civiche istituzionali, restando altresì prerogativa e tratto caratterizzante delle esperienze che non hanno seguito il processo di istituzionalizzazione, come RCM, la rete civica di Milano.

La partecipazione è sempre più intesa, nelle *civic net*, come strumentale alla migliore erogazione di servizi ed alla ottimizzazione di politiche pubbliche, come è confermato dagli strumenti utilizzati a tal fine (forum di discussione e con gli amministratori, questionari e sondaggi *on line*). In questo caso, però, non può parlarsi tanto di *e-democracy*, quanto di *interactive e-government* (così per le Linee guida per l'*eDemocracy* del 2004).

A livello centrale, alcuni timidi segnali di una ripresa di attenzione per una partecipazione non meramente strumentale al miglioramento dei servizi, ma a contenuto più propriamente

di scelta politica, quale quella su grandi opzioni di fondo di intervento pubblico, emergono dall' attivazione di finanziamenti volti alla diffusione di meccanismi di *eDemocracy* (per es. l'avviso per la selezione di progetti per lo sviluppo della cittadinanza digitale, del 12 giugno 2004, al quale negli anni sono seguite iniziative simili). L'iniziativa del Ministro per l'innovazione si inserisce in un quadro europeo dove è forte l'attenzione a questo tema: già con la raccomandazione 19/2001, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva, infatti, fornito chiare indicazioni volte a rafforzare la partecipazione dei cittadini alla vita politica a livello locale.

Quella dei servizi transazionali, vale a dire la possibilità di erogazione di servizi, anche a pagamento, e di completamento di pratiche e procedure *on line*, è l'altra grande area, di crescente importanza, che caratterizza i “contenuti” dei siti istituzionali locali. La centralità crescente della rete per la fornitura di servizi, ha condotto con sé, in alcune esperienze capofila, l'affiancarsi al sito istituzionale “generalista” di un sito dedicato: un portale orientato ai servizi come nuova realtà, nella quale risultano spesso coinvolti anche altri soggetti (aziende municipalizzate, istituti di credito, ecc.), in grado di gestire la fase “transazionale” dei servizi stessi.

6.2. Accessibilità (dei servizi) e disponibilità (delle informazioni) on line

Da un punto di vista normativo, la nozione di “sito istituzionale” o di “sito di Pubblica Amministrazione” (espressioni usate dal Legislatore ad intendere il medesimo fenomeno), ha una specifica valenza, dal momento che a questi si applicano i principi fissati dagli artt. 53 e 54 del Codice dell’Amministrazione Digitale, con un grado di vincolatività che peraltro varia tra siti di Amministrazioni statali e siti di Amministrazioni regionali e locali.

A livello centrale, i siti devono rispettare una serie di principi molto articolati: ai sensi dell'art. 53, co. 1, del Codice dell’Amministrazione Digitale, infatti, “le Pubbliche Amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità”.

Ben dieci principi presiedono, quindi, alla realizzazione dei siti delle Amministrazioni Pubbliche e, di questi, prima del Codice dell’Amministrazione Digitale solo il principio di accessibilità, in base al quale devono essere utilizzate le tecnologie “assistive” atte a consentire la fruizione di informazioni e servizi anche da parte di soggetti con disabilità, era stato previsto a livello legislativo, con la già ricordata l. n. 4/2004, oltre ad essere stato oggetto di vari interventi delle istituzioni comunitarie (in particolare le Conclusioni del Consiglio europeo del 6 febbraio 2003 “*eAccessibility*”).

Il principio di usabilità, in base al quale le informazioni ed i servizi devono essere organizzati e strutturati in modo da garantirne la massima fruibilità è stato, altresì, oggetto di numerosi atti di indirizzo, sia del Ministero dell'innovazione (“Linee guida in materia di digitalizzazione” per il 2004), che della Funzione pubblica (Circolare 13 marzo 2001) e dell'AIPA (circolare 6 settembre 2001).

Il principio di usabilità è stato tradotto, nei progetti di *e-government*, nell'esigenza di proporre i propri servizi non sulla base di una proiezione dell' articolazione degli uffici dell'Ente, ma in relazione alle esigenze dell'utente e, quindi, di organizzarli secondo gli “eventi della vita”.

Gli eventi della vita del cittadino sono undici: essere cittadino, avere una casa, vivere il tempo libero e la cultura, pagare le tasse, vivere in salute, fare sport, fare/subire una denuncia, studiare, percepire la pensione, usare un mezzo di trasporto, lavorare (altrettanti “eventi della vita” sono previsti per le imprese). Ad esempio, tra i servizi per i cittadini legati all'evento della vita “avere una casa” troviamo: 1. richiesta contributi per l'affitto; 2. finanziamenti per la ristrutturazione; 3. pagamento contributi collaboratori domestici; 4. notifica cambio di residenza; 5. richiesta e pagamento passo carrabile.

Tutti i dati pubblicati sui siti delle Pubbliche Amministrazioni (nazionali, regionali, locali) sono, inoltre, “fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di identificazione informatica” e devono essere assistiti da specifiche garanzie in ordine alla provenienza ed alla qualità, dal momento che, secondo quanto fissato dal quarto comma

dell' art. 54 del Codice dell'Amministrazione Digitale, le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a garantirne la conformità e la corrispondenza con le informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali: qui, quindi, la qualità dei dati si declina come sicurezza, certezza della provenienza, conformità agli originali.

I dati diffusi *on line*, sono assistiti quindi, in quanto tali, da un regime speciale, che è legato all'esigenza che questi siano di una determinata qualità: alla necessaria conformità agli originali, di cui si è appena detto, si aggiungono anche i requisiti di “esattezza, disponibilità, accessibilità, integrità e riservatezza”, previsti dall' art. 51 dello stesso Codice dell'Amministrazione Digitale. Una serie di principi (un vero e proprio “decalogo della trasparenza *on line*”, sono poi preposti, come visto, all'organizzazione di questi dati ed alla loro messa a disposizione attraverso i siti istituzionali (sempre delle PP.AA. centrali).

Queste garanzie di “qualità” presiedono, come già chiarito, a tutte le informazioni diffuse su siti di Pubbliche Amministrazioni; in altri casi sono altresì stati previsti “criteri di qualità” per tutti i siti che riguardano determinate materie, indipendentemente dal fatto che questi siano riconducibili ad una Pubblica Amministrazione. L'interesse pubblico ad una informazione “di qualità”, non si lega, in questi casi, al fatto che ci si trovi di fronte a dati “soggettivamente” pubblici (provenienti da una Pubblica Amministrazione), ma al carattere del dato in sé (che diviene “oggettivamente”, in

quanto tale, di interesse pubblico e quindi assistito da regole qualitative).

È questo il caso dei “Criteri di qualità per i siti che riguardano la salute” (Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo del 29 novembre 2002), anche se, data la fonte, tali criteri sono degli obiettivi nell’ambito dei servizi di *e-Health*, più che dei veri e propri vincoli giuridici per gli operatori.

Sempre per le Amministrazioni centrali, il Codice dell’Amministrazione Digitale definisce, poi, una serie di contenuti obbligatori dei siti istituzionali: contenuti che vanno da informazioni sull’organizzazione in funzione di trasparenza, sulle principali disposizioni normative che guidano l’attività, sui procedimenti di competenza, sulla loro durata ed i loro responsabili, sui provvedimenti e le scadenze relative, all’elenco completo delle caselle di posta elettronica istituzionali attive. In questi siti, inoltre, devono essere messi a disposizione, sempre ai sensi del Codice, i bandi di gara e di concorso, oltre a tutti gli atti per i quali l’art. 26 della l. n. 241/1990 già prevedeva forme di pubblicità.

I “dati pubblici”, resi disponibili in rete, sono individuati sulla base di indicazioni certo non esaustive, ma piuttosto esemplificative del legislatore, e quindi, al di là di questo livello minimo (doveroso per le Amministrazioni centrali) sulla base di autonome opzioni delle singole Amministrazioni. Per le Amministrazioni non statali, la realizzazione di siti istituzionali con (almeno) queste caratteristiche minime resta, però, affidato a meccanismi di

governance, ed in particolare alla promozione, da parte dello Stato, di specifiche intese ed azioni comuni.

Funzionale all'efficienza ed alla *customer satisfaction*, questa attività informativa *on line* risulta particolarmente significativa in termini di garanzia della trasparenza amministrativa, rispetto alla quale il tradizionale strumento del diritto di accesso risulta, dopo le recenti modifiche, inadeguato. C'è, anzi, un'area di accesso a dati, informazioni, servizi informativi (ad intendere tutte le diverse forme di fruizione di informazioni da parte del cittadino), che non è l'area del diritto di accesso, ma un'area di disponibilità ed accessibilità, presidiata da variabili situazioni di doverosità e da standard quantitativi e qualitativi minimi, ma non supportata da una tutela paragonabile con quella del diritto di accesso.

È, cioè, in modo particolare attraverso l'accessibilità dei servizi (ed alle informazioni sui servizi) e, soprattutto, la disponibilità di informazioni, che l'amministrazione diviene conoscibile e, come tale, "trasparente". Si tratta di modalità di messa a disposizione, definite come "accessibilità" nell'ambito delle scienze sociali, nelle quali il rapporto tra cittadino ed Amministrazione vede la attivazione "debole" di entrambi: il cittadino non è mero destinatario di flussi informativi, l'Amministrazione non si limita a "consentire l'accesso".

La "disponibilità", in particolare, è la "possibilità di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge" (art. 1, comma 1, lett. p), del Codice) e

definisce un'area di pubblicità che si realizza *on line*, soggetta ad un regime speciale che si somma a quello eventualmente già proprio dei singoli atti, documenti, dati ed informazioni.

6.3. Dalle reti civiche all'e-government

Fornire, in tutto o in parte, servizi attraverso la rete, dare informazioni *on line* sui servizi erogati, è qualcosa che le Amministrazioni hanno iniziato a fare, nel nostro Paese, a partire dalla metà degli anni '90 del secolo scorso. Esiste, infatti, un'ampia esperienza pregressa, che ci serve per definire modelli, problematiche, risposte, rispetto a questa “nuova” modalità di azione pubblica: quella delle reti civiche.

È, questa, un'esperienza presupposta dagli stessi progetti per l'*e-government*.

Nato negli Stati Uniti, il fenomeno delle Reti civiche si è diffuso in Italia a partire da alcune esperienze pilota che, seppure pionieristiche, sono relativamente recenti.

RCM, la Rete Civica di Milano, nasce nel settembre del 1994, su iniziativa del Dipartimento di Scienze dell'Informazione dell'Università di Milano; Iperbole, la Rete Civica di Bologna, nel 1995. Le stesse esperienze statunitensi che segnano la nascita del fenomeno sono di poco precedenti (seppure il precursore possa essere addirittura ritenuto *Community Memory*, un servizio non presidiato di terminali distribuiti in postazioni accessibili al pubblico sorto nell'Università di Berkeley, nel 1972): la prima esperienza di servizio telematico pubblico è, infatti, il PEN (Penisola Electronic Network) di Santa Monica, avviato nel 1989.

Un'esperienza, quella delle Reti civiche, della quale è già possibile scandire cinque fasi evolutive: da un primissimo periodo, nel quale sembra prevalere la matrice comunitaria, all'affermazione di modelli diversi, alla crescente centralità delle reti istituzionali, fino alla progressiva acquisizione di consapevolezza del fenomeno, e della sua importanza, da parte del legislatore nazionale, che prima prevede e supporta, poi disciplina come attività doverosa la fornitura di servizi in rete.

Definita una Rete civica come “rete di *computer* o *modem* interconnessi ad un *computer* centrale in un'area locale”, dall'esperienza di queste emergono progressivamente diverse tipologie (o, se vogliamo, ideai-tipo): la rete comunitaria (*community net*, promossa da attori locali diversi), quella cittadina (*civic net*, nella quale le istituzioni territoriali giocano un ruolo centrale), quella rispondente al modello della “città vetrina”, a valenza puramente economico-commerciale e di *marketing* territoriale (*city net*), come vedremo meglio successivamente.

Il minimo comune denominatore delle diverse esperienze di reti civiche è ritenuto essere:

- il contenuto fornito dagli aderenti (pubblici e/o privati);
- un mezzo di comunicazione di tipo telematico in grado di porre in relazione i soggetti;
- la condivisione di una medesima località geografica.

Può riscontrarsi, nelle varie ipotesi, una diversa valenza, quindi, dell'aggettivazione “civica”, come “della

comunità locale” o “dell’Amministrazione locale”, ma anche, di conseguenza, una vocazione profondamente diversa: nella rete comunitaria è centrale la dimensione partecipativa, mentre nella rete cittadina prevale l'orientamento alla fornitura di informazioni ed all'erogazione di servizi.

Dal punto di vista infrastrutturale, a reti locali chiuse si affiancano, acquistando rilevanza crescente, reti aperte alla rete globale (definite *internet oriented*): il modello di riferimento per la presenza in rete di amministrazioni locali diverrà, presto, quella di *civic net* a vocazione aperta, *internet oriented*.

Le reti civiche hanno svolto inizialmente un ruolo centrale per la crescita della stessa società dell'informazione, sperimentando nuove forme di partecipazione e promuovendo l'accesso ad *internet*, ma per le Pubbliche Amministrazioni questo ruolo sembra ormai recessivo: la nuova frontiera è quella dei siti istituzionali, orientati alla fornitura di informazioni e servizi on line, ed in questa fase la presenza in rete delle pubbliche amministrazioni si generalizza e si distingue nettamente da quella di altri soggetti.

Riguardo allo sviluppo della diffusione delle ICT, un caso rilevante è stato quello di Iperbole, la rete civica di Bologna, che ha promosso la fornitura di servizi gratuiti di *internet provider*, in una fase (ora superata dall'evoluzione del mercato della connessione ad internet) in cui i costi di abbonamento erano ancora rilevanti, scontando però la resistenza degli operatori economici che hanno lamentato una turbativa del mercato (la questione è stata risolta dal TAR

Emilia Romagna, sez. II, 27 gennaio 1998, n. 15, in Foro it., 1998, III, p. 252 ss. ed esaminata dalla dottrina).

Ma se la diffusione delle reti civiche (come *civic net*) sembra destinata a crescere in modo continuo, non è altrettanto uniforme l'erogazione di servizi. Fintanto che resta affidata all'autonoma iniziativa delle amministrazioni locali, l'informatizzazione genera una differenziazione legata alle diverse capacità, sensibilità e risorse (umane e finanziarie), rispetto alle quali è particolarmente significativa la stessa dimensione dell'ente. Ne discende, in particolare, una forte criticità dei Comuni minori, la cui presenza in rete, non va di norma al di là di poche “pagine” informative.

Indagini condotte sui piccoli comuni dell'Emilia Romagna mostrano efficacemente la portata del problema, che trova conferma dall'analisi dei dati forniti dalle ricerche del Censis sulle Città digitali. Qualche semplice dato può aiutare a comprendere il problema, e questo già con riferimento alla sola “presenza in rete”, senza entrare nell'ancor più grave problema dei servizi effettivamente erogati *on line*. In una realtà come l'Umbria, che si colloca in posizioni medio-alte, a livello nazionale, per quanto riguarda l'esperienza delle *civic net*, su 29 Comuni con più di 5000 abitanti, ben 24, pari all'83%, hanno un proprio sito istituzionale, mentre tra quelli con meno di 5000 abitanti, la percentuale scende drasticamente (solo il 17%, vale a dire 11 su 63).

La necessità di superare questo *digital divide* unitamente alla crescente percezione dell'importanza della fornitura di servizi e informazioni *on line*, trovano traduzione

a livello nazionale anzitutto in due linee di intervento: a livello di politiche pubbliche, con interventi di promozione e incentivazione nei piani di *e-government*, ed a livello normativo, con regolazioni che prima riconoscono, quindi supportano e poi impongono la fornitura di servizi in rete.

A livello legislativo, la prima disciplina del fenomeno è data dalla , l. n. 150/2000. L'art. 2, infatti, prevede le reti civiche quali strumento di informazione e comunicazione e quindi finalizzate all'attuazione dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa. Attraverso le reti civiche, in particolare, le amministrazioni possono illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione, illustrare l'attività delle istituzioni ed il loro funzionamento, favorire l'accesso ai servizi pubblici promovendone la conoscenza (art. 1, cc. 4, letto e), f), e g) della l. n. 150/2000).

Al Legislatore nazionale si è affiancato, nella regolazione del fenomeno, anche qualche Legislatore regionale (in particolare, la Toscana, con la già ricordata L.r. n. 1 del 2004), mentre la disciplina dei servizi in rete è andata acquisendo una centralità propria, rispetto alla quale le reti civiche non sono che viste che come uno degli strumenti per la loro erogazione.

Le reti civiche rappresentano un passaggio del processo che ha visto, e vede, la Pubblica Amministrazione entrare in contatto con le tecnologie informatiche. Nella rete civica, il cittadino riesce a reperire le informazioni di qualsiasi natura e i documenti di cui ha bisogno, e, in taluni casi, anche alcuni

servizi pubblici locali: la “rete civica è la porta d’accesso al sottosistema di amministrazioni pubbliche locali tra loro collegate ed interconnesse”.

Gli elementi che caratterizzano una rete civica¹⁵⁴ sono:

- la tecnologia;
- il territorio, ossia un contesto geografico limitato¹⁵⁵, che definisce l’identità, l’ambito di estensione, gli utenti, gli obiettivi e i principali contenuti dell’informazione in rete;
- la forma della relazione, che tende allo scambio bilaterale interattivo, improntato a rapporti di simmetria;
- i contenuti, dati delle informazioni e servizi che sono forniti tramite le reti;
- l’accesso, che deve essere il più esteso possibile, per garantire la sopravvivenza e la crescita della rete civica;
- gli attori promotori appartenenti a vari settori dell’organizzazione sociale, dovrebbero essere coinvolti nel realizzare obiettivi di carattere locale e strategie di cooperazione attraverso le reti telematiche.

Varie sono le analisi che hanno cercato di dare una definizione completa di “rete civica”, fornendo definizioni che hanno già un chiaro modello di rete civica¹⁵⁶:

“Una rete civica è un ambiente telematico che si propone di promuovere e favorire la comunicazione, lo

¹⁵⁴ M. BERRA, *Le reti civiche tra comunità e mercato*, in Quaderni di sociologia n. 13/1997.

¹⁵⁵ A differenza di quanto prospettato dal progetto RUPA, riferibile innanzi tutto al collegamento tra amministrazioni pubbliche, le reti civiche nascono in primo luogo per creare un luogo “di relazione e di scambio con la popolazione locale e non”.

¹⁵⁶ G. CASAPULLA, F. DE CINDIO, O. GENTILE, L. SONNANTE, *Le reti civiche: una risorsa per la comunità*, in Problemi dell’informazione, n. 1/98, p. 32 ss.

scambio e l'erogazione di servizi fra i cittadini e tutti i soggetti pubblici e privati (associazioni, enti pubblici, aziende) che costituiscono una comunità locale e, al tempo stesso, aprire la comunità locale alla comunicazione via rete con il resto del mondo¹⁵⁷».

Le reti civiche possono essere considerate delle strutture che combinano le proprietà delle reti telematiche, quale la variazione immediata della dimensione della spazialità, con le identità dei luoghi e dei bisogni. Rappresentano un mezzo per ricostruire una forma particolare di comunità, in cui senso di appartenenza, un complesso di valori condivisi, un sistema di organizzazione sociale e di interdipendenza, abbiano sempre a fondamento principale l'appartenenza territoriale, ma l'interazione sia determinata più dalla accessibilità che dalla prossimità spaziale. Le reti civiche, incentrate su obiettivi e interessi locali, tracciano anche una strada che si apre e si immette nelle ampie autostrade informatiche mondiali.

In linea generale, molte possono essere le funzioni delle reti civiche:

- la conoscenza del territorio e un uso più agevole delle risorse;
- la diffusione di programmi di alfabetizzazione, alfabetizzazione informatica e navigazione;
- l'accesso universale ai grandi rami di comunicazione telematica (tramite i servizi di posta elettronica e il collegamento ad *internet*);

¹⁵⁷ AIREC, *Reti civiche: istruzioni per l'uso*, Milano, 1998.

- il ripristino di un senso di comunità all'interno attraverso sistemi di conferenze e scambio di informazioni;
- la crescita di una democrazia elettronica.

Nelle esperienze italiane di rete civica è stata sottolineata la differenza tra due diverse architetture o organizzazioni tecnologiche: il modello strettamente locale, che non dà accesso ad Internet, e quello misto, locale/globale, che invece fornisce questo accesso¹⁵⁸.

Il primo modello a cui appartiene nella sua fase costitutiva RCM (la rete civica di Milano) si appoggia ad un *network* a sé stante, che resta circoscritto nella realtà locale, creando un ambiente tecnologicamente chiuso ad Internet, con lo scopo di creare un ambiente maggiormente protetto, in grado di rafforzare non solo la partecipazione ma anche il senso di appartenenza alla comunità locale.

Sul versante opposto, troviamo le reti *internet-oriented*, in cui si accede alla rete comunitaria entrando in Internet e l'accesso alla rete globale può essere fornito dall'ente promotore, senza la mediazione dei provider locali.

Iperbole e la Rete Civica di Bologna sostengono la connettività, offrendo ai cittadini tutte le possibilità esistenti sulla rete, con la convinzione che ognuno di noi, non solo appartiene alla propria comunità locale ma anche ad una pluralità di comunità - politica, religiosa, di interessi culturali e scientifici - e che solo le reti globali permettono di agire insieme a tutte queste identità.

¹⁵⁸ P. MANACORDA, *Rete sotto casa, non una patria minore*, in *Telèma* n. 1/1995.

Questa bipartizione è venuta progressivamente meno da quando Internet si è imposto come lo standard universale di collegamento telematico.

In generale, i problemi che i soggetti promotori di una rete civica si trovano a dover affrontare sono:

- *scelte strategiche*: definizione degli obiettivi da conseguire. I più comuni sono: il rafforzamento della coesione della comunità; la trasparenza dei poteri pubblici; il rafforzamento della democrazia locale; la fornitura ai cittadini di servizi per il lavoro;

- *scelte politiche*: individuazione dei soggetti da coinvolgere;

- *scelte progettuali*: definizione dei vari tipi di interazione per gli utenti della rete (posta elettronica, forum...);

- *scelte economiche*: valutazione della forma di finanziamento;

- *scelte sociali*.

Se analizziamo l'esperienza nordamericana, italiana ed europea, ci troviamo di fronte ad una pluralità di tipologie di reti civiche, in cui le autonomie locali e le pubbliche Amministrazioni giocano ruoli decisamente diversi:

- *Civic net* (rete della Pubblica Amministrazione);

- *Community net* (rete dei cittadini);

- *City net* ("città vetrina").

Nel primo caso abbiamo le reti promosse dalle Pubbliche Amministrazioni per fornire per via telematica

informazioni e servizi di pubblica utilità ma soprattutto per migliorare il dialogo tra amministratori e cittadini.

Le “reti di cittadini” sono reti nate e tenute in vita attraverso l’azione continua dei cittadini, secondo un modello tipicamente *bottom-up*.

Infine, con l’affermarsi del *web*, si fa avanti la volontà delle città di “mettersi in vetrina” per farsi conoscere.

Mentre nelle prime due esperienze la presenza degli utenti è attiva e il contesto è quello della comunità locale, l’ultimo caso prevede livelli di interattività più bassi e offre servizi ed informazioni utili soprattutto ai non residenti.

Il funzionamento e la sopravvivenza della rete civica risulterà dall’equilibrio di tutte e tre le dimensioni.

6.4. Siti, portali e domini delle Amministrazioni Pubbliche

La rete civica non è che una delle forme attraverso le quali diviene possibile accedere ad informazioni pubbliche o fruire dei servizi erogati *on line* da parte di Pubbliche Amministrazioni: al fianco di questa troviamo, con crescente rilevanza, siti e portali di Amministrazioni Pubbliche.

Da un punto di vista tecnico, mentre con “rete civica” facciamo riferimento tanto alle pagine *web* dell’Amministrazione locale che all’eventuale presenza di una rete infrastrutturale (diversa da *internet*, aperta o chiusa a questa), allorché parliamo di portali o siti la dimensione infrastrutturale è assente.

Il concetto di sito è, però, se sgombriamo il campo dalla dimensione delle infrastrutture, più ampio di quello di rete civica e lo ricomprende: con questo termine ci riferiamo alle pagine ipertestuali presenti in un server ed accessibili da terminali remoti, raggiungibili in modo univoco digitando un “indirizzo” dato dal “nome a dominio” dell’Amministrazione, sia essa locale, regionale o statale, di riferimento.

Per i siti delle Amministrazioni Pubbliche, il Codice dell’Amministrazione Digitale prevede ora una specifica disciplina, ed un particolare regime dei dati contenuti in questi.

Per quanto attiene ai portali pubblici, questi non sono altro che specifici siti di amministrazioni pubbliche, dei quali spesso costituiscono l’evoluzione. Dal punto di vista normativo, quindi, per i portali si pongono le medesime regole previste per i siti delle amministrazioni pubbliche. I portali informativi, organizzati in genere per specifiche “materie” o “servizi”, fungono però di frequente da snodo rispetto a servizi ed informazioni residenti in altri siti, dei quali il portale costituisce unicamente un agevole punto di accesso.

A livello normativo di portali si parla solo incidentalmente nel Codice dell’Amministrazione Digitale, sembra ad intendere una particolare tipologia di “siti” ed una specifica modalità di accesso ai servizi (art. 66, co. 4, letto d).

Il portale dovrebbe consentire di superare la logica di "sportello" che caratterizza i siti istituzionali, verso un modello di sito “che si presenta come un punto privilegiato di

accesso al web, che integra le funzioni di informazione, di ricerca, di servizi e tende a creare una comunità di utenti”.

Se il portale costituisce lo snodo per l'accesso a servizi residenti altrove (presso altre amministrazioni pubbliche), il “gestore” pubblico (o privato) del portale, adottati gli opportuni accorgimenti che evidenzino nell'utente il fatto di accedere ad informazioni “esterne”, residenti presso altri siti, non può evidentemente farsi carico di tutti i requisiti di qualità richiesti dal Codice, soprattutto per quanto attiene alla garanzia di “conformità all' originale”. Pur con queste precisazioni, il concetto di portale dovrebbe trascendere la semplice organizzazione di una serie di *link* a servizi esterni, come invece spesso sembra accadere. A livello di politiche pubbliche, la “strategia” dei portali costituisce uno snodo rilevante del modello dell'*e-government*, nella prospettiva del superamento dell'approccio *single agency*.

Il Piano di azione del 2000, prevedeva una molteplicità di siti, rimasti sulla carta, distinguendo tra “portali informativi” e “portali per l'erogazione di servizi”.

Attualmente, a livello centrale, sono stati promossi vari portali, tra cui meritano di essere segnalati il portale unificato delle norme “normeinrete” (www.normeinrete.it) e, oggetto di particolare attenzione in vari provvedimenti governativi (in primo luogo la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2002), “italia.gov.”, quello che dovrebbe essere il portale “unitario” delle Pubbliche Amministrazioni, ma che in larga parte si limita a fornire collegamenti.

Per quanto attiene ai domini, al di là delle problematiche prettamente di diritto privato in ordine alla titolarità del nome a dominio, della possibilità di utilizzare nomi naturalmente ricollegabili a società, imprese o privati diversi dal richiedente, la questione, per le Pubbliche Amministrazioni, può essere colta essenzialmente in un'ottica di usabilità. I criteri per il “posizionamento sulla rete” di una Pubblica Amministrazione devono, infatti, essere tendenzialmente omogenei, superando la prima fase “differenziata” delle reti civiche.

In questa fase, da Iperbole per Bologna ad Aesinet per Iesi, ciascuna esperienza si è caratterizzata attraverso un “nome a dominio” frutto di scelte e criteri propri: il sito istituzionale deve, però, essere raggiungibile anche dall'utente che non conosca le specificità territoriali, sulla base di *standard* comuni (e di operazioni di reindirizzo, nel caso in cui si volesse mantenere anche la tradizionale denominazione della rete civica).

In merito esistono circolari e direttive che da tempo hanno determinato la diffusione di standard omogenei.

Facciamo riferimento, in particolare, alle Linee guida sull'usabilità e l'accessibilità della Funzione pubblica (del 13 marzo 2001), ai Criteri sull'accessibilità dell'AIPA (del 6 settembre 2001), oltre alle Linee guida in materia di digitalizzazione per il 2002, del Ministro per l'innovazione.

A livello centrale, una specifica attenzione è stata dedicata alla diffusione dell'uso del dominio *internet* “gov.it”,

a partire dalla già citata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 maggio 2002.

Attenzione non minore al tema la troviamo, altresì, a livello comunitario, dove però la questione è stata affrontata, ed attentamente regolata, in una chiave più ampia. L'utilizzo del dominio ".eu" è, infatti, oggetto sì di una attenta disciplina, ma questo utilizzo ha carattere generale e non è, cioè, riferibile solo a pubbliche amministrazioni (al pari degli altri domini di primo livello, quali ".it", ".com", ".org").

7. Ufficio relazioni con il pubblico (URP)

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), e in particolare *internet*, hanno impatti strutturali sulle modalità e gli strumenti di gestione delle organizzazioni pubbliche, sulle modalità di formazione del consenso e della partecipazione democratica, sui livelli qualitativi e sulla tipologia di beni e servizi erogati, sugli assetti organizzativi e la tipologia di relazioni interorganizzative, e, sulla modalità e gli stili di comunicazione pubblica.

Gli Uffici relazioni con il pubblico (c.d. URP) svolgono, tra gli altri, “il fondamentale ruolo di ridurre la complessità burocratica attraverso azioni di comunicazione pubblica finalizzate a meglio orientare il cittadino rispetto ai servizi offerti dalle Amministrazioni”.

Gli URP, inoltre, dovrebbero consentire la cosiddetta “reazione di voce dei cittadini”, ossia la reazione dell’utenza a fronte dei servizi pubblici erogati¹⁵⁹.

Le attività dell’URP sono quindi interessate dagli sviluppi tecnologici a diversi livelli, sia per quanto riguarda l’organizzazione del lavoro nei propri uffici, sia per quanto riguarda le opportunità offerte dal nuovo canale rappresentato da *internet*.

Se si considerano le tipiche attività di un URP comunale, ci si rende conto dell’importanza delle ICT e in particolare di *internet*.

In conclusione, l’URP si porrebbe quindi, come ufficio di collaborazione con gli uffici operativi dell’Amministrazione, ma anche come garante della trasparenza amministrativa, nella qualità di ufficio responsabile dei servizi di informazione al pubblico.

¹⁵⁹ G. ARENA, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento all’art. 12 del d. lgs. 3 febbraio, n. 29*, in F. CARINCI, M. D’ANTONA, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 1999.

CAPITOLO III

*L'e-procurement, ovvero l'approvvigionamento
pubblico elettronico*

SOMMARIO: 1. Introduzione all'e-procurement. - 2. Profili normativi generali: una riforma a fasi alterne. - 3. Struttura generale delle convenzioni quadro. - 4. Le convenzioni quadro. - 5. Le aggregazioni di Enti.- 6. Le Convenzioni Consip: a) nella Sanità; b) negli Enti locali; c) nelle Università. - 7. DPR 101\02, aspetti generali. - 8. Presupposti legislativi. - 9. Profili generali e norme comuni (Capo I). - 10. I regolamenti attuativi interni - 11. Le gare telematiche (Capo II). - 12. Il mercato elettronico (Marketplace) (Capo III). - 13. Rilievi critici.

1. Introduzione all'e-procurement.

Prima di addentrarsi nello specifico tema del sistema delle convenzioni, risulterà utile ricordare brevemente alcuni concetti fondamentali.

Per “*electronic public procurement*”, letteralmente “approvvigionamento pubblico elettronico”, si intende quella particolare forma di commercio elettronico attraverso la quale le Pubbliche Amministrazioni, con l'utilizzo di strumenti informatici e telematici, pongono in essere procedure di appalto (in forma elettronica) al fine di procurarsi beni e servizi.

In altri termini, l'*e-procurement* (che rappresenta pur sempre un aspetto del più ampio fenomeno dell'*e-government*¹⁶⁰) si pone come sistema (negoziale) alternativo

¹⁶⁰ L'*e-government*, è opportuno ricordarlo, consiste nell'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per migliorare il processo di innovazione tecnologica all'interno delle Pubbliche

rispetto a quello tradizionalmente utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni per rifornirsi di beni e servizi, e cioè, il ben noto procedimento di evidenza pubblica per l'individuazione del fornitore e la successiva stipula del contratto.

Il sistema di *e-procurement*, rispetto a quello tradizionale, consente di ottenere diversi vantaggi, sia in termini di riduzione della spesa per le forniture di beni e servizi, sia in termini di rapidità e snellezza delle procedure, garantendo comunque la massima trasparenza nelle operazioni di gara, e permettendo, inoltre, l'apertura e la maggiore competitività del mercato (ad esempio, la partecipazione alle gare pubbliche risulta accessibile ad un maggior numero di fornitori rispetto al passato)¹⁶¹.

Nell'introduzione ed attuazione del *e-procurement* nell'ordinamento italiano¹⁶², gioca un ruolo fondamentale la

Amministrazioni (c.d. visione elettronica della P.A.). Attraverso le nuove tecnologie e le conquiste dell'informazione, si intende costruire un rapporto più rapido, diretto e trasparente fra Enti, fra cittadini e Pubblica Amministrazione, e, più in generale, fra il mondo pubblico e il mondo privato (si pensi alla c.d. carta di identità elettronica). La differenza sostanziale tra *e-government* in senso stretto ed *e-procurement* è rappresentata dal fatto che mentre nel primo caso gli strumenti innovativi incidono sui rapporti tra le amministrazioni e i cittadini, nel caso dell'*e-procurement* l'impatto maggiore riguarda soprattutto le amministrazioni, i meccanismi di gestione ed i rapporti con il mercato. L'*e-procurement* è, quindi, una modalità operativa che può avere effetti positivi sulla gestione in termini di efficacia, trasparenza e speditezza dell'azione amministrativa.

¹⁶¹ Nel Piano d'azione per l'*e-government* del 2000 veniva stabilito che, attraverso l'*e-procurement*, si intendevano raggiungere i seguenti obiettivi: procedure più snelle e rapide; massima trasparenza nelle operazioni di gara; mercato delle forniture aperto e più competitivo. Va precisato, però, a scanso di equivoci, che la definitiva entrata a regime del nuovo sistema di *e-procurement* non dovrà necessariamente comportare la completa caduta in disuso delle procedure di approvvigionamento gestite con modalità tradizionali; anzi, probabilmente, i benefici maggiori saranno realizzabili attraverso l'integrazione e l'interazione tra innovazione (*e-procurement*) e tradizione (procedure tradizionali).

¹⁶² La norma che ha introdotto nel nostro ordinamento l'*e-procurement* è una legge di semplificazione e, precisamente, la legge 24 novembre 2000 n. 340 "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione dei procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999". L'art.24 di detta legge prevede due importanti innovazioni: da un lato, la pubblicazione dei bandi su internet, e dall'altro, lo svolgimento delle gare mediante sistemi informatici e telematici. La norma stabilisce quali principi fondamentali la

Consip S.p.A. (Concessionaria Servizi Informatici Pubblici), società a capitale pubblico costituita nel 1997¹⁶³ dall'allora Ministero del Tesoro (oggi Ministero dell'Economia e Finanze) che ne è l'azionista unico e che ne controlla l'operato, sia sotto il profilo civilistico – societario (attraverso l'esercizio dei diritti tipici dell'azionista), che sotto quello amministrativo – gestionale (attraverso gli obblighi imposti alla società dalla normativa di riferimento e dalla convenzione sottoscritta in data 9 agosto 1999).

Ed infatti, alla Consip, nata inizialmente con il solo scopo di gestire e sviluppare i servizi informatici del Ministero del Tesoro, è stato poi affidato il compito di attuare il processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione e, in particolare, di realizzare il programma per la razionalizzazione e per il contenimento della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

Le divisioni operative della Consip, pertanto, sono attualmente due:

1) la Divisione I.C.T. (*Information & Communication Technology*);

parità di condizione dei partecipanti, la segretezza, la trasparenza e la semplificazione delle procedure, nonché la completezza delle offerte.

¹⁶³ I presupposti per la costituzione della Consip vanno rinvenuti nell'art.1, comma 2 del D. Lgs. 19 novembre 1997, n. 414 ("Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile"). Numerose fonti normative, negli anni passati, hanno attribuito alla Consip diverse funzioni, tra le quali il D.M. 17.06.1998 in tema di "Affidamento alla Consip S.p.a. delle attività informatiche riservate allo Stato", in base al quale "Le attività informatiche riservate allo Stato, ai sensi dell'art.1, comma 2, D.Lgs. n. 414/1997 sono svolte dalla Consip S.p.a. avente unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato e operante secondo gli indirizzi strategici stabiliti dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica". Come noto, le funzioni attualmente delegate alla Consip in materia di centralizzazione degli acquisti erano esercitate, antecedentemente al 1997, da parte del Provveditorato dello Stato, investito della competenza ad effettuare gli acquisti di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello Stato.

2) la Divisione Acquisti in Rete della PA (c.d. *D.A.R.P.A.*).

2. Profili normativi generali: una riforma a fasi alterne.

L'art. 26 (“*Acquisto di beni e servizi*”) della legge n. 488/1999, legge Finanziaria per il 2000, delineando un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, al fine di far ottenere alle stesse benefici in termini di economicità, elevazione dei livelli di servizio e semplificazione dei processi interni, attribuiva all'allora Ministero del Tesoro la funzione di stipulare delle convenzioni quadro in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnavano ad accettare, a condizioni e a prezzi stabiliti, gli ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle Amministrazioni medesime, sino alla concorrenza di quantitativi predeterminati (anche con il ricorso alla locazione finanziaria). I contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non erano sottoposti al parere di congruità economica¹⁶⁴, e, per le convenzioni, non era richiesto il parere del Consiglio di Stato. Le Amministrazioni (centrali e periferiche) dello Stato, ai fini dell'approvvigionamento, erano obbligate ad aderire alle convenzioni quadro, mentre le restanti Pubbliche Amministrazioni (es. Enti locali, Università, ASL, Camere di Commercio ecc.), libere di scegliere o meno il sistema degli acquisti in convenzione,

¹⁶⁴ Il testo dell'art.26 è stato successivamente modificato dall'art.58 della L.388/00 che ha introdotto la possibilità di ricorrere alla locazione finanziaria e la non necessità del parere di congruità economica.

erano però tenute ad osservarne i parametri di qualità e prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

Era stato così introdotto un peculiare modello di “centralizzazione degli acquisti” che, seppure con differenti caratteristiche, trova riscontri anche in altri paesi dell'Unione Europea.¹⁶⁵

Secondo la citata norma, inoltre, il Ministro procedeva alla stipula delle convenzioni quadro non direttamente, bensì “avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere”.

Attraverso il sistema delle convenzioni, in pratica, da un lato, venivano individuati i potenziali fornitori delle diverse Amministrazioni e, dall'altro, venivano definite tutte

¹⁶⁵ Nonostante le aspre critiche di cui è stato fatto oggetto, infatti, il modello CONSIP ha ricevuto anche inaspettati riconoscimenti a livello internazionale, sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea. In particolare, nell'Unione Europea, i diversi modelli attualmente adottati sono suddivisibili in due distinte categorie: da un lato, quelli in cui la struttura preposta ad effettuare gli acquisti a livello centralizzato svolge un ruolo di assistenza, intermediazione e supporto alle Amministrazioni nell'espletamento delle procedure di appalto per la scelta del contraente e nella conclusione delle relative convenzioni (Portogallo, Danimarca e Inghilterra); dall'altro, quelli in cui le medesime strutture agiscono direttamente come acquirenti, trasferendo, successivamente, la proprietà dei beni e servizi alle Amministrazioni richiedenti, secondo un modello di acquisto per rivendita (Francia e Finlandia). Basandosi sull'esperienza italiana, per esempio, la Francia si è impegnata a creare un'agenzia di supporto per l'*e-procurement* ispirata al modello Consip al fine di razionalizzare la spesa pubblica per beni e servizi all'interno del ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria. A livello sopranazionale europeo, inoltre, l'architettura di *e-procurement* italiana è indicata come modello da seguire nell'ambito del programma PHARE (Programma di aiuto comunitario ai paesi dell'Europa centrale e orientale, in particolare per riformare il sistema degli acquisti di Turchia e Cipro). Nell'ambito dell'iniziativa *EU Public Procurement Learning Lab*, che comprende ventinove istituzioni di *public procurement* appartenenti a Stati membri, candidati dell'UE e Norvegia, la tendenza verso un sistema di *e-procurement* più centralizzato si è fortemente diffusa.

le condizioni contrattuali ed economiche che avrebbero regolato i futuri rapporti contrattuali nel momento in cui le Amministrazioni medesime avessero effettuato ordinativi di fornitura, con ciò perfezionando i singoli acquisti di beni o di servizi oggetto delle convenzioni).

Va precisato che, inizialmente, non tutte le spese erano ricomprese nell'ambito delle convenzioni. Nel 2000, infatti, il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica evidenziò due tipi di spesa che dovevano essere razionalizzati mediante le convenzioni: 1) la spesa comune, ovvero la spesa per i beni e servizi le cui caratteristiche sono le stesse per la maggior parte delle amministrazioni pubbliche (es. materiale di cancelleria); 2) la spesa specifica, ovvero quella relativa a beni e servizi di un settore in particolare (es. siringhe per ospedali) oppure relativa a diversi livelli dell'Amministrazione Pubblica (es. la gestione delle risorse).

Con il D.M. del 24 febbraio 2000, poi, sempre il Ministero dell'Economia e delle Finanze, conferiva specificamente alla Consip S.p.A. l'incarico di concludere le convenzioni quadro di cui si è detto, per suo conto e per conto delle altre Pubbliche Amministrazioni coinvolte, assumendo, così, la Consip definitivamente la funzione di "amministrazione aggiudicatrice".¹⁶⁶

¹⁶⁶ La Consip, a prescindere dalle specifiche attribuzioni di cui al D.M. del 24.2.2000, si configurava quale "amministrazione aggiudicatrice", anche ai sensi della normativa nazionale e comunitaria di riferimento in materia di scelta del contraente negli appalti pubblici. (In tal senso A. CATRALÀ', M. GUARANY, S. LO RUSSO, M.T. SEMPREVIVA, A. ASTAZI "I succedanei dell'Ente Pubblico nell'epoca delle privatizzazioni", in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, n. 4/2001, p. 664, per i quali ricorrendo i requisiti della personalità giuridica, dell'attività finanziata in modo maggioritario dallo Stato o da Enti Locali o da altri organismi di diritto pubblico, e dello

La Consip, dunque, doveva provvedere all'individuazione delle imprese con le quali stipulare le anzidette convenzioni (mediante le tradizionali procedure ad evidenza pubblica), per poi metterle a disposizione delle Amministrazioni interessate.¹⁶⁷

Successivamente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la Circolare n.1, del 23 giugno 2000, precisava le incombenze che le Amministrazioni dello Stato erano tenute ad osservare per l'acquisizione di beni e/o servizi mediante l'utilizzo delle convenzioni quadro (per esempio: la definizione degli ordinativi di fornitura, previa assunzione dell'impegno di spesa sui pertinenti capitoli dello stato di previsione per le Amministrazioni centrali dello Stato; l'individuazione di uno o più soggetti aventi la responsabilità di ottimizzare l'utilizzo delle iniziative di razionalizzazione della spesa, eccetera).

svolgimento di attività diretta al soddisfacimento di bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, la Consip S.p.a. andrebbe ricondotta alla definizione di "organismo di diritto pubblico" di cui alla Direttiva 93/38 sui servizi.) Il decreto D.M. del 24.2.2000, inoltre, non si limitava ad attribuire alla Consip l'incarico di stipulare convenzioni quadro, bensì, in considerazione dei potenziali benefici derivanti dall'impiego di strumenti di *e-procurement* anche in fasi procedurali e in settori diversi da quelli strettamente ricompresi nella scelta del contraente, delegava a detta società anche funzioni finalizzate, ad esempio: ad assistere le singole Amministrazioni centrali e periferiche, nonché le restanti pubbliche Amministrazioni, nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne; ad utilizzare, sia in fase preventiva che nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro, strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa necessariamente con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni organizzative innovative e, segnatamente, attraverso strumenti di *information technology*, (si pensi alla raccolta ed all'elaborazione dei dati sugli effettivi fabbisogni, sui reali consumi e sui relativi costi), nonché acquisti elettronici da rendere disponibili in ogni forma a tutte le Pubbliche Amministrazioni.

¹⁶⁷ La prima convenzione quadro è stata messa a disposizione della Pubblica Amministrazione il 27.6.00 e aveva ad oggetto la telefonia fissa (gara vinta da Telecom).

L'art.58 (“*Consumi intermedi*”) della legge n. 388/2000, legge Finanziaria per il 2001, ribadiva che le convenzioni disciplinate dall'art.26 della legge finanziaria per il 2000 erano stipulate dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero di altre Pubbliche Amministrazioni, dovendo indicare, anche al fine di tutelare il principio della libera concorrenza e dell'apertura dei mercati, i limiti massimi dei beni e dei servizi espressi in termini di quantità ed il loro periodo di efficacia.¹⁶⁸

Con il D.M. del 2 maggio 2001, il Ministero dell'Economia e delle Finanze stabiliva di avvalersi della Consip S.p.A. quale apposita struttura dedicata per l'esecuzione di quanto disposto dagli artt.58, 59, 61¹⁶⁹ e 63, comma 6¹⁷⁰ della legge 23 dicembre 2000 n. 388, conferendo ad essa il compito di promuovere l'aggregazione di Enti¹⁷¹ decentrati di spesa, nonché la costituzione di consorzi a cui le

¹⁶⁸ Tale norma recepiva in una fonte primaria taluni concetti già espressi nell'anzidetto decreto ministeriale; il legislatore, nel ribadire espressamente una prescrizione piuttosto ovvia, quale la necessità che le convenzioni quadro debbano indicare i limiti dei rispettivi oggetti contrattuali, si fa carico di talune preoccupazioni legate all'eventuale distorsione dei principi in materia di libertà di concorrenza, derivanti dai considerevoli volumi di beni scambiati, teoricamente idonei a creare situazioni di rendita in capo ai soggetti aggiudicatari, escludendo, nel contempo, dal mercato le altre imprese.

¹⁶⁹ In particolare, “*Al fine di ridurre la spesa per l'approvvigionamento di combustibili e di utilizzare impianti o combustibili a basso impatto ambientale per il riscaldamento degli immobili, le Pubbliche Amministrazioni provvedono alla riconversione degli impianti di riscaldamento direttamente ovvero mediante le convenzioni di cui agli articoli dal 58 al 60*” (Art.61, comma 4, legge 23 dicembre 2000 n. 388)

¹⁷⁰ “*Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica provvede alla realizzazione delle attività, ivi comprese quelle di tipo consulenziale, previste dai precedenti articoli, anche avvalendosi, con apposite convenzioni, di società, già costituite o da costituire, interamente possedute, direttamente o indirettamente. Le predette società possono fornire servizi di consulenza a supporto anche di altre attività del Ministero.*” (Art.63, comma 6, legge 23 dicembre 2000 n. 388)

¹⁷¹ Delle aggregazioni di Enti ci occuperemo in seguito (par.4)

Pubbliche Amministrazioni “aderiscono per l'acquisto di energia elettrica”.

Venivano delegate alla Consip, inoltre, ulteriori funzioni connesse alla realizzazione di sistemi di *e-procurement*, fra le quali la previsione della “progettazione, sviluppo ed organizzazione di un mercato elettronico per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni”.

Le funzioni affidate a Consip S.p.A. venivano, poi, ulteriormente ampliate dalla legge n. 448/2001, legge Finanziaria per il 2002 (cfr. artt.24, 29, 32 e 35), e dalla legge 289/2002, legge Finanziaria per il 2003, le quali stabilivano in modo puntuale e concreto l'ambito di obbligatorietà di adesione alle convenzioni Consip.

Ed infatti, con le citate leggi si prevedeva un regime di adesione obbligatoria inderogabile per quasi tutte le amministrazioni statali, a tutti i livelli di governo, al fine di razionalizzare i processi di spesa.

In particolare, l'art.32, comma 1, della Legge finanziaria per il 2002 (L.448/2001) introduceva, per la prima volta, un regime di adesione inderogabile alle convenzioni da parte degli Enti pubblici diversi da quelli locali e da quelli appartenenti alla Sanità (c.d. Enti facoltizzati), secondo il quale, dovendo acquisire un bene e servizio identico a quello contemplato in convenzione, tali Enti erano tenuti ad utilizzare la medesima, senza poter porre in essere, alternativamente, una procedura di acquisto, seppure finalizzata all'ottenimento di condizioni migliorative.

Il regime di adesione obbligatorio alle convenzioni quadro Consip era stato, poi, ulteriormente rafforzato con la Legge finanziaria per il 2003 (L.289/2002), che aveva previsto l'obbligatorietà delle convenzioni attuate attraverso il catalogo elettronico.

L'art. 24, nei commi 3 e 4 prevedeva, rispettivamente, che "le Pubbliche Amministrazioni considerate nella Tabella C allegata alla presente legge e, comunque, gli enti pubblici istituzionali, avevano l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip Spa.¹⁷² Per procedere ad acquisti in maniera autonoma, gli enti di cui all'articolo 24, comma 6, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo. Al fine di consentire il conseguimento di risparmi di spesa, alle predette convenzioni possono altresì, aderire i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 3 giugno 1999 n. 157 (cioè i partiti politici). 4. I contratti stipulati in violazione del

¹⁷² La dizione utilizzata dal legislatore è della massima ampiezza. Si fa riferimento, in primo luogo, alla tabella C della medesima legge (in pratica tutte le amministrazioni centrali e tutti gli enti, anche autonomi, vigilati dallo Stato); in via residuale, al fine di eliminare ogni dubbio che dovesse sorgere rispetto alla sottoposizione all'obbligo di che trattasi, lo si estende a tutti gli enti pubblici istituzionali nella cui accezione trovano posto tutti quelli istituiti per legge o dalla legge presi in considerazione. Merita una breve riflessione la differenza terminologica utilizzata dal legislatore per individuare i destinatari dell'obbligo di cui al comma 1 (*tutte le amministrazioni aggiudicatrici*) e di quello di cui al comma 3 (*enti pubblici istituzionali*). Appare subito chiaro come la dizione "*amministrazioni aggiudicatrici*", comprendente anche tutti i privati concessionari di pubblici servizi e le società pubbliche, sia molto più ampia di quella di cui al comma in commento, che è, invece, limitata agli enti pubblici soggettivamente intesi e creati, con fonte avente forza e valore di legge ("*istituzionali*"), per soddisfare interessi pubblici aventi rilevanza costituzionale. Così in dottrina, U. MONTELLA, "*Gli appalti di forniture alla luce dell'art.24 della Legge 27.12.2002 n. 289*", nella Rivista Internet *Giustizia Amministrativa* n. 5/2003, www.lexitalia.it).

comma 1 o dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip Spa sono nulli. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni anzidette e quello indicato nel contratto.

Nasceva, dunque, un vero e proprio obbligo inderogabile di adesione alle convenzioni Consip da parte dei c.d. enti pubblici istituzionali¹⁷³.

Con la legge n.350/2003 (legge finanziaria per il 2004), però, anche a causa del generalizzato malcontento delle amministrazioni e dei piccoli fornitori, il sistema di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni è stato quasi completamente ridisegnato, forse proprio per far fronte alle pesanti ripercussioni che il regime obbligatorio avrebbe potuto sortire sulle Amministrazioni Pubbliche, anche in termini di “deresponsabilizzazione” dei dirigenti, con pregiudizio del buon andamento dell'agire amministrativo¹⁷⁴.

A tal fine, è stato abrogato il citato art. 24 della legge finanziaria per il 2003, così eliminando dall'ordinamento gli

¹⁷³ A prescindere dalla tutt'altro che semplice definizione di “ente pubblico istituzionale”, sembrava doversi escludere che Enti quali Università o Enti Pubblici Nazionali (Inps, Inpdap, Inail, ecc.) godessero di un regime di adesione c.d. *relativa*, purché in presenza di una reale identità del bene o del servizio offerto nelle convenzioni Consip rispetto a quelli richiesti dall'Amministrazione, e ciò nonostante gli esiti quasi aberranti che la dottrina non aveva comunque mancato di segnalare.

¹⁷⁴ Già la L. 1 agosto 2003, n. 212 aveva previsto l'abrogazione dell'obbligatorietà ad eccezione dei Ministeri e la L. 24 novembre 2003, n. 326 aveva abrogato la soglia dei 50.000 Euro per le Procedure Pubbliche di Acquisto.

obblighi di adesione obbligatoria inderogabile alle convenzioni Consip.

La nuova normativa, infatti, prevede che le convenzioni Consip riguardino acquisti di beni e servizi di “rilevanza nazionale” e che le Amministrazioni Pubbliche non abbiano più l'obbligo di aderire alle convenzioni, ma solo la facoltà di ricorrervi, ovvero di utilizzarne i parametri di prezzo - qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento. (art.26, legge 488/99, così come modificato dalla l.350/03)

E' stata introdotta, infine, la possibilità per la Consip di fornire, al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno, su specifica richiesta, attraverso proprie articolazioni territoriali sul territorio, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di Enti locali o loro consorzi, assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza.(Art.3, comma 172)

In altri termini, il sistema delle convenzioni è passato dal regime della obbligatorietà a quello della facoltatività, attraverso le leggi finanziarie del periodo 2000-2004 in virtù delle quali, con la Consip, si è instaurato ufficialmente una sorta di “*e-procurement*” di Stato, con i correttivi di cui si è detto.

Ad ulteriore conferma della tendenza verso la “facoltatività”¹⁷⁵, il D.L. n. 168 del 12 luglio 2004 (convertito con modificazioni con Legge 30 luglio 2004, n.191, nell’ambito degli interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica) è nuovamente intervenuto sul sistema delle Convenzioni Consip, apportando una nuova ed ulteriore modifica all’art.26 della Legge 23 dicembre 1999 n.488.

Con la legge 191/04, da un lato, è stata confermata la linea introdotta dalla legge Finanziaria 2004 relativamente alla facoltatività del ricorso alle Convenzioni stipulate dalla Consip, dall’altro, è stato soppresso il riferimento alla “rilevanza nazionale” dei servizi oggetto di convenzione. Nell’ipotesi di acquisto autonomo, invece, le Amministrazioni Pubbliche utilizzano i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni come limiti massimi per l’acquisto di beni e servizi comparabili. La stipulazione di un contratto in violazione dei predetti limiti è causa di responsabilità amministrativa, e, ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Tali disposizioni non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Al fine di assicurare l’effettività dei nuovi meccanismi previsti dal citata legge sono state, inoltre, introdotte

¹⁷⁵ Anche le Amministrazioni periferiche dello Stato (i Tribunali, le basi militari, le Questure e le Prefetture, oltre che le scuole e le Università) hanno la facoltà di non dare applicazione alle convenzioni, qualora riescano ad acquistare gli stessi beni e prestazioni a costi uguali o inferiori a quelli Consip.

disposizioni che rafforzano la verifica da parte degli uffici preposti al controllo interno delle Amministrazioni, così da responsabilizzare maggiormente le Amministrazioni e i dipendenti addetti alla funzione acquisti, i quali sono chiamati, anche in prima persona, alla verifica del rispetto dei parametri di qualità e di prezzo.

In definitiva, l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro vige tuttora per le sole Amministrazioni centrali (per esempio i Ministeri), rimanendo pur sempre, per le Amministrazioni "facoltizzate", un valido metro di paragone relativamente alla qualità e ai prezzi della merce fornita¹⁷⁶.

Alla luce del quadro normativo appena delineato, però, rimane aperto il problema -affidato alle cure degli interpreti- di comprendere e, dunque, delimitare esattamente, l'effettivo ambito di discrezionalità che residua in capo ad ogni Amministrazione Locale, rispetto alla facoltà di non aderire alle convenzioni.

Ed infatti, le nuove disposizioni dettate dalla L.109/04 sono state oggetto di critica ad opera di alcuni interpreti¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Il Consiglio dei Ministri, nella seduta dell'11 novembre 2004, n.177, ha deciso di dare il via libera al Decreto della Presidenza del Consiglio (dei Ministri) contenente - in esecuzione di quanto previsto dall'art.3, comma 87, Legge Finanziaria per il 2004, alla luce delle profonde modifiche apportate dalla legge finanziaria medesima al sistema di acquisto di beni e servizi per le Amministrazioni pubbliche, e coerentemente con recenti disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici - le linee guida per assicurare la massima trasparenza delle procedure di gara non ancora concluse (sospese alla fine del 2003), nel quadro dei principi generali di indirizzo per le gare bandite dalla Consip.

¹⁷⁷ L'art.6 della L.537/1993, in linea anche con i principi espressi dalla L. 241/1990, prevede che le amministrazioni pubbliche "effettuano le acquisizioni di beni e servizi al miglior prezzo di mercato ove rilevabile". La citata norma conteneva un articolato *iter* per l'individuazione del "miglior prezzo di mercato", in realtà rimasto inattuato. Oggi, tuttavia, tale *iter* può essere surrogato da un confronto con i valori contenuti nelle convenzioni Consip, i quali diverrebbero i parametri di riferimento sostanzialmente inderogabili per acquisti di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle convenzioni quadro, acquistabili autonomamente da parte delle singole Amministrazioni solo a condizioni

Se è vero, infatti, che attualmente non vige più l'obbligatorietà di adesione alle convenzioni Consip -ha precisato qualcuno¹⁷⁸- è altresì vero che i provvedimenti con cui gli amministratori pubblici decidono di procedere in modo autonomo (cioè al di fuori delle convenzioni in parola) alla stipula di contratti per l'acquisto di beni e servizi, vanno trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo in ordine alla maggior convenienza dell'acquisto fuori convenzione. Il dipendente che sottoscrive il contratto è tenuto ad allegare allo stesso una apposita dichiarazione che attesti "il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3" (ovvero, l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità ottenuti in convenzione, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili). La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione, infine, deve fornire la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

Tale meccanismo potrebbe, di fatto, indurre gli amministratori a preferire l'acquisto in convenzione per "evitare grane", con inevitabile ed inaccettabile deresponsabilizzazione degli stessi¹⁷⁹.

migliorative, e ferma restando l'esercizio della più ampia discrezionalità in ordine alla definizione dei requisiti tecnici e qualitativi dei propri fabbisogni.

¹⁷⁸ Mariarosaria Scherillo, Presidente Nazionale del Comitato "Controconsip".

¹⁷⁹ Va segnalato che, a livello locale e di singole Amministrazioni, dal 2003 in poi, la situazione si presenta particolarmente differenziata: la maggior parte delle Amministrazioni sono ritornate alle tradizionali operazioni di approvvigionamento, mentre le realtà comunali e regionali più dinamiche hanno cominciato a sviluppare nuove modalità di approvvigionamento, creando, in alcuni casi, proprie agenzie di supporto per gli acquisti,

La L. 296/06 (legge Finanziaria per il 2007), peraltro, ha reso specificamente obbligatorio, dal 1° luglio 2007, per le Pubbliche Amministrazioni Statali, l'uso del Mercato Elettronico (D.P.R. 101/02) e, con alcune eccezioni (istituti scolastici e istituzioni educative ed universitarie), le Convenzioni Consip ed i Negozi Elettronici¹⁸⁰. Nei casi in cui non sussiste l'obbligo di acquistare in Convenzione, i contratti Consip costituiscono in ogni caso riferimento di prezzo e qualità da adottare per gli acquisti in autonomia.

3. Struttura generale delle convenzioni quadro.

Gli strumenti dell'*e-procurement*, sono attualmente tre, ciascuno dei quali riguarda tipologie di acquisti diverse per natura e qualità dei beni coinvolti:

1) le convenzioni quadro (c.d. Convenzioni Consip), introdotte dall'art.26, L.488/99 e indicate per acquisti standardizzati o standardizzabili (es. utenze, apparecchiature

vale a dire una versione locale di Consip, insieme a nuovi portali, collegati o meno all'agenzia e alla Consip. Si pensi che esistono almeno diciassette iniziative di *e-procurement* a livello municipale, provinciale, regionale e statale pubblicamente riconosciute e premiate dal Dipartimento della finzione pibvvlia attraverso il programma 100 Progetti al Servizio dei Cittadini. Cfr., inoltre, il caso della Provincia di Salerno, ma anche il Progetto della Regione Emilia Romagna, e la piattaforma *e-procurement* delle Regioni Marche e Piemonte (disponibili sul sito www.acquistinretepa.it).

¹⁸⁰ In dettaglio: il comma 449 rende obbligatorio l'utilizzo delle Convenzioni Consip per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, con l'esclusione di istituti e scuole, istituzioni educative ed universitarie, limitatamente alle tipologie di beni e servizi individuate ogni anno dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; il comma 450 rende obbligatorio l'uso del mercato elettronico dal 10 luglio 2007, per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione di istituti e scuole, istituzioni educative ed universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario; il comma 452 rende obbligatorio l'acquisto attraverso il negozio elettronico, per le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione di istituti e scuole, istituzioni educative ed universitarie, salvo temporanea inutilizzabilità e imprevedibile necessità e urgenza.

per ufficio), con alti volumi di spesa e aggregazione della domanda.

2) le gare telematiche (c.d. aste on-line), introdotte dal D.P.R. 101/02 per acquisti, sia sopra che sotto soglia comunitaria¹⁸¹, di beni c.d. specializzati, rispondenti cioè ad esigenze specifiche, e con volumi di spesa medio bassi;

3) il *marketplace* (c.d. mercato elettronico), introdotto dal D.P.R. 101/02 per acquisti sotto soglia comunitaria, dunque ad importi di spesa contenuti, gamma diversificata, con domande e offerte frammentate, multi prodotto e multi fornitore;

Il nostro esame, come è agevole intuire, avrà ad oggetto inizialmente la struttura, le caratteristiche e la normativa relativa alle convenzioni Consip, ovvero il c.d. strumento convenzionale, e, successivamente, la normativa dettata dal D.P.R. 101/02 in tema di gare telematiche e *marketplace*.

4. Le convenzioni quadro.

Giova, sin da ora, sgomberare il campo da un possibile dubbio: la Consip non ha il compito di comprare o vendere beni e servizi in proprio (non è, infatti, un fornitore) ma quello di stipulare una serie di convenzioni nazionali accessibili a tutte le Amministrazioni pubbliche, le quali, possono (ma non

¹⁸¹ La legge 289 del 27.12.2002 (legge finanziaria per il 2003), all'art.24, comma 1 aveva stabilito la nuova soglia comunitaria in Euro 50.000,00. Il successivo D. L. 269 del 30.09.2003, tuttavia, ha soppresso il 1e 2 comma del citato articolo, riportando il limite a 200.000,00 DPS (pari ad Euro 249.681,00), così come previsto originariamente dall'art.1 del D.Lgs. 24.07.1992, n. 358, Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE.

devono, è bene ripeterlo) acquistare in convenzione, beni e servizi di elevata standardizzazione (esempi di convenzioni stipulate dalla Consip sono: telefonia fissa e mobile, cancelleria, fax, computer portatili e da banco, fotocopiatrici, carburanti e lubrificanti, buoni pasto ecc.).

La Consip, in altri termini, non fornisce direttamente beni e servizi destinati alle Amministrazioni, ma ha piuttosto il compito, dopo aver analizzato il mercato ed il fabbisogno delle P.A., di individuare i possibili fornitori, tramite l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, alle quali - va sottolineato- è vincolata¹⁸².

Il sistema delle convenzioni, inoltre, è di tipo "selettivo", nel senso che è riservato esclusivamente alle P.A. registrate al sistema e ai fornitori prescelti.

Ed infatti, le P.A. interessate agli acquisti in convenzione dovranno effettuare, presso il sito Consip, a scopo semplicemente "identificativo", una registrazione (ottenendo così un "*ID User*" ed una "*Password*" per accedere all'area riservata), dalla quale, però, non scaturisce alcun vincolo di approvvigionamento.

Successivamente, ciascun Ente registrato, definiti i propri fabbisogni, potrà consultare le convenzioni attivate dalla Consip e, nel rispetto degli obblighi di legge, se interessata, potrà procedere direttamente all'acquisto dei beni

¹⁸² Ai fini della stipula delle convenzioni, la scelta del contraente viene dunque svolta nel rispetto delle disposizioni introdotte dal D.lgs. n. 358 del 24 luglio 1992, che disciplina la procedura cui le c.d. Amministrazioni aggiudicatrici devono attenersi per l'affidamento di pubbliche forniture di beni, e dal D.Lgs n. 157 del 17 marzo 1995, con cui è stata data attuazione alla direttiva 92/50/CEE, che disciplina la procedura per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi.

e servizi necessari, accedendo all'area dei negozi elettronici¹⁸³ ed effettuando i relativi ordinativi, previa adesione alla convenzione prescelta.

Quanto alle aziende fornitrici individuate dalla Consip, invece, esse si impegnano a fornire direttamente alle P.A. beni e servizi di un determinato standard qualitativo ad un prezzo determinato.

Gli eventuali ordini di acquisto delle singole P.A. sono poi definitivamente perfezionati con la firma elettronica depositata del responsabile degli acquisti.

Attraverso il meccanismo appena descritto, pertanto, sorgono due distinti rapporti giuridici:

1) il vero e proprio contratto di appalto, instauratosi in seguito all'invio dell'ordinativo da parte dell'Amministrazione al fornitore;

2) la convenzione stipulata tra il fornitore e la Consip.

Le convenzioni rimangono "aperte" fino ad una scadenza temporale prefissata (in genere limitata a 12 o 24 mesi) oppure terminano nel momento in cui si esauriscono i quantitativi di beni e servizi previsti (per esempio, se è stata stabilita la vendita di 1000 computer a 2000 Euro l'uno, la convenzione sarà attiva fino a quando le P.A. avranno acquistato i 1000 computer disponibili)¹⁸⁴.

¹⁸³ Il negozio elettronico, più precisamente, presenta la seguente struttura e caratteristiche: è un rapporto convenzionale stipulato tra acquirente e fornitore attraverso una convenzione quadro, con pubblicazione nel *web* di prezzi, modalità fornitura, eventuali servizi accessori e quant'altro.

¹⁸⁴ Si distinguono, dunque, in relazione alla disponibilità dei negozi elettronici: le convenzioni attive (ovvero quelle per le quali è a disposizione il negozio elettronico su cui effettuare ordinativi *on-line* e/o via fax), le convenzioni in attivazione (ovvero quelle per le quali è in corso la procedura di gara per la selezione del fornitore o per le quali è stata

A questo punto sarebbe lecito chiedersi quali vantaggi possano derivare alle P.A. dall'adesione al sistema delle convenzioni (rispetto a quello tradizionale) ai fini dell'approvvigionamento.

Ebbene, l'acquisto in convenzione dovrebbe consentire alle P.A. di conseguire non pochi benefici, tra i quali:

- 1) la razionalizzazione delle politiche degli acquisti;
- 2) la significativa riduzione dei costi unitari¹⁸⁵, che Consip ottiene mediante economie di scala conseguenti all'offerta di prodotti standardizzati e all'aggregazione della domanda;
- 3) lo snellimento delle attività amministrative, con conseguente semplificazione rispetto al processo tradizionale e riduzione dei tempi di approvvigionamento¹⁸⁶;
- 4) la garanzia di trasparenza del mercato delle pubbliche forniture e lo sviluppo delle capacità concorrenziali;
- 5) l'introduzione e diffusione dei nuovi sistemi telematici di negoziazione.

avviata la fase preliminare di analisi della domanda e del mercato di riferimento) e le convenzioni esaurite (ovvero quelle non più disponibili per esaurimento dei prodotti/servizi offerti, ma di cui si rende disponibile la documentazione).

¹⁸⁵ Il sistema delle Convenzioni, infatti, viene utilizzato per la fornitura di beni e/o servizi di elevata quantità e di considerevole valore complessivo (milioni di Euro), di tal che appare evidente come, in presenza di tali presupposti, il fornitore sarà disponibile a praticare prezzi molto inferiori a quelli di listino, trattamento sicuramente non praticabile a fronte di richieste di Amministrazioni singole e per importi minori.

¹⁸⁶ Processo di acquisto tradizionale: 1) Analisi e determinazione dei fabbisogni da parte dell'Amministrazione; 2) Predisposizione della documentazione; 3) Valutazione offerte; 4) Selezione fornitore; 5) Eventuali contestazioni e contenziosi; 6) Pagamento. Processo di acquisto con strumenti di *e-procurement*: 1) Analisi e determinazione dei fabbisogni da parte dell'Amministrazione; 2) Acquisti con strumenti di *e-procurement*; 3) Pagamento. In pratica, il sistema di *e-procurement* consente di racchiudere i punti 2-3-4 e 5 del processo tradizionale in un'unica fase, eliminando anche alcuni rischi di contestazione dell'acquisto.

È opportuno precisare, a conclusione del discorso sinora svolto, che le convenzioni, integrando dei rapporti contrattuali veri e propri, sono disciplinate dalle norme del Codice civile (così come accade anche nel sistema tradizionale - dopo la scelta del contraente- nella stipula e nella conseguente esecuzione del contratto di appalto).

In considerazione della loro particolare struttura (come abbiamo visto, P.A.- fornitore/Consip - fornitore), in dottrina, si è ravvisata la possibilità di applicare alle convenzioni quadro la disciplina relativa al contratto a favore di terzo, di cui all'art.1411 c.c.¹⁸⁷.

Tale possibilità sarebbe avvalorata dal fatto che, di solito, dette convenzioni prevedono, in caso di inadempimento, la facoltà di applicare penali ai fornitore, sia dalle singole P.A., sia dalla Consip (ciascuna per le obbligazioni dedotte nei rispettivi rapporti, ordinativi di fornitura o convenzioni quadro), e soprattutto per il fatto che le P.A. hanno la facoltà di escutere direttamente la cauzione o di esercitare autonomamente i diritti potestativi ai fini della risoluzione del contratto per inadempimento del fornitore rispetto agli obblighi scaturenti dai singoli ordinativi di fornitura.

Più ardua, invece, risulterebbe la riconducibilità delle convenzioni quadro alla fattispecie del contratto per persona

¹⁸⁷ Art.1411 c.c. - Contratto a favore di terzi - *“E' valida la stipulazione a favore di un terzo, qualora lo stipulante vi abbia interesse. Salvo patto contrario, il terzo acquista il diritto contro il promittente per effetto della stipulazione. Questa però può essere revocata o modificata dallo stipulante, finché il terzo non abbia dichiarato, anche in confronto del promittente, di volerne profittare. In caso di revoca della stipulazione o di rifiuto del terzo di profittarne, la prestazione rimane a beneficio dello stipulante, salvo che diversamente risulti dalla volontà delle parti o dalla natura del contratto.”*

da nominare (art.1401c.c.), altro istituto apparentemente compatibile con la loro struttura.

Ed infatti, se ai sensi dell'art.1401 c.c. *“nel momento della conclusione del contratto una parte può riservarsi la facoltà di nominare successivamente la persona che deve acquistare i diritti e assumere gli obblighi nascenti dal contratto stesso”* (aspetto compatibile), il successivo art.1405 c.c. prevede che, *“se la dichiarazione di nomina non è fatta validamente nel termine stabilito dalla legge o dalle parti, il contratto produce i suoi effetti tra i contraenti originari”*¹⁸⁸ (aspetto incompatibile).

È noto, invece, che sulla Consip non può gravare alcun obbligo, nei confronti dei fornitori, derivante dal mancato invio degli ordinativi da parte delle P.A.

5. Le aggregazioni di Enti.

L'art. 59 (*“Acquisto di beni e servizi -a rilevanza regionale¹⁸⁸- degli Enti decentrati di spesa”*) della legge finanziaria per il 2001, prevede il compito, per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, di promuovere aggregazioni di Enti decentrati di spesa (province, comuni, aziende sanitarie ed ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e l'eventuale

¹⁸⁸ Le parole “a rilevanza regionale”, sia nella rubrica che nel testo del 1 comma dell'art.59, sono state inserite dalla Legge finanziaria per il 2004.

stipula di convenzioni vevoli su parte del territorio nazionale.¹⁸⁹

Per massimizzare l'efficacia delle convenzioni e della assistenza da fornire a dette aggregazioni di Enti e Aziende, la Consip S.p.A., ai sensi dell'art.60, si avvale della collaborazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica e dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE).

La normativa appena citata, dunque, prevede, in alternativa al sistema delle convenzioni, la creazione di aggregazioni di più Enti pubblici, in modo tale da ottenere una concentrazione delle procedure di acquisto gestite da uno solo dei partecipanti al gruppo (c.d. soggetto capogruppo) con risparmi in termini di adempimenti e di prezzi, in ragione della riduzione degli oneri procedimentali e dei maggiori volumi proposti ai fornitori.

Le valutazioni circa l'opportunità di ricorrere alle convenzioni quadro piuttosto che agli acquisti effettuati dalle aggregazioni di Enti, e viceversa, risponde a precisi criteri.

La Consip, a tal fine, ha suddiviso la spesa della Pubblica Amministrazione in due macro categorie:

1) la *spesa comune*, ovvero quella necessaria in tutti gli uffici della P.A., caratterizzata da elevati livelli di

¹⁸⁹ Con questa norma il legislatore, proseguendo sulla via del miglioramento dell'efficienza delle procedure d'appalto attraverso la loro concentrazione, non ne ha delegato la gestione ad un soggetto unico e terzo rispetto alle singole stazioni appaltanti, ma ha promosso la costituzione di aggregazioni da parte delle diverse categorie di Enti decentrati, sull'evidente presupposto che il ricorso alle convenzioni quadro si rivela opportuno solo per talune categorie merceologiche, residuando dei margini in cui sussiste la necessità di effettuare le acquisizioni a livello decentrato; in tali casi, tuttavia, non sarà opportuno procedere individualmente da parte di ogni singolo ente, risultando, invece, più vantaggioso lo svolgimento della procedura di acquisto tramite aggregazioni di stazioni appaltanti, raggruppate in base all'appartenenza ad una certa area geografica, piuttosto che ad un determinato settore amministrativo.

standardizzazione, nonché da mercati di fornitura tipicamente nazionali e concentrati (come, ad esempio, le fotocopiatrici, i *fax* o il carburante);

2) *la spesa specifica*, ulteriormente suddivisa fra quella di ambito nazionale, peculiare degli Enti locali, con caratteristiche omogenee tra tutte le Amministrazioni e con mercati di fornitura tipicamente nazionali (è il caso, ad esempio, dei buoni pasto, della carta), e quella di ambito locale, anch'essa peculiare degli Enti locali, ma con caratteristiche omogenee rispetto ad aree delimitate, i cui mercati di fornitura si caratterizzano per la forte presenza di componenti tipicamente locali (è il caso del vestiario, gestione mense).

Ebbene, mentre la spesa comune e quella specifica di ambito nazionale si prestano ad essere gestite con convenzioni che coprono in tutto o in parte il territorio nazionale, per quella specifica di ambito locale conviene indirizzarsi verso una gestione più focalizzata sull'ambito locale medesimo.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Si noti come, da un punto di vista normativo, la gestione coordinata di procedure di acquisto da parte di una pluralità di Enti era già presente nel nostro ordinamento sin dalla legge 241/1990, secondo la quale *“le Amministrazioni Pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”* (Art.15, comma 1); *“Gli accordi debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti e ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili”* (Art.11, comma 2); *“Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi”* (Art.11, comma 3); *“Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”* (Art.11, comma 5). In applicazione dei principi contenuti nella legge 241/90, il legislatore si era in passato già spinto a disciplinare la specifica materia degli acquisti effettuati da parte di più Enti pubblici preventivamente associati, infatti l'art.6, comma 10, della legge 24 dicembre 537/1993, stabiliva che *“I Comuni e le Province nonché altri Enti pubblici appartenenti a categorie omogenee, ai sensi dell'art.15 della legge 7.8.1990, n. 241, possono costituire Uffici unici per l'espletamento delle procedure di acquisto di beni e*

6. Le Convenzioni Consip: a) nella Sanità; b) negli Enti locali; c) nelle Università.

Con specifico riferimento al settore della Sanità l'articolo 2 del D.L. 18-09-2001 convertito in L. 16.11.2001. n. 405 stabilisce che “1. Le Regioni adottano le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere, nell'acquisto di beni e servizi *attuino i principidi* cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ovvero di altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE, su parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

Le Regioni, inoltre, prevedono con legge le sanzioni da applicare nei confronti degli amministratori che non si adeguino. Le Regioni, in conformità alle direttive tecniche stabilite dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, adottano le opportune iniziative per favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria¹⁹¹”.

Le aziende sanitarie ed ospedaliere possono decidere, con proprio provvedimento, di non aderire alle convenzioni

servizi allo scopo di ottenere condizioni contrattuali più favorevoli ed una economia procedimentale”.

¹⁹¹ Precedentemente alla modifica dall'art.3, comma 166, L. 24.12.2003 n. 350 la norma prevedeva una diversa formulazione (“aderiscono alle convenzioni”), così come il comma 2 del medesimo articolo disponeva che “Le aziende sanitarie ed ospedaliere possono decidere, con proprio provvedimento, di non aderire alle convenzioni solo per singoli acquisti per i quali sia dimostrata la non convenienza. Tali provvedimenti sono trasmessi al collegio sindacale ed alla regione territorialmente competente per consentire l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo”.

solo per singoli acquisti per i quali sia dimostrata la non convenienza. Tali provvedimenti sono trasmessi al collegio sindacale ed alla regione territorialmente competente per consentire l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo"¹⁹².

Quanto agli Enti locali, l'art.24 comma 6 L. 28.12.2001 n. 448 ha poi previsto che "Per l'acquisto di beni e servizi di

¹⁹² La Regione Lombardia ha avviato alcuni progetti di aggregazione di Enti sanitari per l'acquisto centralizzato di beni, previo conferimento di un mandato all'ente cd. capofila, delegato ad effettuare le procedure di gara onde individuare l'appaltatore che si obbligherà a fornire i beni oggetto del contratto alle singole Amministrazioni richiedenti ed alle condizioni stabilite in sede di gara, analogamente a quanto accade con le convenzioni Consip, ma con la differenza che in questo caso l'ente che promuove la procedura diverrà anch'esso parte del contratto di fornitura. Anche la Regione Puglia ha stipulato una convenzione con la Consip e con il Ministero del Tesoro per l'istituzione di un sistema di acquisto analogo a quello sopra descritto, prevedendo, altresì, tramite Legge Regionale 24/2001, l'istituzione di un'apposita agenzia deputata, tra l'altro, a supportare la gestione centralizzata dei processi di acquisto e di aggregazione della domanda, assumendo, pertanto, a livello regionale, funzioni del tutto analoghe a quelle esercitate da Consip. Altre iniziative nel settore sanità sono state sperimentate in Umbria, tramite un processo di aggregazione simile a quello della Lombardia, con procedure di scelta del contraente tramite strumenti informatici, invece che con modalità tradizionali. Con la collaborazione della Consip, infatti, attraverso una piattaforma sperimentale, l'aggiudicazione è avvenuta mediante un'asta online al prezzo più basso, con possibilità di presentare ulteriori offerte migliorative nel corso della medesima (cd. modello inglese "open cry"). La Regione Lazio, invece, ha optato per una soluzione parzialmente diversa da quelle sinora descritte, riservandosi la gestione delle procedure di scelta del contraente. Altre peculiarità dell'iniziativa consistono nell'assunzione di un impegno volto a _ garantire al fornitore l'acquisto di un quantitativo minimo da parte delle aziende sanitarie complessivamente intese e a mettere a disposizione delle stesse le necessarie risorse finanziarie aggiuntive finalizzate al pagamento dei fornitori aggiudicatari entro 90 giorni dall'emissione delle fatture. Un ultimo progetto degno di nota, benché diverso per finalità e ambito di applicazione rispetto ai precedenti, è stato avviato dalla Centrale Metropolitana di Bologna (costituita dalle ASL e AO di tale ambito territoriale) per la realizzazione di un sistema di logistica integrata per la gestione del farmaco e del materiale sanitario, attraverso la centralizzazione dei magazzini in un'unica struttura assegnata ad un gestore esterno. In questo caso, scopo dell'iniziativa non è tanto l'aggregazione delle procedure di acquisto, quanto la razionalizzazione delle fasi successive alla medesima, in un ambito territoriale con particolari caratteristiche di omogeneità. Il progetto, formalizzato in un protocollo di intesa fra la Consip, l'allora Ministero delle Finanze e le Aziende sanitarie dell'area Metropolitana, prevede lo svolgimento di una procedura per l'individuazione di un "operatore logistico", a cui affidare un "servizio di gestione dei magazzini di farmacia e di distribuzione alle unità periferiche", consistente, tra l'altro, nella "gestione delle scorte" e nella "distribuzione all'utilizzatore finale (presidio o reparto)"; tale servizio opererà in modo tale che il collegamento informatico fra magazzino e fornitore consentirà di ottimizzare la gestione delle scorte, evitando sia le diseconomie dovute agli eccessivi residui, sia la carenza di disponibilità di prodotti necessari allo svolgimento dei servizi.

rilevanza nazionale le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388”¹⁹³

La Corte Costituzionale, con la sentenza 26.01.2004 n. 36, ha peraltro avuto modo di pronunciarsi a favore della costituzionalità delle norme di che trattasi, sulla base del presupposto secondo cui “l’obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni ha a che fare con il coordinamento della finanza pubblica, dunque con una competenza concorrente delle Regioni. In questo quadro, in primo luogo, non può contestarsi la legittimità costituzionale della norma che consente agli Enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante. Ma anche l’obbligo imposto di adottare i prezzi delle convenzioni come base d’asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente, pur realizzando un’ingerenza non poco penetrante nell’autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l’ambito della discrezionalità del legislatore statale: mentre la previsione della trasmissione degli atti relativi agli organi di revisione contabile degli enti, al fine dell’esercizio dei controlli loro spettanti, ha carattere strumentale rispetto all’obbligo suddetto”.

¹⁹³ L’art.3, comma 166, L. 24.12.2003 n. 350 ha abrogato l’inciso secondo cui “in ogni caso per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come *base d’asta al ribasso*. Gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l’esercizio delle funzioni di controllo”.

Con il D.M. del 7 maggio 2001, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha istituito un Comitato strategico per la promozione di più aggregazioni di università, ai sensi dell'art.59 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000, per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto e l'eventuale stipula di convenzioni vevoli su parte del territorio nazionale, a cui volontariamente possono aderire tutti gli Enti interessati.

Anche le Università, pertanto, (in particolare, Bologna, Padova, Cosenza, Napoli e i Politecnici di Milano, Torino e Bari) utilizzando il sistema dell'aggregazione di Enti (art.59, L.388/2000), nel settembre 2001 hanno incaricato la Consip di effettuare, per loro conto, la procedura di selezione del contraente per la fornitura di 38 video proiettori, mediante asta telematica espletata con presentazione di offerte al ribasso rispetto ad un prezzo iniziale posto a base d'asta.

Altri esperimenti di aggregazione di Atenei sono stati effettuati per acquistare monografie e periodici e per procedere all'affidamento di servizi di “*global service*” per la gestione di una pluralità di immobili¹⁹⁴

7. DPR 101\02, aspetti generali

Lo Stato italiano risulta essere tra i primi paesi dell'Unione Europea ad aver intrapreso il cammino verso la modernizzazione ed informatizzazione dell'attività della

¹⁹⁴ In particolare, il Politecnico di Milano, in cooperazione con la Consip, ha realizzato un'asta online per l'affidamento del servizio di smaltimento rifiuti: è stata la prima esperienza nota, per una Pubblica Amministrazione italiana, di gara telematica avente ad oggetto un servizio. L'asta, anche in questo caso, si è svolta con l'aggiudicazione al prezzo più basso secondo il modello inglese “*open cry*”.

Pubblica Amministrazione, approvando, come già più volte ricordato, il 22 giugno del 2000, il “Piano d’azione per l’*e-government*” e recependo così la Comunicazione della Commissione Europea dell’8 dicembre 1999, denominata “E-Europe, Una Società dell’Informazione per tutti” (uno dei primi atti ufficiali a far riferimento al concetto di *e-government*).

Il DPR 101/02, “*Regolamento recante criteri e modalità per l’espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l’approvvigionamento di beni e servizi*”, va senza dubbio collocato a pieno titolo nel solco tracciato da questo “vento di rinnovamento” che negli ultimi anni sta permeando di sé tutta la legislazione inerente all’attività della Pubblica Amministrazione.

Ed infatti, tale regolamento ha definitivamente introdotto nel nostro ordinamento, anche nello specifico settore dell’approvvigionamento pubblico, la moderna concezione di Pubblica Amministrazione -obiettivo fondamentale dell’*e-government*-, disciplinando nuove modalità di svolgimento degli appalti pubblici, attraverso la diffusione degli ormai ben noti strumenti di *e-p-procurement* (*elettronic public procurement*).

Prima dell’entrata in vigore del DPR n.101/2002, almeno uno tra i momenti di formazione della fattispecie negoziale pubblica non era realizzabile in via totalmente informatizzata o meglio tramite l’integrale utilizzo dei mezzi messi a disposizione dalla telematica.

E ciò, in quanto il sistema delle convenzioni-quadro non consentiva di riferirsi ad un sistema di *e-procurement* pubblico in senso stretto, perché non lasciava spazio a meccanismi automatizzati di scelta del contraente della Pubblica Amministrazione, atteso che i soggetti chiamati a presentare le offerte valutate dalla centrale acquisti lo facevano in modo tradizionale, come tradizionale era la stipula delle convenzioni stesse.

Le novità introdotte dal regolamento, invece, come vedremo, prevedono la possibilità di svolgere la fase di presentazione e di valutazione delle offerte, nonché la fase di aggiudicazione, in via telematica.

Il testo definitivo del DPR in parola è stato emanato dal Presidente della Repubblica il 4 aprile 2002, dopo che la prima bozza preliminare, adottata dal Consiglio dei Ministri il 9 maggio 2001, era stata modificata, anche alla luce dei pareri acquisiti dall'autorità garante per la Protezione dei dati Personali il 14 giugno 2001 e da parte della sezione consultiva del Consiglio di Stato il 3 dicembre 2001.

Va precisato, infine, che il D.Lgs. 163/06, meglio noto come Codice De Lise, dal nome del Presidente della Commissione che ha redatto il testo, nel recepire le indicazioni contenute nelle Direttive Europee 17/2004/CE e 18/2004/CE, ha modificato sostanzialmente le modalità di svolgimento degli acquisti da parte delle Pubbliche Amministrazioni ed ha uniformato la procedura a prescindere dalla tipologia dell'acquisto (forniture, servizi e lavori

pubblici) ed entità dello stesso (sopra soglia/sotto soglia europea).

Il Codice, entrando in vigore, ha abrogato il D.P.R. 101/02 (art. 256, comma 4), ma non ha previsto una dettagliata descrizione degli strumenti di *e-procurement*, di talchè, in assenza di una specifica normativa di riferimento ed in attesa di un regolamento attuativo più preciso, molti Enti locali continuano a far riferimento al vecchio testo del D.P.R.; lo stesso Codice, all'art. 253, comma 14, con riferimento all'utilizzo dell'asta elettronica per le acquisizioni di beni e servizi, prevede che fino all'entrata in vigore del regolamento di attuazione di cui all'art. 5 dello stesso Codice trovano applicazione le disposizioni di cui al D.P.R. 101/02, nei limiti di compatibilità con il Codice medesimo.

Ecco il motivo per cui, appare ancora estremamente utile descriverlo la normativa contenuta nel D.P.R. in argomento.

In ogni caso, va segnalato che i principali istituti normativi introdotti dal Codice De Lise in tema di *e-procurement*, sono due: sistema dinamico di acquisizione (art. 60)¹⁹⁵; asta elettronica (art.85)¹⁹⁶. Il Regolamento governativo

¹⁹⁵ Il sistema dinamico di acquisizione è interamente elettronico e viene previsto per l'approvvigionamento di beni e servizi di uso corrente. I vantaggi di tale sistema derivano dal suo funzionamento: l'intero procedimento di appalto, dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione della stessa, è gestito esclusivamente mediante l'impiego di mezzi elettronici con un rilevante snellimento della procedura. Per istituire un sistema dinamico di acquisizione le amministrazioni aggiudicatrici seguono le norme della procedura aperta in tutte le sue fasi fino all'attribuzione degli appalti da aggiudicare nell'ambito di tale sistema. Tutti gli offerenti che abbiano i requisiti indicati nel bando e che hanno presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onori e agli eventuali documenti complementari sono ammessi nel sistema; le offerte indicative possono essere migliorate in qualsiasi momento, a condizione che esse restino conformi al capitolato d'onori. La durata di un sistema dinamico di acquisizione non può superare quattro anni, tranne in casi

sulla disciplina esecutiva ed attuativa del D. Lgs. 163/06 (previsto dall'art. 5 dello stesso Codice), il cui testo sarà sottoposto al vaglio del Consiglio di Stato e la cui approvazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri dovrebbe intervenire nei prossimi mesi, potrebbe. Sostituire definitivamente la gara telematica con l'asta elettronica e dovrà disciplinare concretamente il sistema dinamico di acquisizione ed il mercato elettronico, ma una cosa è certa: a

eccezionali debitamente giustificati. Ai fini dell'istituzione di un sistema dinamico di acquisizione le amministrazioni aggiudicatrici pubblicano un bando di gara, precisando che si tratta di un sistema dinamico di acquisizione. Nel capitolato d'onori devono inoltre indicare la natura degli acquisti previsti e tutte le informazioni necessarie riguardanti il sistema di acquisizione, l'attrezzatura elettronica utilizzata, nonché i dettagli pratici e le specifiche tecniche di connessione telematica. Inoltre le amministrazioni assicurano, per via elettronica, dalla pubblicazione del bando e fino a conclusione del sistema, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'onori e a qualsiasi documento complementare e indicano nel bando di gara l'indirizzo Internet presso il quale è possibile consultare tali documenti. Le amministrazioni aggiudicatrici assicurano a qualsivoglia operatore economico, per tutta la durata del sistema dinamico di acquisizione, la possibilità di presentare un'offerta indicativa allo scopo di essere ammesso nel sistema alle condizioni stabilite nel bando e nel capitolato d'onori. Esse portano a termine la valutazione dell'offerta indicativa entro 15 giorni a decorrere dalla presentazione della stessa. Possono tuttavia prolungare il periodo di valutazione a condizione che nessun appalto sia messo in concorrenza nel frattempo. L'amministrazione aggiudicatrice, successivamente, deve informare al più presto l'offerente in merito alla sua ammissione nel sistema dinamico di acquisizione o al rigetto della sua offerta indicativa. Il sistema dinamico non è terminato perché, quando l'amministrazione deve procedere ad affidare un appalto specifico, questo deve essere oggetto di un confronto concorrenziale. Le amministrazioni aggiudicatrici infatti invitano tutti gli offerenti ammessi nel sistema a presentare un'offerta per ogni appalto specifico da aggiudicare nel quadro del sistema. A tal fine essi fissano un termine sufficiente per la presentazione delle offerte. Le amministrazioni aggiudicano l'appalto all'offerente che ha presentato la migliore offerta in base ai criteri di aggiudicazione enunciati nel bando di gara che ha pubblicizzato l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione.

¹⁹⁶ L'asta elettronica è un processo per fasi successive basato su un dispositivo elettronico di classificazione automatica dei nuovi prezzi ,dopo che è stata effettuata una prima valutazione completa delle offerte originarie con le modalità del bando. L'asta elettronica è un istituto innovativo dato che nel sistema delle direttive recepite ,costituisce l'usuale strumento di aggiudicazione per le procedure aperte, mentre nel sistema precedente regolato dal DPR n. 101\02, il ricorso alle procedure telematiche di acquisto costituiva una alternativa a quelle tradizionali,da deliberarsi con specifica motivazione dalla amministrazione interessata. Ai sensi del comma tre dell'art. 85 ,le aste elettroniche possono essere utilizzate quando le specifiche dell'appalto possono essere fissate in maniera precisa e la valutazione delle offerte rispondenti alla specifiche definite nel bando di gara sia effettuabile automaticamente da un mezzo elettronico ,sulla base di elementi quantificabili in modo tale da essere espressi in cifre o in percentuali.

prescindere dalle soluzioni normative che verranno adottate dalla disciplina regolamentare, è fuori di dubbio che in linea di principio l'approvvigionamento di beni e servizi per via telematica è ormai, di fatto, una via obbligata per tutte le amministrazioni (a prescindere da specifici obblighi di legge), in quanto strumento rilevante per contribuire concretamente alla realizzazione della tanto agognata razionalizzazione della spesa pubblica.

8. Presupposti legislativi

I principali presupposti legislativi sui quali si fonda il D.P.R. 101/02 sono sostanzialmente due:

1) il comma 4-5, dell'art. 24, della Legge 340/2000, secondo i quali *“Con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le procedure di scelta del contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti informatici che le pubbliche amministrazioni possono utilizzare ai fini dell'acquisizione in via elettronica ed informatica di beni e servizi (comma4). I regolamenti assicurano la parità di condizioni dei partecipanti, la segretezza, ove necessaria, la trasparenza e la semplificazione delle procedure, comprese quelle relative alle modalità di collaudo e pagamento, nonché la completezza delle offerte (comma 5)”*;

2) il comma 5, della art.58 della Legge 388/2000, (legge finanziaria per il 2001), a norma del quale *“Con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definite le*

procedure di scelta del contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti elettronici ed informatici che le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare ai fini dell'acquisizione di beni e servizi, assicurando la parità di condizioni dei partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione della procedura.”

Va evidenziato, inoltre, come il D.P.R. 101/ 2002 si sia inserito perfettamente nel quadro normativo già esistente, delineatosi a partire dalla legge Bassanini n.59/97 (che ha conferito pieno riconoscimento alla validità giuridica del documento informatico) e costituito fondamentalmente dalla normativa sugli appalti pubblici, rispetto alla quale il regolamento non appare per nulla “disarmonico”.

Anche da un punto di vista pratico, infine, il D.P.R. 101/2002 sembra aver pienamente recepito la emergente volontà, da parte degli utenti, di servirsi di strumenti informatici e telematici nel settore degli acquisti: basti pensare alle numerose iniziative sperimentali che già prima dell'entrata in vigore del regolamento si erano susseguite nel tempo.

9. Profili generali e norme comuni (Capo I)

Come anticipato, il D.P.R. 101/2002, recependo taluni fermenti innovativi già manifestatisi nella prassi, ha disciplinato le modalità di utilizzo di procedure telematiche di acquisto che consentono alle Pubbliche Amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi -sia per

importi inferiori che superiori a quelli fissati dalle soglie comunitarie- mediante sistemi automatizzati di scelta del contraente (art.2, comma 1).

Le procedure telematiche di acquisto (cfr.art.1, lett. a) previste sono sostanzialmente due:

- le gare telematiche (o anche aste on-line), disciplinate al Capo II, artt.9 e 10 (Cfr. art.1, lett. b);
- il mercato elettronico (o *marketplace*), disciplinato al Capo III, art.11 (Cfr.art.1 lett. c) (quest'ultimo di esclusiva pertinenza delle procedure "sotto soglia").

Occorre sin da ora precisare che lo svolgimento di tali procedure, come specifica lo stesso regolamento all'art.2 comma 2, non condiziona in alcun modo l'applicabilità dei principi generali del diritto amministrativo in tema di acquisizioni negli enti pubblici, atteso che le procedure telematiche di acquisto assicurano la parità di condizione dei partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria e sulla documentazione amministrativa.

Riguardo ai destinatari del regolamento, il Legislatore ha adottato una linea flessibile, di talché esso non va applicato obbligatoriamente a tutte le stazioni appaltanti e non riguarda l'intero procedimento di aggiudicazione, ma la sola fase della presentazione delle offerte; in questo modo, il ricorso alle procedure telematiche rimane una scelta discrezionale delle singole stazioni appaltanti che decideranno, di volta in volta,

se far uso di strumenti di *e-procurement* oppure di metodi tradizionali.

Ed infatti, l'art. 2, comma 3, stabilisce che “Rimane ferma la possibilità per le Amministrazioni di effettuare gli approvvigionamenti di beni e servizi con le tradizionali procedure di scelta del contraente”.

In linea con le recenti riforme costituzionali in senso federalista, inoltre, il DPR 101/02, al comma 4 dell'art. 2 prevede che “Le regioni, le province, le città metropolitane, i comuni e le comunità montane possono applicare le disposizioni del presente regolamento se così dispongano nell'ambito della propria autonomia (ovvero attraverso regolamenti interni)”.

Le Amministrazioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera e) -alle quali, invece, si applicano le disposizioni del regolamento *ex art. 2, comma 3-* sono “tutti i soggetti, gli enti e gli organismi tenuti all'applicazione delle normative nazionali e comunitarie in tema di appalti pubblici, con esclusione delle regioni, delle Province, delle città metropolitane dei Comuni e delle comunità montane”.

La norma contenuta nel citato art. 2, comma 4, secondo la quale il regolamento è solo facoltativamente applicabile da parte delle regioni e degli enti locali, risulta pienamente compatibile col nuovo testo dell'art. 117, comma 1, Cost., laddove, nell'elenco delle materie per le quali lo Stato dispone della legislazione esclusiva, non compaiono gli appalti pubblici.

Allo stesso modo, il comma 6 dello stesso art. 117 attribuisce la potestà regolamentare allo Stato, solo “nelle materie di legislazione esclusiva”, riservandola invece alle Regioni “in ogni altra materia”, mentre “i Comuni, le Province e le Città Metropolitane dispongono di potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuiti”.

Da altro punto di vista, il D.P.R. 101/2002 non va considerato come la fonte che ha tipizzato tutte le possibili forme di *e-procurement*: esso, infatti, prevede che le procedure di scelta del contraente potranno essere effettuate anche utilizzando, a supporto del procedimento, sistemi elettronici e telematici diversi da gare telematiche e mercato elettronico, purché compatibili con le disposizioni della normativa vigente.¹⁹⁷

Ne è un esempio, la presenza, nel nostro ordinamento, sia pure con funzioni diverse, dalle Convenzioni Consip, altro strumento di *e-procurement* richiamato dal regolamento in commento ma non direttamente disciplinato da esso (Art.2, comma 5).

In altri termini, il Dpr 101/02 oltre a legittimare indirettamente ex post l'utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure d'appalto, prefigura uno scenario in cui la diffusione di nuove tecnologie informatiche consentirà di utilizzare tali strumenti nelle procedure di acquisto, a

¹⁹⁷ Diverse stazioni appaltanti, infatti, a prescindere dall'esistenza di una specifica normativa in materia, hanno già avviato sperimentalmente forme innovative di utilizzo di strumenti informatici e telematici nelle procedure di acquisizione

prescindere dall'esistenza di una specifica normativa settoriale di *e-procurement*.

E ciò, anche in ragione del fatto che numerose fonti in materia di appalti pubblici non sono assolutamente incompatibili con l'impiego di strumenti informatici: in alcuni casi, invero, se ne prevede espressamente l'utilizzo, o, comunque, non è presente alcuna disciplina che privilegi gli strumenti cartacei in luogo di quelli elettronici.

Il D.P.R. 101/2002 risulta particolarmente flessibile anche per il fatto che non impone la totale eliminazione dei supporti cartacei, il cui utilizzo rimane possibile sia nella fase iniziale, sia, per certi aspetti, in quella finale, mentre l'impiego degli strumenti informatici e telematici resta concentrato nello svolgimento della gara vera e propria.

Ed ancora, l'art.1, comma 1, letto d) definisce gli “strumenti informatici e telematici”, come l'insieme di soluzioni, strumenti elettronici e telematici, “che consentono la presentazione delle offerte da parte degli utenti e la classificazione delle offerte stesse secondo metodologie e criteri predefiniti”, senza invece far riferimento ad operazioni riconducibili ad altre fasi, prima fra tutte, ad esempio, quella relativa alla qualificazione degli aspiranti concorrenti.

Allo stesso modo la lettera g) del medesimo art.1 include nel novero degli utenti del sistema solo coloro che hanno già ottenuto l'abilitazione, la quale viene assegnata a seguito di una fase preliminare allo svolgimento delle vere e proprie procedure telematiche, nella quale, l'utilizzo di strumenti informatici e telematici è del tutto eventuale (il

bando di abilitazione, infatti, dovrà indicare, tra l'altro, -le eventuali procedure telematiche utilizzate-).

Per quanto riguarda, invece, la fase successiva all'aggiudicazione, si noti che, tutte le operazioni effettuate nell'ambito delle gare telematiche devono essere successivamente confermate con l'utilizzo dello strumento di sottoscrizione, ovvero, ai sensi dell'art.1, lett. n, la c.d. firma digitale (art.4, comma 6) così come anche i verbali delle operazioni di gara e di aggiudicazione sono sottoscritti con firma anche digitale (art.8, commi 2 e 3).

Ad ulteriore conferma della possibile coesistenza, tra sistema telematico e sistema tradizionale, l'art. 8, comma 4 dispone che “nelle procedure di cui al presente decreto si fa luogo all'approvazione del contratto con strumenti telematici”, non dettando però alcuna disciplina in tema di stipulazione del contratto.

Per lo svolgimento delle procedure d'appalto telematiche, è inoltre necessaria la presenza di un soggetto terzo, estraneo alla procedura stessa, definito gestore del sistema, ovvero quel soggetto pubblico o privato di cui l'Amministrazione può avvalersi, nel rispetto della normativa vigente in tema di scelta del contraente, per la gestione tecnica dei sistemi informatici di negoziazione, con lo specifico compito di vigilare sul corretto funzionamento dei sistemi di negoziazione, così garantendo il corretto svolgimento della procedura dal punto di vista informatico (art.1, lett. f).

Il gestore del sistema, per l'espletamento del predetto compito, assume altresì la relativa responsabilità e, all'uopo,

fornisce idonea garanzia bancaria o assicurativa volta ad assicurare il rispetto dei principi stabiliti dall'art.3, comma 1 (art.7), ovvero quei principi di sicurezza fissati dalle disposizioni contenute nei regolamenti emanati ai sensi dell'art.15, comma 2, della c.d. legge sulla *privacy*.

Il gestore del sistema, infatti, assume anche il ruolo di responsabile del trattamento dei dati e, su richiesta dell'Amministrazione titolare del trattamento stesso, cura gli adempimenti, di competenza della medesima Amministrazione, in ordine alla operatività dei processi di autorizzazione.

L'espletamento delle procedure telematiche consta di due distinte fasi:

a) l'abilitazione dei fornitori (fase comune sia alle gare telematiche che al mercato elettronico), che può essere gestita anche integralmente con il ricorso a strumenti tradizionali e consiste nella verifica del possesso dei requisiti richiesti dalle norme in materia per la partecipazione alle procedure;

b) la gara telematica vera e propria (o il ricorso al mercato elettronico), che, invece, segue una procedura completamente informatizzata.

Una rilevante innovazione riguarda la facoltà, offerta alle stazioni appaltanti, di effettuare un'unica abilitazione, valida per un periodo massimo di 24 mesi, mediante la quale sono espletate una pluralità di procedure di aggiudicazione, senza dovere ripetere ogni volta la qualificazione dei concorrenti.

La fase successiva alla conclusione della gara, invece, come già anticipato, non presenta particolari novità rispetto a quanto avviene attualmente, se non per la peculiarità degli strumenti utilizzati per confermare gli atti di gara (offerte formulate, verbali) da parte dei vari soggetti coinvolti (partecipanti, responsabile del procedimento, ufficiale rogante, organo approvante).

Il sistema appena descritto è divenuto immediatamente operativo, atteso che il D.P.R. 101/2002, a differenza di quanto di solito accade in casi analoghi, non opera alcun rinvio a normative tecniche di futura emanazione.

La presenza di alcune disarmonie di coordinamento tra gli istituti introdotti dal D.P.R. 101/2002 e le norme sul documento informatico, tuttavia, impone agli operatori, in particolare alle stazioni appaltanti, anche attraverso la loro potestà regolamentare più volte richiamata dallo stesso regolamento, di promuovere prassi applicative tali da consentire il rispetto dei principi della *par condicio* e della trasparenza, che devono permeare le procedure di evidenza pubblica, a prescindere dagli strumenti utilizzati per lo svolgimento delle medesime.

10. I regolamenti attuativi interni

A questo punto, e prima di descrivere dettagliatamente i due principali strumenti di *e-procurement*, appare utile approfondire l'aspetto concernente i regolamenti attuativi interni che le stazioni appaltanti devono emanare nel momento in cui decidano di accedere ai nuovi sistemi di scelta

del contraente, in conformità alle disposizioni regolamentari interne attinenti la materia.

Ed infatti, analogamente a quanto avviene attualmente, le stazioni appaltanti, nella fase iniziale della procedura, dovranno individuare il metodo di scelta del contraente nella c.d. deliberazione (o determinazione) a contrarre, nella quale potrà anche darsi atto del ricorso dei presupposti che legittimano l'utilizzo delle procedure telematiche, sulla base del rinvio alle norme del regolamento interno.

I suddetti regolamenti potranno prevedere le tipologie di acquisti per le quali è ammissibile il ricorso alle gare telematiche, presumibilmente individuando categorie di beni e servizi e fissandone i rispettivi importi massimi o minimi, effettuare scelte anche di carattere organizzativo, disciplinando in particolare le modalità di individuazione dei “soggetti abilitati che possono avvalersi delle procedure telematiche di acquisto” (art.5, comma 1).

Tale norma è da coordinarsi, oltre che alle disposizioni dettate in materia di organi e uffici dell'ente, anche con i principi desumibili dalla normativa in tema di *privacy*, per i quali il trattamento dei dati personali deve avvenire soltanto da parte di soggetti formalmente individuati e nominati incaricati nelle forme di legge.

Il Garante per la protezione dei dati personali infatti, nel parere relativo al Regolamento reso il 14 giugno 2001, ha chiarito che “La parola funzionari dovrebbe essere sostituita dalla parola soggetti o con espressione analoga, per far sì che le Amministrazioni aggiudicatrici individuino tutti i soggetti

che collaborino con esse, abilitati ad avvalersi del sistema, a prescindere dalla loro eventuale qualifica di funzionario (si pensi al collaboratore di una società che operi in *outsourcing* per conto di un'Amministrazione)”.

Le stazioni appaltanti, pertanto, dovranno, nell'atto regolamentare interno, individuare i soggetti aventi titolo ad accedere ai sistemi informatici, tenendo conto che tale ricognizione andrà operata per categorie, menzionando ad esempio gli addetti ad un certo ufficio in possesso di una determinata qualifica professionale, o i consulenti esterni all'ente incaricati della manutenzione/gestione dei programmi informatici.

Non è chiaro invece se nel regolamento interno debbano, o meno, essere comprese anche le norme tecniche disciplinanti le caratteristiche dei sistemi informatici utilizzati, tali da garantire, ad esempio, che non siano operabili “variazioni sui documenti, sulle registrazioni di sistema e sulla altre rappresentazioni informatiche e telematiche degli atti delle operazioni compiute nell'ambito delle procedure” (art.6, comma 1)

Si noti, inoltre, che nella versione precedente del regolamento si attribuiva espressamente ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'emanazione delle “norme tecniche di attuazione”; la mancanza di una norma analoga nella versione definitiva induce ad ipotizzare che le stesse debbano essere stabilite dalle stazioni appaltanti proprio nei regolamenti interni.

Accertato dunque che le pubbliche amministrazioni si dotino di un atto generale, disciplinante, tra l'altro, i presupposti per il ricorso agli acquisti mediante procedure telematiche, occorre procedere alla sua concreta individuazione. In particolare, potrebbe optarsi per l'adozione di un apposito regolamento dedicato agli acquisti con strumenti telematici, oppure per l'inserimento di una specifica sezione sul tema all'interno del tradizionale “regolamento dei contratti dell'Ente”.

Con riferimento alla disciplina degli enti locali, le disposizioni citate del D.P.R. 101/2002 dovrebbero essere coordinate, oltre che con l'art.192 del D.Lgs. 267/2000, a norma del quale le modalità di scelta del contraente ammissibili devono essere quelle previste nelle “disposizioni vigenti in materia di contratti delle Pubbliche Amministrazioni”, soprattutto con l'art.7 del medesimo D.Lgs. 267/2000, per il quale “Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”.

Le disposizioni che precedono assumono ovviamente una diversa portata alla luce della legge costituzionale 3/2001 nella quale l'autonomia dei comuni e dei rispettivi statuti è stata sancita a livello costituzionale dal nuovo articolo 114, comma 2, mentre il comma 6 dell'articolo 117, in materia di

potestà regolamentare, stabilisce che “I comuni, le province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

Per quanto riguarda gli enti facenti parte del Servizio Sanitario Nazionale, le disposizioni regolamentari di cui al D.P.R. 101/2002 potrebbero essere contenute, oltre che in un apposito atto generale, anche nell'atto aziendale di cui all'articolo 3, comma 1 *bis*, D.Lgs. 502/1992, fermo restando che nel medesimo devono già essere previste apposite disposizioni in materia di modalità di affidamento dei contratti di fornitura di beni e servizi, il cui valore sia inferiore a quello stabilito dalla normativa comunitaria in materia.

11. Le gare telematiche (Capo II).

Sotto un profilo strettamente tecnico, l'asta *on line* potrebbe essere definita come uno strumento di negoziazione ed aggiudicazione di una gara tramite la messa in competizione via *internet* di più fornitori preselezionati secondo determinati criteri.

In realtà il sistema non molto diverso da quello tradizionale, ma si serve dei vantaggi della tecnologia.

Ed infatti, le aste *on line* vengono realizzate a legislazione vigente, ovvero attraverso il meccanismo stabilito dall'art. 89, comma 1, lett. a), del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, che prevede il metodo del rilancio delle offerte fino alla scadenza del termine indicato nella lettera di invito. In essa è indicata sia la sede formale dell'apertura della

negoziazione, sia la durata della stessa. Nel corso delle operazioni di gara risultano visibili, nel contenuto, le offerte di ciascun concorrente, essendo criptata la provenienza. Il sistema informatico evidenzia automaticamente la migliore offerta ed il relativo offerente. La commissione di gara, poi, procede alla proclamazione dell'aggiudicatario. Il verbale di aggiudicazione è vincolante per l'aggiudicatario, quindi non occorre la successiva stipula del contratto.

La vera peculiarità dell'asta *on line* rispetto alle aste tradizionali, dunque, consiste nella “virtualità” del luogo in cui gli acquirenti ed i fornitori si incontrano per contrattare la compravendita di un prodotto/servizio.

Come nelle aste di tipo tradizionale, anche in quelle online i beni e servizi trattati sono inizialmente definiti in termini di quantità, prezzo e specifiche tecniche, ma nel corso dell'asta una o più di tali caratteristiche (più comunemente il prezzo, ma non esclusivamente) possono essere oggetto di rilancio da parte dei partecipanti.

Nella realizzazione di un'asta *on line* entrano in gioco gli stessi tre tipi di attori presenti negli altri strumenti di *e-procurement*: i fornitori, gli acquirenti e i gestori dei sistemi tecnologici sui quali si realizza l'asta.

Un'Amministrazione che intenda svolgere un'asta *on line* dovrà individuare un gestore del sistema, che potrà essere la stessa Amministrazione ovvero un fornitore esterno (è necessario valutare la convenienza economica di tali due opzioni)

Nel caso delle aste *on line* sarà molto probabile che si abbia convenienza a richiedere il servizio da un fornitore esterno, poiché difficilmente la frequenza di ricorso alle aste sarà tale da giustificare l'acquisto di una propria piattaforma.

Il DPR 101/02, come già anticipato, estende la possibilità di ricorrere alle aste *on line* anche alle forniture di importo superiore alla soglia comunitaria. In base ad esso, ciascuna Amministrazione gode della più ampia autonomia nel decidere se accedere a gare telematiche (aste *on line*) ed, in caso positivo, quale piattaforma tecnologica utilizzare.

Per poter svolgere un'asta *on line*, un'Amministrazione deve necessariamente effettuare alcuni passaggi:

- 1) pubblicazione - con un anticipo di almeno 60 giorni rispetto alla data della gara - di un bando di abilitazione dei fornitori, in cui occorre individuare tra l'altro: i contenuti e le modalità di presentazione delle domande; le categorie merceologiche dei beni e dei servizi oggetto di gara; i requisiti soggettivi ed oggettivi per l'abilitazione; le procedure e le metodologie utilizzate per la classificazione delle offerte, le garanzie che il fornitore dovrà rilasciare per accedere al sistema informatico di negoziazione (Art.9, commi 1, 2 e 3);

- 2) abilitazione dei fornitori muniti dei requisiti, entro 15 giorni dalla ricezione della domanda di abilitazione (Art.9, comma 4);

- 3) pubblicazione del bando di gara - con un anticipo di almeno 30 giorni rispetto alla data di effettuazione della gara - in cui, tra l'altro, si riaprono i termini per l'abilitazione alla gara (Art.10, comma 1);

4) invio degli inviti a partecipare ai soggetti abilitati, almeno 10 giorni prima dello svolgimento della gara (Art.10, comma 3).

I criteri di aggiudicazione previsti dalla norma sono di due tipi:

a) al prezzo più basso: i criteri di aggiudicazione fanno riferimento alla sola componente economica (Valore monetario offerto); nessun parametro qualitativo viene utilizzato per valutare l'offerta vincente;

b) all'offerta economicamente più vantaggiosa: l'offerta economicamente più vantaggiosa prevede un sistema di ponderazione delle offerte economiche (valore monetario offerto) attraverso parametri qualitativi standardizzati, generalmente corrispondenti ad un valore di ponderazione associato agli attributi del bene o servizio oggetto di gara. La classifica delle offerte pervenute dai concorrenti viene quindi ponderata dai valori associati ai parametri qualitativi stabiliti dal responsabile del procedimento all'atto dell'impostazione dell'impianto di gara.

Per quanto riguarda i tipi di procedimenti, la norma non detta regole obbligatorie; quelli più comuni sono comunque di due tipi:

- in unico *round*: il processo di gara telematica si svolge in una unica procedura (*round* di gara); chiusi i termini della gara il responsabile del procedimento passa alla fase di aggiudicazione finale;

- a *round* multipli: il processo di gara telematica prevede il riutilizzo iterativo (numerosi *round*) di una stessa

procedura di gara, impostata sul sistema e utilizzata dall'inizio. Il banditore conclude il processo di gara chiudendo l'ultimo procedimento avviato (ultimo *round*).

Combinando i criteri stabiliti dalla norma con i due tipi di procedimenti più comuni, si profilano quattro differenti forme di implementazione delle aste on-line, che saranno presumibilmente le più utilizzate.

In generale, la maggiore convenienza nello svolgere aste on-line si verifica quando occorre negoziare l'acquisto di beni/servizi ben definiti in termini di quantità, caratterizzati da un'alta volatilità dei prezzi e delle tecnologie, e con caratteristiche qualitative di facile misurabilità (eventualmente da sottoporre a "rilancio" insieme al prezzo).

Il DPR 101/2002, pur non assegnando al Ministero dell'Economia e delle Finanze un ruolo particolare riguardo l'effettuazione delle aste *on line*, prevede che tale procedura possa essere adottata per la stipula delle convenzioni di cui all'articolo 26 della Finanziaria 2000; per tale motivo il Ministero ha disposto che, insieme alla piattaforma tecnologica attualmente in corso di sviluppo per il *marketplace*, venga creata anche una piattaforma per lo svolgimento delle proprie aste *on line*.

12. Il mercato elettronico (Marketplace) (Capo III)

Anche in questo caso, come in tutti gli strumenti di *e-procurement*, entrano in gioco tre tipi di attori: i fornitori, gli acquirenti (eventualmente articolati in più Unità

Organizzative) e i gestori dei sistemi tecnologici sui quali è realizzato il *marketplace*.

Il *marketplace*, utilizzabile per acquisti sotto la soglia comunitaria, concretamente consiste in una pagina web, organizzata dal gestore dei sistemi tecnologici, nella quale più fornitori espongono i propri cataloghi prodotti, e gli acquirenti interessati possono accedere, confrontare le diverse offerte, richiedere se del caso quotazioni per forniture specifiche, ed eventualmente procedere all'acquisto. In pratica, un vero e proprio mercato virtuale che favorisce l'incontro tra la domanda e l'offerta di beni e servizi utilizzabili dalle Pubbliche Amministrazioni per acquisti sotto "soglia".

La denominazione di *marketplace* (mercato, nell'accezione di "mercato di piazza") mette in evidenza l'analogia tra la pagina web e un mercato tradizionale, in cui i diversi venditori espongono la propria merce "fianco a fianco", rendendo così molto agevole effettuare ragguagli tra le offerte.

Il gestore del sistema è in generale un soggetto che ha interesse a far incontrare la domanda (acquirenti) e l'offerta (fornitori).

Semplificando, i motivi di tale interesse possono essere legati a:

- l'intenzione di sviluppare un business, in cui i ricavi possono derivare ad esempio dai canoni per l'erogazione di servizi ai fornitori (spazio per esporre i propri prodotti, promozione,...) e agli acquirenti (selezione dei fornitori, controllo degli accessi, ricerca e comparazione dei

prodotti,...), ovvero dagli "aggi" sulle transazioni che hanno luogo nel *marketplace*;

- l'intenzione di realizzare economie sia sul costo di acquisto dei prodotti, grazie alla competizione che si innesca tra fornitori le cui offerte sono fianco a fianco, sia sul costo del processo di approvvigionamento, che risulta molto semplificato.

Nel primo caso il gestore del sistema è chiaramente un soggetto di tipo "imprenditoriale", distinto da fornitori e acquirenti.

Il secondo caso è quello di un'organizzazione acquirente, ad esempio un'azienda o una Pubblica Amministrazione, che si dota di propri sistemi entro i quali ospitare il *marketplace*.

Quest'ultimo caso è generalmente raro, in quanto solitamente gli elevati costi dei sistemi tecnologici e delle competenze necessarie per il loro utilizzo rendono più conveniente acquistare il servizio di un gestore del servizio esterno.

Il DPR 101/02 regola il funzionamento dei mercati elettronici, individuando le regole che le amministrazioni devono seguire per effettuare gli acquisti con tale modalità.

Per poter rendere operante un *marketplace*, le amministrazioni devono innanzitutto individuare un gestore del sistema (che, come si è detto, potrà essere un proprio ufficio interno, ovvero un fornitore esterno, da selezionare mediante una apposita procedura di evidenza pubblica);

inoltre, anche in questo caso, le P.A. dovranno osservare taluni indefettibili passaggi:

a) pubblicazione di un bando di abilitazione dei fornitori, in cui occorre individuare tra l'altro: le categorie merceologiche dei beni e dei servizi, i requisiti oggettivi e soggettivi per l'abilitazione, le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi con cui raffrontare beni e servizi offerti ai fini dell'abilitazione; i criteri e le modalità di valutazione delle domande; vanno inoltre predisposte le condizioni generali di fornitura (cioè lo schema di contratto)

b) abilitazione dei fornitori che rispondono ai requisiti

c) pubblicazione dei cataloghi.

Una volta pubblicati i cataloghi, le Unità ordinanti possono acquistare nell'ambito del *marketplace* richiedendo quotazioni speciali rispetto ai prezzi di listino, acquisendo le diverse offerte, e valutando la più vantaggiosa, ovvero operando secondo i propri regolamenti per gli acquisti in economia.

In generale, il *marketplace* si presta particolarmente all'acquisto di beni standard, con alta frequenza di acquisto, tecnologia consolidata e prezzi contenuti (ma non necessariamente stabili).

Lo schema descritto lascia prevedere verosimilmente che il *marketplace* costituirà uno strumento conveniente per soggetti aventi una certa "massa critica", che nel caso degli Enti locali potranno essere in concreto delle Amministrazioni

di notevoli dimensioni, ovvero associazioni/consorzi di più Enti medio/piccoli.

In ogni caso, tutte le P.A. potranno accedere al Mercato Elettronico delle Pubbliche Amministrazioni che il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha avuto mandato di predisporre e coordinare in base al DPR 101/4/2002.

Lo sviluppo della piattaforma tecnologica atta ad ospitare tale Mercato Elettronico è avvenuto, mediante alcuni test, negli ultimi mesi del 2002.

A regime, l'accesso al mercato è aperto a tutte le Amministrazioni; nel caso delle P.A. locali ciò può avvenire nell'ipotesi in cui abbiano così disposto nei propri regolamenti interni.

13. Rilievi critici.

I vantaggi derivanti dall'introduzione dei modelli sopra descritti (Convenzioni quadro e aggregazioni di Enti, aste *on line* e *marketplace*), peraltro già sinteticamente enunciati in precedenza, si sono rivelati immediatamente apprezzabili, sia sul versante del risparmio dovuto ai bassi prezzi di aggiudicazione, sia soprattutto sul fronte meno visibile ma altrettanto rilevante della liberazione di risorse dell'Amministrazione, che potranno essere impegnate in attività a maggior valore aggiunto rispetto alla gestione delle procedure di acquisto come avvenuto finora.

Ma vi è di più, tra i vantaggi ulteriori e conseguenti all'utilizzo del sistema delle convenzioni si prospetta anche la possibilità per le Amministrazioni, attraverso l'accesso al sito

internet della Consip, di ottenere una serie di informazioni relative agli acquisti effettuati, dati che risulteranno particolarmente utili per migliorare la programmazione e la valutazione dell'attività amministrativa.

Nonostante gli evidenti benefici per la attività della P.A., però, il sistema delle convenzioni Consip non è rimasto esente da critiche e, probabilmente anche per questo motivo, non è ancora decollato del tutto.

Ed infatti, nonostante una discreta diffusione degli strumenti di *e-procurement* nella Pubblica Amministrazione, dai dati diffusi nel “Rapporto sull’ICT nella Pubblica Amministrazione locale” di Assinform¹⁹⁸ emerge una situazione per certi aspetti non proprio confortante. La spesa in ambito ICT (tecnologie dell’informazione e della comunicazione), per esempio, viene effettuata con modalità elettroniche, mediante il portale Consip, per meno del 24 % degli acquisti.

Questo dipende anche e soprattutto dalla proliferazione sempre maggiore, nell’ambito degli Enti locali, di piattaforme tecnologiche a supporto dell’*e-procurement* analoghe a quelle offerte da Consip, ma con raggio d’azione ridotto ad aree solitamente regionali, provinciali o comunali.

E ciò, perché gli strumenti forniti da Consip, avendo una formula generalmente asettica ed oggettiva, se da un lato consentono di risparmiare, dall’altro obbligano a tagliare i ponti con i fornitori di beni e servizi locali, interlocutori abituali degli Enti locali con i quali si stabilisce un rapporto

¹⁹⁸ Consultabile al sito www.aitech-assinform.it.

che, nel bene e nel male è strategico per gli Enti. Nel bene, soprattutto quando il fornitore rappresenta una risorsa per l'economia locale. Nel male, quando tale rapporto è viziato dall'eccessiva discrezionalità e dai favoritismi, quando non addirittura dai conflitti d'interesse.

Il fenomeno appena descritto, però reca con sé non pochi rischi, perché la creazione *ex novo* di piattaforme locali di *e-procurement* da un lato, determina uno spreco maggiore di risorse finanziarie, dall'altro provoca un aumento dei tempi per essere effettivamente operativi, senza peraltro sfruttare l'esperienza ed il *know how* specifico, sviluppato dagli operatori già presenti sul mercato. Per arginare questo fenomeno, quindi, la Legge Finanziaria per il 2007 ha stabilito che le centrali regionali e la Consip devono costituire un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Non mancano, inoltre perplessità relative alla “compatibilità” fra la normativa comunitaria, nella quale non sono contenute norme precise in tale senso, e l'affidamento alla Consip di talune funzioni proprie delle diverse stazioni appaltanti, sia con riferimento alle modalità di individuazione della cd. centrale acquisti¹⁹⁹, sia rispetto alle problematiche derivanti dalle recenti riforme costituzionali in senso federalista.

¹⁹⁹ Corte dei Conti determinazione n. 19 in data 08.05.2001

Appare utile soffermare l'attenzione anche su quelle problematiche di natura pratica che derivano dall'utilizzo delle convenzioni quadro e, più in generale, degli strumenti di *e-procurement*.

Una prima critica è connessa alle possibili “ripercussioni negative in tema di libertà di concorrenza”, sia con riferimento all'esclusione dal mercato di un numero considerevole di soggetti (si pensi alle piccole e medie imprese, prive dei requisiti di qualificazione sufficienti alla partecipazione alle procedure, con pregiudizio della libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata) sia, soprattutto, rispetto ai pericoli legati alla possibile configurazione di “situazione di monopolio” in capo ad una ristretta cerchia di aziende partecipanti, le quali, nel caso di aggiudicazione, si troverebbero a controllare grandi fette di mercato, godendo di rendite di posizione rispetto agli esclusi²⁰⁰.

La possibilità che si creino oligopoli (o addirittura monopoli) rappresenta un rischio che va attentamente valutato, sebbene, a dire il vero, il pericolo di accordi di cartello è potenzialmente insito in ogni gara d'appalto.

Sia nel sistema tradizionale, che in quello convenzionale, pertanto, un valido rimedio per scongiurare eventuali accordi tra imprese, potrebbe essere quello di

²⁰⁰ È l'ipotesi dei c.d. “accordi di cartello”; si pensi, ad esempio, alla convenzione sui buoni pasto, in seguito alla quale l'Antitrust ha sanzionato con una multa di 34,1 milioni di Euro il consorzio vincente, concludendo per l'esistenza di una pratica concordata tra otto aziende del settore escludendone altre due. La sanzione ha riguardato, ovviamente, le imprese fornitrici vincenti, ma non la Consip.

strutturare il capitolato di gara secondo regole tali da scoraggiare eventuali comportamenti collusivi.

Altri giudizi negativi sono stati sollevati anche sotto il profilo dell'analisi delle "prestazioni offerte", atteso che il sistema della centralizzazione degli acquisti non può garantire la qualità della merce, e ciò in quanto le richieste dei bandi non possono che contenere indicazioni generiche, con evidente sbilanciamento in favore dell'aspetto prezzo a scapito della qualità; centralizzare, infatti, significa appiattare il problema della scelta sugli aspetti più facilmente apprezzabili, ovvero, appunto, il prezzo.

Non v'è dubbio che la misura del vantaggio, in termini di minore prezzo d'acquisto unicamente in base alla maggiore quantità richiesta, possa rivelarsi inferiore alle attese, non potendosi aspirare ai benefici (legati a collaborazioni in determinate attività, alla fornitura di altri beni e servizi, ecc.) che un fornitore potrebbe diversamente trarre da un rapporto personalizzato con il singolo cliente.

Tuttavia, occorre tener presente che il miglioramento della qualità delle forniture costituisce proprio uno degli obiettivi principali del concetto di razionalizzazione della spesa, insito nel sistema delle convenzioni.

A tal fine, nella fase precedente alla gara, la Consip ha il compito di analizzare accuratamente la domanda della PA riguardo alla categoria merceologica interessata e studiare le caratteristiche dell'offerta nel relativo settore, allo scopo di definire con precisione le necessità delle PA e, in base a

queste, selezionare le migliori opportunità disponibili sul mercato.

I beni e servizi scelti mirano a garantire un livello qualitativo adeguato alle esigenze di utilizzo standard da parte delle PA utenti e, dunque, necessariamente un livello medio (ovviamente, in presenza di esigenze specifiche da parte degli utenti, queste possono essere meglio soddisfatte a livello di singola Amministrazione).

All'atto della predisposizione del bando di gara, inoltre, vengono specificate in modo dettagliato le caratteristiche tecniche dell'oggetto o servizio da fornire. Gli *standard* qualitativi fissati rappresentano la soglia minima per la qualità delle forniture.

È evidente che, non per tutte le categorie merceologiche, la descrizione dettagliata delle singole caratteristiche può essere tale da garantire la solidità o la durata di un oggetto, ma tale problema è insito nella categoria merceologica stessa e si riscontrerebbe, ugualmente in una fornitura non aggiudicata dalla Consip.

L'aggiudicazione della convenzione, peraltro, non avviene sempre e solo sulla base di caratteristiche dichiarate dal fornitore, ma, quando è possibile, a seguito di prove funzionali a cui i beni vengono sottoposti per testarne la qualità.

Ed infine, per far fronte al problema della qualità delle prestazioni, occorrerà potenziare i controlli nel momento successivo all'aggiudicazione, intensificando l'attività di

monitoraggio delle forniture, attraverso un continuo interscambio con le Amministrazioni.

In tal modo sarà possibile sondare il grado di soddisfazione degli utenti e verificare che i livelli del servizio soddisfino le aspettative. Tale attività di verifica potrà consentire alle PA di esigere il rispetto della qualità prevista dal capitolato, pena l'escussione di penali e, in ultima analisi, la rescissione dei contratti.

Altra critica mossa al sistema Consip, infine, attiene ai “tempi di consegna”, che sarebbero tardivi rispetto al sistema tradizionale. In merito a tale ultima censura, sarà sufficiente spendere poche parole. Ed invero, come è noto, il problema dei tempi di consegna interessa la maggior parte delle aziende italiane. Sembrerebbe, invece, che nelle convenzioni Consip si cerchi di aggirare tale ostacolo, attraverso la fissazione di rigidi tempi di consegna (diversi a seconda delle categorie merceologiche²⁰¹). Apparentemente, quindi, tale critica risulta accampata su basi poco solide.

²⁰¹ In genere, per le convenzioni Consip, i termini di consegna non sono mai superiori a 90 giorni dall'acquisto, salvo il caso della convenzione autovetture, che prevede la consegna dopo 120 giorni. Nell'ipotesi di mancato rispetto dei tempi di consegna, le convenzioni prevedono, quale deterrente, penali da irrogare ai fornitori inadempienti.

CAPITOLO IV

Il caso della Regione Campania

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. La Società dell'Informazione nella Regione Campania: quadro normativo. - 3. segue: gli attori della Società dell'informazione campana.- 4. L'attuazione dell'e-government nei comuni campani: lo stato dell'arte. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

In questo capitolo tenteremo di tracciare un quadro sintetico dell'esperienza della Regione Campania in tema di *e-government* e Società dell'Informazione, dello stato dell'arte attuale, dei progetti in cantiere e delle prospettive future.

Il caso della Regione Campania, infatti, ai fini del presente lavoro, risulta particolarmente interessante, e ciò, perché la Campania è un esempio molto significativo della realizzazione dell'Amministrazione digitale nel meridione di Italia, dove, come abbiamo visto e come vedremo, il problema del divario digitale è ancor più sentito e dove i problemi attuativi sembrano essere maggiori rispetto alle Regioni del nord Italia, anche da un punto di vista economico.

Ripercorrere, quindi, le tappe dell'innovazione e comprendere a fondo le ragioni del ritardo del Sud del Paese rispetto allo sviluppo delle ITC appare importante proprio per cercare di proporre valide soluzioni.

C'è da dire, però, che la Campania, per quanto riguarda la realizzazione della Società dell'Informazione, risulta, per alcuni aspetti (vedi il Sistema Pubblico di Connettività), tra le Regioni più all'avanguardia, anche se restano evidenti alcune criticità comuni anche ad altre regioni del meridione.

Ed infatti, anche in Campania, come in molte regioni del sud Italia, si riscontrano notevoli problemi relativi alla formazione in ambito lavorativo sulle nuove tecnologie (soltanto un lavoratore su sette ha competenze di base in campo ICT); problemi relativi alla mancanza di competenze per le professionalità tecniche di elevato livello (c.d. *skill shortage*, letteralmente “carezza di abilità”); problemi relativi all'uso delle ITC da parte degli utenti (in Campania soltanto una famiglia su cinque dispone di connessione alla rete, e l'utilizzo di *internet* è fortemente correlato all'età, al sesso e alla posizione geografica; gli anziani, in particolar modo le donne, non hanno alcuna conoscenza su come utilizzare la rete); problemi connessi alla disponibilità di servizi della Pubblica Amministrazione Locale *on line* (questi sono ancora piuttosto limitati agli Enti più grandi e dotati (Comuni capoluogo, Amministrazione Regionale); problemi connessi infine alla esiguità di risorse a disposizione degli enti e alla limitatezza di risorse che anche le stesse imprese ed i cittadini (utenti ultimi) investono nelle ITC.

È fondamentale, infatti, non perdere di vista l'obiettivo principale che si propone di perseguire l'*e-government*, ovvero quello di rendere servizi più efficienti ai cittadini ed alle imprese.

Fino a quando, quindi, per mancanza di risorse, mancanza di adeguata informazione, preparazione e competenza, gli utenti resteranno esclusi (cittadini/imprese) dai vantaggi del Governo digitale, tutto il sistema, oltre che rivelarsi inutilmente dispendioso e, paradossalmente, addirittura dannoso, resterà sempre irrimediabilmente viziato da rilevanti profili di incostituzionalità riconducibili prevalentemente alla violazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Ebbene, la Regione Campania ha cercato di porre rimedio a queste ed altre problematiche, attraverso l'attivazione di diverse misure del Programma Operativo Regionale e di diversi progetti nell'ambito delle nuove tecnologie.

Resta ancora altissimo, tuttavia, come già chiarito, il rischio di esclusione di alcune fasce di popolazione dall'accesso alle risorse della Società dell'Informazione.

I predetti progetti, se correttamente realizzati, consentiranno di collocare la Regione Campania, per alcuni aspetti, in una posizione di avanguardia, e per altri, quantomeno in una posizione apprezzabile e non eccessivamente sbilanciata verso il basso, rispetto a molte regioni settentrionali.

L'analisi dello scenario campano, in definitiva, dovrebbe consentirci di capire se e in quanto tempo sarà possibile smaltire i ritardi verso l'innovazione della P.A. regionale e smentire il triste primato (un altro tra i tanti, purtroppo) secondo il quale le Regioni del sud in genere

faticano a mettersi al passo con quelle del nord nella realizzazione del Governo digitale, soprattutto per la sostanziale “incapacità” degli amministratori, oltre che per la mancanza delle risorse economiche e per l’arretratezza culturale di grandi fette della popolazione.

2. La Società dell’Informazione nella Regione Campania: quadro normativo

Le tappe salienti dello sviluppo del Governo Digitale campano posso essere riassunte come segue.

La Commissione Europea, con decisione CE (2000) n. 2347 del 08.08.2000, ha approvato il POR Campania 2000-2006.

Con delibera n. 5297 del 12.10.2001 è stato poi costituito il Comitato Tecnico per la predisposizione ed implementazione del Piano strategico della Società dell’Informazione per la Regione Campania.

Nel dicembre 2001, l’Ente ha adottato (con DGR n. 7132 del 21.12.2001) il “Piano strategico sulla Società dell’Informazione nella Regione Campania”, attualizzato, come diremo successivamente, con deliberazione n. 2376 del 22/12/2004; con DGR n. 7133 del 21.12.2001, la Regione ha approvato la Strategia Regionale per lo Sviluppo dell’Innovazione (attualizzata con DGR 2377 del 22.12.2004).

La Strategia Regionale per lo sviluppo dell’innovazione ed il Piano strategico sulla Società dell’Informazione sono stati poi inseriti nella Misura 6.2 - Sviluppo della Società dell’Informazione - del Complemento

di Programmazione del Piano Operativo Regionale 2000-2006, finanziato dai Fondi Strutturali dell'Unione Europea, a seguito della prevista analisi di medio periodo e l'attivazione dell'Accordo di Programma Quadro tra la Regione e le strutture di cui si avvale il Ministro per l'Innovazione (C.N.I.P.A. e Dipartimento per l'Innovazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), siglato il 20.12.2004 che ha permesso l'attivazione delle risorse nazionali e regionali derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

In coerenza con quanto previsto dal P.O.R per gli interventi inerenti la Società dell'Informazione, con atto deliberativo della Giunta Regionale n. 2213 del 03.12.04 è stato definito il modello di APQ in materia di "*E-Government e Società dell'Informazione nella Regione Campania*" ed in data 20.12.2004 è stato sottoscritto tra Governo e Regione Campania l'Accordo di Programma Quadro in materia di "*E-Government e Società dell'Informazione nella Regione Campania*", le cui azioni sono integrate con quelle previste nel documento di attuazione della "Strategia Regionale per la Società della Informazione".

Con Decisione CE (2004) n. 4818 del 02.12.2005, la Commissione Europea ha approvato il nuovo testo del P.O.R Campania 2000/2006.

Sempre nel 2004, inoltre, è stato predisposto un aggiornamento del Piano Strategico per la Società dell'Informazione della Regione Campania approvato, a seguito di un intenso processo partenariale, con delibera di

Giunta Regionale n° 2376 del 22 dicembre 2004, mentre con deliberazione di Giunta Regionale n. 699 del 20.06.2005 è stato approvato lo schema dell' Atto Integrativo I dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) in materia di “*E-Government* e Società dell'Informazione nella Regione Campania”.

Dopo aver siglato con il Governo l'Accordo di Programma Quadro (A.P.Q.) in materia di *e-government* e Società dell'Informazione (dicembre 2004), nell'agosto 2005 la Regione Campania ha poi concluso l'iter procedurale con la firma dell'Atto Integrativo all'Accordo di Programma Quadro, le cui azioni sono anch'esse integrate con quelle previste nel documento di attuazione della succitata “Strategia Regionale per la Società della Informazione”.

Le risorse finanziarie da investire nel settore I.C.T. (Tecnologia dell'Informazione e della Comunicazione) ammontavano a circa 158 milioni di euro. L'A.P.Q. con il relativo Atto Integrativo si sviluppano in coerenza con i "Piani nazionali per l'*e-government* e la Società dell'Informazione" e con gli indirizzi del "Piano Strategico sulla Società dell'Informazione nella Regione Campania". Attualmente, in Campania esiste una rete regionale attraverso la quale l'Ente ha iniziato a sperimentare i servizi di *e-governement* per determine e delibere, strumenti questi ultimi, fondamentali per la realizzazione del c.d. procedimento amministrativo con firma digitale.

È nato anche un tavolo di lavoro con lo scopo di fornire i primi servizi di interoperabilità in sperimentazione (si pensi,

per esempio, al Centro Unico di Prenotazione dei servizi sanitari). In virtù del c.d. “Progetto SPICCA”, inoltre, tutte le A.s.l. hanno definito tra loro un modello di connessione per offrire i propri servizi in modo integrato in virtù del quale il cittadino potrà prenotare qualsiasi servizio sanitario utilizzando tutte le risorse campane. (Si pensi, ad esempio, al “Multiprogetto per l’*e-government* -predisposto dal Comune e dalla Provincia di Napoli, dall’Università Federico II, dall’Autorità Portuale di Napoli e dal Comune di Genova- nelle due articolazioni PMM, Portale Metropolitan Multicanale, e SISDOC, Sistema Documentale).

Gli obiettivi strategici del Piano del 2002 sono stati sostanzialmente tre: a) promozione della Società dell’Informazione nella P.A.; b) promozione della Società dell’Informazione nel tessuto produttivo; c) promozione della Società dell’Informazione per il potenziamento delle risorse umane.

Ovviamente, nel presente lavoro porremo maggiore attenzione all’obiettivo che ci interessa più da vicino, ovvero la promozione della Società dell’Informazione nella Pubblica Amministrazione²⁰².

Informatizzare la P.A. regionale, in generale, significa riuscire a migliorare i servizi resi, razionalizzando la spesa.

A tal fine, sono stati programmati una serie di investimenti tesi a potenziare la cooperazione, la diffusione e la condivisione di informazioni per rendere la Regione un

²⁰² Cfr. *Piano Strategico per la Società dell’Informazione della Regione Campania, Prima Fase di Attuazione*, a cura dell’Assessorato all’Università e Ricerca Scientifica, Innovazione Tecnologia e Nuova Economia, Sistemi Informativi e Statistica, anno 2003.

sistema unitario di Amministrazioni interagenti per la produzione di servizi, sempre più efficaci ed efficienti, ai cittadini e alle imprese.

Bisogna da subito rilevare, tuttavia, che il predetto obiettivo, particolarmente ambizioso, al momento risulta ancora irrealizzato.

In ogni caso, in considerazione del riassetto organizzativo e gestionale, funzionale alla realizzazione del decentramento amministrativo, la Regione Campania ha inteso: costruire un sistema di *e-government* regionale che facilitasse il collegamento al sistema dei servizi pubblici e ad alcune aree dei servizi ai cittadini; caratterizzarsi, attraverso gli interventi della *new economy*, quale volano di crescita socio-economica del territorio, realizzando un sistema di servizi basato su infrastrutture di telecomunicazioni tecnologicamente evolute, con lo scopo di permettere la fruizione dei nuovi servizi nel modo più diffuso ed economico. Per realizzare ciò, la Regione Campania ha dovuto preliminarmente dotarsi delle infrastrutture necessaria allo sviluppo di nuove tecnologie. È stata progettata, quindi, ed in parte anche realizzata, l'integrazione tra reti locali e reti geografiche, sia intesa come *intranet* tra gli uffici centrali e le sedi decentrate dei diversi assessorati, sia come coinvolgimento del sistema degli enti locali, biblioteche, scuole, sistema delle imprese (sistema delle PMI).

È evidente, però, che la piena realizzazione della rete digitale regionale potrà aversi solo quando si otterrà la completa omogeneità e standardizzazione dei sistemi

informativi degli enti locali, così da garantire la massima interoperabilità tra gli archivi e l'avvio di servizi di accesso alle P.A., nonché servizi di *e-commerce* rivolti al mondo economico.

Le linee prioritarie di intervento, all'interno del primo obiettivo strategico del POR 2000-2006, finalizzate a realizzare la completa digitalizzazione dell'Ente Regione, sono stati i seguenti:

a) informatizzazione dell'Ente Regione, da attuare mediante: cablatura dell'Ente, nonché il ridisegno delle funzioni dei Settori dell'Ente Regione preposti all'Informatizzazione; realizzazione del sito *web* della Regione; implementazione di nuovi servizi informativi afferenti a diversi settori (lavori pubblici, organizzazione delle risorse umane, etc etc); attivazione di servizi di base necessari per lo sviluppo delle nuove applicazioni (firma digitale, protocollo informatico, archiviazione dei documenti e gestione dei flussi documentali); definizione dei requisiti delle nuove applicazioni e dei processi informativi che bisogna porre in essere (architettura di riferimento per lo sviluppo di applicazioni basate sul modello cooperativo). Più precisamente, si tratta della realizzazione di un modello architetturale di sistema informatico aperto che consente la progressiva attivazione ed integrazione di servizi progettati e realizzati da diversi soggetti pubblici e privati (cd. *outsourcing*), garantendo l'interoperabilità con sistemi informativi già esistenti, in accordo con i requisiti definiti dall'AIPA (ora CNIPA).

La Campania ha già realizzato, sinora, la LAN regionale, una infrastruttura di rete per la trasmissione dati ad alte prestazioni presso le principali sedi della Giunta regionale per erogare servizi e per connettersi ad altre *extranet*, quale ad esempio la Rete Unitaria delle Pubbliche Amministrazioni (RUPA), nonché un discreto sistema informativo per la gestione e l'amministrazione delle Risorse Umane.

b) Informatizzazione degli Enti locali, operazione fondamentale per consentire ai cittadini di fruire dei servizi e delle informazioni che gli Enti locali (c.d. di *front office*) offrono, direttamente per via informatica ed a prescindere dalle modalità, dal tempo e dal luogo della richiesta stessa. Si tratta di un'impresa non semplice, dal momento che, per consentire una completa condivisione dei servizi e delle informazioni dalla Regione al singolo Ente locale e viceversa, e tra i vari Enti locali, occorre ovviamente standardizzare i sistemi informativi utilizzati ed informatizzare in modo uniforme le informazioni da condividere da parte del singolo Ente.

In Regione, già nel 2003 circa il 90% degli Enti locali aveva dato disponibilità a collaborare in tal senso, tant'è che sono stati avviati diversi progetti idea finalizzati a favorire la diffusione, sul territorio regionale, di competenze del settore ITC secondo un percorso di tipo *bottom up*²⁰³.

²⁰³ I modelli *top-down* e *bottom-up* (dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto, rispettivamente) sono strategie di elaborazione dell'informazione e di gestione delle conoscenze, riguardanti principalmente il software e, per estensione, altre teorie umanistiche e teorie dei sistemi. In linea generale, esse sono metodologie adoperate per analizzare situazioni problematiche e costruire ipotesi adeguate alla loro soluzione: il concetto di situazione problematica è riconducibile ad ambiti tra i più vari come ad esempio

c) Realizzazione di applicazioni per lo sviluppo di servizi al cittadino, fine ultimo ed obiettivo principale di tutto il sistema dell'*e-government*. La qualità del funzionamento della P.A., infatti, risulta un fattore determinante per qualsiasi politica e dinamica sociale, e appare ancora più importante in quelle aree c.d. deboli che necessitano di recuperare rispetto a quelle “forti” sul piano della qualità dei servizi (e quindi della vita) e delle iniziative di sostegno alla produttività. In tal senso, in Campania, si è cercato di fornire ai cittadini, mediante i siti web dei singoli Enti locali, la possibilità di entrare, sia pure virtualmente, nella vita del Comune, potendo conoscere: organi comunali, statuto, le principali informazioni sugli atti del Consiglio e della Giunta, sui lavori delle varie commissioni consiliari, sulle strutture organizzative del Comune e sulla strutturazione degli uffici e dei responsabili dei vari provvedimenti amministrativi, sulle modalità di accesso all'istituto del difensore civico, iter per il rilascio di concessioni edilizie o licenze di commercio, pagamento di

la elaborazione di un programma informatico, la risoluzione di un problema geometrico ovvero matematico, la elaborazione di un testo, la risoluzione di un problema pratico/operativo. Nel modello top-down è formulata una visione generale del sistema senza scendere nel dettaglio di alcuna delle sue parti. Ogni parte del sistema è successivamente rifinita (*decomposizione, specializzazione e specificazione o identificazione*) aggiungendo maggiori dettagli dalla progettazione. Ogni nuova parte così ottenuta può quindi essere nuovamente rifinita, specificando ulteriori dettagli finché la specifica completa è sufficientemente dettagliata da validare il modello. Il modello top-down è spesso progettato con l'ausilio di scatole nere che semplificano il riempimento ma non consentono di capirne il meccanismo elementare. In contrasto con il modello top-down c'è la progettazione bottom-up, nella quale parti individuali del sistema sono specificate in dettaglio. Queste parti vengono poi connesse tra loro in modo da formare componenti più grandi, che vengono a loro volta interconnessi fino a realizzare un sistema completo. Le strategie basate sul flusso informativo bottom-up sembrano potenzialmente necessarie e sufficienti dato che sono basate sulla conoscenza di tutte le variabili che possono condizionare gli elementi del sistema. Cfr. *Progettazione top down e bottom up*, in *Wikipedia l'Enciclopedia libera*, consultabile al link http://it.wikipedia.org/wiki/Top_down_e_bottom_up#Bottom_up.

tasse e tributi comunali, bilancio comunale, gare d'appalto e concorsi, adempimenti elettorali, ordinanze sindacali, raccolta rifiuti, lavori in corso nelle varie zone del Comune, organizzazioni sociali che operano sul territorio.

Accanto alle informazioni di carattere generale, però, assumono particolare rilievo i servizi orientati all'automatizzazione delle certificazioni, nonché ai servizi *on-line*. L'idea è che ogni cittadino, attraverso sportelli informatici ubicati sul territorio oppure direttamente da casa, debba poter chiedere ed ottenere certificazioni o effettuare pagamenti. Alcuni esperimenti di questo tipo sono stati realizzati nel campo della c.d. telemedicina.

Non poco quello che si era realizzato e quello che ci si propone di realizzare tra il 2000 ed il 2006, dal momento che si partiva da una situazione in cui la diffusione della telematica nella Regione Campania non si discostava di molto rispetto a quanto accadeva nelle altre regioni meridionali in genere. Ed infatti, per quanto riguarda la diffusione sul *web* erano presenti circa 190 Enti locali su un totale di circa 590. Anche dal punto di vista qualitativo e tecnologico la situazione presentava delle criticità. L'indagine svolta dalla Rur, utilizzando la metodologia di valutazione dei siti denominata ARPA (Analisi delle Reti delle Pubbliche Amministrazioni), vedeva nel 2001 il sito della Regione Campania porsi al penultimo posto rispetto alla graduatoria con le altre Regioni italiane con un *rating* pari a 39 contro 77 della Regione Emilia Romagna e superiore soltanto al sito della Regione Calabria che presenta un *rating* pari a 35. Per

quanto riguarda i siti delle Province questi andavano dal 15° posto ricoperto da quello della Provincia di Napoli, con un rating pari a 50, al 32° posto per quello relativo alla Provincia di Avellino con un *rating* pari a 31.

È da sottolineare che il *rating* massimo apparteneva alla provincia di Modena con 68. Per quanto riguarda i comuni capoluogo, infine, quelli campani erano compresi tra il 24° ed il 26° posto con un *rating* pari rispettivamente a 46 e 43 contro il valore del Comune di Bologna che si attestava su un valore pari a 79. Dall'analisi di tali *rating* emergeva la presenza di un notevole squilibrio tra i vari Enti locali della Regione Campania anche in funzione delle aspettative e dei ruoli che costoro debbono giocare nell'implementazione dei servizi al cittadino. Per quanto riguarda l'accessibilità quasi nulla era stato fatto per adeguare i siti *web* delle Pubbliche Amministrazioni alla Circolare n. 3/2001 della Funzione Pubblica che prevedeva che i siti debbano essere progettati in modo da garantire la loro consultazione anche da parte di individui affetti da disabilità fisiche o sensoriali, o condizionati dall'uso di strumenti con prestazioni limitate o da condizioni ambientali sfavorevoli²⁰⁴.

Con DGR n. 2 del 12.01.2007 sono state apportate le più recenti modifiche ed integrazioni al testo coordinato del Complemento di Programmazione.

Quanto ai progetti messi in cantiere, essi comprendono, nell'ambito del Programma "Sud e Non Solo": - i Centri di

²⁰⁴ Cfr. *Piano Strategico per la Società dell'Informazione della Regione Campania, Prima Fase di Attuazione*, cit.

Accesso Pubblico ai Servizi Digitali Avanzati (CAPSDA); - la Rete dei Medici di Medicina Generale (MMG) e Pediatri di Libera Scelta (PLS); - i Distretti Digitali del Tessile e dell'Abbigliamento (DDTA); - i Centri Servizi Territoriali (CST); nell'ambito del Programma "Sviluppo della Larga Banda nelle Regioni del Mezzogiorno": - Ampliamento dei servizi regionali a Larga Banda del Sistema Pubblico di Connettività; - Sistemi Informativi integrati per la gestione del territorio (SIT); - Interventi per la Digitalizzazione delle imprese della filiera Agroalimentare; - Servizi di Telemedicina Specializzata; - Progetto SAX - per la connettività sociale; - SPC-Campania - Realizzazione dell'SPC-RC; - CAI-Campania - Realizzazione del sistema per la interoperabilità e la cooperazione applicativa; - ICAR-Campania - Realizzazione del sistema per la interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le regioni; nell'ambito del Programma "ICT per l'eccellenza dei territori" la realizzazione del Metadistretto dell'ICT attraverso le seguenti azioni: - Realizzazione di un acceleratore d'impresa per il settore dell'ICT; - Promozione dell'innovazione presso le PMI e realizzazione di studi per la conoscenza del settore; - Realizzazione di progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo nel settore dell'ICT; - Laboratori per l'attività di sviluppo precompetitivo e trasferimento tecnologico nel settore dell'ICT per l'aerospazio; - Implementazione dell'infrastruttura di rete a Larga Banda del CRdC.

Nell'agosto del 2007, infine, è stato approvato il P.O.R. Campania 2007-2013 in cui l'Asse 5 è specificamente dedicato alla Società dell'Informazione.

Per quanto riguarda la diffusione della Società dell'Informazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione, nel periodo di riferimento, la Regione Campania intende costruire un sistema regionale che faciliti il collegamento tra servizi pubblici ed utenti, anche al fine di proseguire i processi di semplificazione amministrativa già in atto. La promozione della Società dell'Informazione nell'Ente Regione e negli Enti locali avverrà mediante il consolidamento di processi e prodotti atti a consentire una crescita omogenea dei livelli di informatizzazione ed automazione delle Amministrazioni locali, in stretta sinergia con il POR FSE.

Al fine di perseguire l'innovazione dei processi amministrativi della P.A. è opportuno mettere in evidenza che l'utilizzo della rete e delle tecnologie ICT deve essere accompagnato anche da una riorganizzazione dei processi. La reingegnerizzazione comporta, in un certo qual modo, la rottura di regole prefissate, favorendo un cambiamento dei comportamenti lavorativi, quali: – la centralità del cittadino utente e del servizio; – una nuova distribuzione delle responsabilità (decentramento, maggiore autonomia operativa degli uffici); – una nuova distribuzione fisica del lavoro (sviluppo di localizzazioni periferiche e locali); – la responsabilizzazione dei dirigenti; – un modello organizzativo

cooperativo e non gerarchico – burocratico; – la centralità dei risultati e non della mera osservanza della norma.

La possibilità di accesso ai servizi pubblici nel modello organizzativo federato dove le Amministrazioni locali costituiscono il *front office* porta alla necessità di formare e/o scambiare dati

all'interno della stessa Amministrazione o fra Amministrazioni diverse, richiede la definizione di alcune regole di base che costituiscono un vincolo forte per tutto il sistema di informatizzazione delle P.A. La maggiore innovazione da perseguire è quella della completa e reciproca integrazione in rete in maniera da garantire, in forma vicendevole, l'accesso alla consultazione, alla circolazione ed allo scambio di dati ed informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni. Ciò per assicurare l'uniformità e la graduale integrazione delle modalità di fruizione dei rispettivi servizi *on line*, adottando standard tecnici di gestione e trasmissione dei dati condivisi con tutto il sistema delle P.A. - centrale e locale – ma anche per garantire che tutte le procedure amministrative siano conformate a modelli anch'essi comuni.

Per favorire il raggiungimento di tali obiettivi, nell'arco dei primi sei mesi del nuovo POR, la Regione, tramite il proprio Comitato per la diffusione della Società dell'Informazione, stabilirà dei *target* relativi al grado di interoperabilità delle PA, determinando gli obiettivi del programma su questa linea di azione.

Le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione, in connessione con le attività inserite nell'Asse 6, saranno utilizzate per migliorare i servizi di *welfare*, ridurre gli svantaggi che penalizzano individui e comunità, aumentare le possibilità di accesso alla conoscenza, al lavoro e a tutte le opportunità.

In particolare, si promuoveranno interventi per la messa in rete dei servizi sanitari, al fine di migliorare l'accesso da parte di tutti i cittadini, nonché la telemedicina e la teleassistenza per migliorare l'accessibilità a prestazioni socio-sanitarie da tutti i luoghi e ridurre i tempi di attesa²⁰⁵.

Un'ultima considerazione va rivolta al rapporto (esistente e fondamentale) tra il sistema dell'*e-government* e i servizi pubblici. L'*e-government*, infatti, per essere efficace, ma soprattutto utile agli utenti, deve fungere da sistema servente i servizi pubblici, ovvero facilitarne e rendere meno gravoso l'accesso, ma ancor di più veloce. Solo in questo modo potrà dirsi effettivamente utile un sistema che si pone quale obiettivo principale "l'abbandono della carta", poiché, se l'*e-government* non fosse un modello diretto a dare maggiori garanzie di tutela degli interessi generali, resterebbe un sistema meramente autoreferenziale e, dunque, inutile per la Pubblica Amministrazione.

Ad oggi, gli sforzi per l'ammodernamento della P.A. forse hanno lasciato da parte questo obiettivo fondamentale, ma ciò, probabilmente, anche perché si è ritenuto

²⁰⁵ Cfr. Programma Operativo Regionale Regione Campania FESR 2007-2013, 10 Agosto 2007, Asse 5, Società dell'Informazione.

indispensabile avviare la fase di modernizzazione e di efficienza interna dell'Amministrazione, ritenendo utile di posticipare l'aspetto relativo alla effettività rispetto agli utenti e all'accesso ai servizi.

Riteniamo, tuttavia, che questo sia un errore, dal momento che l'intero progetto di modernizzazione dovrebbe ruotare intorno al concetto di effettività ed utilità di accesso ai servizi pubblici, e non considerare tale aspetto solo subordinato e successivo.

3. segue: gli attori della Società dell'informazione campana.

Un ambito fondamentale per comprendere le evoluzioni della Società dell'Informazione campana e valutare le possibili criticità del sistema, è quello soggettivo, ovvero quello relativo a coloro i quali sono deputati a realizzare l'*e-government* a livello regionale.

Ed infatti, come abbiamo già chiarito nel primo capitolo, è la Regione che, oltre ad avere competenze in tal senso da un punto di vista normativo (soprattutto in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione) riveste l'indispensabile ruolo di supporto (*back office*) rispetto ai Comuni che il più delle volte erogano i servizi finali (*front office*), nonché il ruolo di volano (c.d. Ente cerniera) tra il livello nazionale, il livello locale (Province, Comuni, Città metropolitane e Comunità montane) e i paralleli livelli regionali.

Ebbene, molte critiche relative alle inefficienze del sistema digitale regionale vanno sicuramente mosse proprio all'apparato organizzativo interno alla Regione ed ai soggetti ai quali nel corso del tempo è stato affidato l'incarico, non semplice per la verità, di ammodernare la P.A. regionale.

La Regione Campania, per quel che a noi interessa, ha delegato l'organizzazione e l'attuazione della Società dell'Informazione unicamente all'Assessorato all'Università e Ricerca Scientifica, Innovazione Tecnologica e Nuova Economia, Sistemi informativi e statistica.

L'Assessorato è strutturato per "Aree tematiche" (interne ed esterne), Settori e Servizi.

Le aree tematiche interne sono: "Ricerca ed innovazione"; "Società dell'Informazione"; "Università".

L'Area Ricerca Scientifica, Statistica, Sistemi Informativi ed Informatica attua le leggi e le linee di indirizzo che la politica regionale, in linea con quella comunitaria e nazionale, ha in materia.

Le azioni principali dell'Area sono quelle di amministrare e coordinare settori e servizi che operano per realizzare, sostenere e promuovere la Ricerca Scientifica, i Sistemi Informativi, l'Innovazione Tecnologica e le Università affinché esse diventino una "leva per lo sviluppo del territorio".

L'obiettivo è raggiungere il coinvolgimento e la condivisione della "Conoscenza" con Enti locali, imprese e cittadini cercando insieme di favorire il rinnovamento e l'inclusione sociale.

L'Area è a sua volta suddivisa in 3 Settori: 01 Settore ricerca scientifica, statistica, controllo gestione ed avanzamento progetti; 02 Settore analisi, progettazione e gestione sistemi informativi; 03 Settore centro regionale elaborazione dati.

Le tematiche esterne, invece, sono affidate ai c.d. Centri Regionali di Competenza (C.R.C.).

I settori, poi, si suddividono ancora in servizi.

Per quanto riguarda il settore che a noi interessa più da vicino la suddivisione è in 3 servizi principali: 1) Servizio statistica, supporto alle decisioni, sistema informativo territoriale; 2) progettazione degli applicativi di *e government* dell'ente regione; 3) promozione e sviluppo della società dell'informazione nel sistema socio economico regionale servizi al cittadino alla P.A. ed al tessuto produttivo

La nostra Regione, inoltre, come già chiarito in precedenza, ha nominato, con DGR n.5297 del 19.10.2001, un Comitato Tecnico per governare lo sviluppo della Società dell'Informazione, cioè la diffusione delle nuove Tecnologie della Informazione e della Comunicazione utili a migliorare i rapporti tra governo centrale, governo locale, cittadini, istituzioni e imprese²⁰⁶.

²⁰⁶ Il Comitato ha il compito di attivare, armonizzare, integrare e monitorare le diverse iniziative che rientrano nel piano strategico. In particolare, le azioni svolte dal comitato riguardano l'identificazione di linee guida inerenti: □ □ un modello architettonico di riferimento per la realizzazione del sistema informatico regionale, operante in sicurezza, per la progressiva attivazione delle nuove applicazioni e per l'integrazione di quelle esistenti; □ □ i requisiti delle applicazioni innovative con problematiche di gestione dei flussi documentali elettronici aventi valore giuridico; □ □ i nuovi servizi telematici orientati al cittadino o alle imprese; □ □ i modelli che consentano l'interoperabilità e l'interscambio di dati tra i diversi sistemi Regionali e con gli altri Enti della PA; i criteri per garantire l'integrazione di nuove applicazioni nel patrimonio informatico esistente; □ □ le

Se da un punto di vista formale e strettamente organizzativo, la Regione sembra aver correttamente impostato i compiti relativi alla Società dell'Informazione, da un punto di vista pratico e sostanziale la sensazione è che la realizzazione dei progetti messi in cantiere vada spesso a rilento e si concentri su progetti che non mirano, come fine principale, ad incentivare quello che dovrebbe essere visto quale obiettivo primario: l'inclusione digitale.

Il motivo di questo rallentamento sta ancora una volta nel fatto che gli stessi dipendenti regionali (i dirigenti per primi) provenendo da un'epoca (ancora non del tutto terminata) in cui l'utilizzo delle tecnologie non era indispensabile, sono i primi a subire l'effetto del *digital divide*; sono essi stessi che, paradossalmente, ricevono il compito di organizzare la digitalizzazione di un settore o di un servizio, non avendo, in molti casi, la minima competenza informatica.

Occorrerebbe, dunque, uno radicale e completo svecchiamento anche del personale, ma un simile stravolgimento, oltre a non essere realizzabile per i motivi che è agevole intuire, sarebbe anche estremamente ingiusto e penalizzante in quanto cadrebbe nel paradossale errore di sacrificare sull'altare dell'inclusione digitale gli stessi dipendenti (che, comunque, sono e restano anche cittadini) colpiti a loro volta dall'esclusione digitale.

infrastrutture di rete; □ □ i piani di formazione per la diffusione di nuovi strumenti operativi basati sulle nuove tecnologie o per la definizione di nuovi servizi; □ □ un modello di qualità dell'informazione e della comunicazione, testuale, iconica e multimediale.

Il processo di ammodernamento in Campania, dunque, soprattutto da un punto di vista soggettivo, al momento è e non può non essere lento e macchinoso: la sfida è, ovviamente, che le nuove generazioni di dirigenti (e di dipendenti, più in generale) siano effettivamente messe nella condizione di essere realmente capaci di gestire tale processo.

Il pieno e completo sviluppo del piano per la Società dell'Informazione deve necessariamente essere supportato da un alto livello qualitativo delle risorse umane sia nella PA che nella comunità. Sarà necessario innanzitutto diffondere lo spirito innovativo delle ICT, ma soprattutto bisognerà individuare e formare le risorse umane già impiegate e quelle da impiegare secondo profili professionali di alta specializzazione e di notevole capacità adattiva alle trasformazioni organizzazionali, tecniche e di contenuto che lo sviluppo della Società dell'Informazione richiede.

Per quanto riguarda il personale delle P.A. sarà necessario formare capacità di tipo informatico, telematico e specializzato nell'*e-government*. La RUPAR, l'assetto telematico delle autonomie locali e di altre Amministrazioni pubbliche richiedono risorse umane interne capaci di garantire l'implementazione e la gestione della rete regionale *extranet*, *intranet* e *internet*, nonché capaci di sviluppare il piano di *e-government* regionale e dei singoli Enti.

Un particolare percorso formativo va costruito per garantire il funzionamento strategico di strutture che dovranno gestire il trasferimento tecnologico e l'attivazione di un circuito positivo tra sistema produttivo e P.A.

La formazione delle risorse nel mondo imprenditoriale campano viene riconosciuta come urgente, ma sappiamo bene come essa vada a scontrarsi con l'esigenza di utilizzare a pieno le risorse disponibili, che non possono essere allontanate dalla produzione. Qui l'esigenza di migliori risultati nel medio - lungo periodo si scontra con la pressione del risultato immediato, quello di breve periodo. Così l'imprenditore, ingabbiato dagli impegni immediati, investe poco su se stesso, secondo una visione poco lungimirante, non essendo pienamente consapevole delle perdite che tale prospettiva comporta.

La scarsa attenzione alla formazione riattiva il circolo vizioso, di cui gli imprenditori lamentano l'esistenza. E l'intero contesto, così delineato, gioca a sfavore di una reinvenzione delle risorse dell'impresa, affinché, rimodellate e rinnovate, si propongano come nuovi fattori vincenti.

Per dare una risposta metodologicamente corretta a questo stato di fatto è necessario sviluppare attività formative per sostenere le imprese (sia pubbliche che private) sul piano della modernizzazione strutturale, con specifici piani di sostegno alla diffusione delle metodologie connesse all'ICT. Andranno coinvolti direttamente gli imprenditori e i manager per renderli sensibili ai fattori produttivi e strategici derivanti dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Sarà importante coinvolgere altresì giovani in età lavorativa per sostenerli nella formazione di capacità professionali specifiche nel campo delle ICT, per cui in

Campania l'intervento volto alla diffusione della Società dell'Informazione presso i giovani non può limitarsi all'ambito scolastico, ma deve permeare la società. Ci troviamo ad un punto di svolta: le scelte politiche e tecniche da compiere ora possono, se corrette, permettere l'inserimento a pieno titolo della regione nell'era digitale favorendo, al contempo, l'integrazione sociale o, se errate, provocare una gestione verticistica e tecnocratica dei cambiamenti. Tali scelte sono destinate, per loro natura, a compromettere in positivo o in negativo le generazioni future e vanno, quindi, ponderate con estrema cura.

Un intervento non limitato all'ambito scolastico appare necessario per permettere l'inserimento nella Società dell'Informazione dei giovani che si sono allontanati dalla scuola o hanno terminato il loro ciclo scolastico senza avere acquisito gli elementi necessari a tale inserimento. La forza di lavoro giovane costituisce al tempo stesso un problema, ma anche la principale risorsa della regione. Tale risorsa non può e non deve essere dispersa. Sono quindi necessari e giustificati investimenti massicci da parte delle pubbliche amministrazioni e della Regione in primo luogo, rivolti a favorire l'ingresso dei giovani nell'era digitale.

Nell'insieme, si tratta di fare una azione capillare di formazione a diversi livelli, agendo sulle strutture consolidate, sui giovani, sugli imprenditori, favorendo un'osmosi scientifica e culturale tra i diversi attori del cambiamento nella Regione Campania.

È evidente che tutti gli sforzi fatti per realizzare infrastrutture, *hardware*, *software* applicativo verrebbero vanificate da un mancato supporto alla formazione del potenziale umano.

Non mancano poi problemi relativo al necessario collegamento ed interoperabilità tra uffici centrali e decentrati dell'Ente regione e tra uffici regionali e degli Enti locali, elementi questi, sui quali occorre ancora lavorare, non essendo al momento possibile valutare risultati apprezzabili.

Il rapporto con la società, dunque, ai fini di una corretta ed efficace interpretazione degli obiettivi che si propone di raggiungere l'*e-government*, è di fondamentale importanza; tale rapporto, tuttavia va inteso non soltanto come “società destinataria dei processi di *e-government*”, ma anche nel senso di società come parte interattiva, che riesca a fruire dei servizi, ma anche a contribuire a migliorarli e a renderli sempre più efficienti, efficaci ed economici.

Evidentemente la società, se stenta ad essere destinataria del processo di modernizzazione, a causa della scarsa formazione ed informazione, ancor meno potrebbe essere parte attiva, senza una adeguata conoscenza ed informazione.

L'aspetto relativo alla formazione ed informazione, dunque, ritorna ancora una volta in ballo come strumento per consentire il pieno ed effettivo soddisfacimento dei diritti fondamentali.

4. L'attuazione dell'e-government nei Comuni campani: lo stato dell'arte²⁰⁷.

Ai Comuni spetta, come anticipato e già ampiamente chiarito nel primo capitolo, un ruolo assolutamente centrale nell'attuazione dell'e-government: si tratta del più volte ripetuto ruolo di *front office*, per quanto riguarda l'accesso e l'erogazione dei propri servizi istituzionali e di quelli di tutte le altre PA (erogazione di servizi integrati).

A tal fine, ogni Comune deve diventare parte del grande *back office* virtuale, realizzato collegando tutte le PA alla Rete Nazionale (RN).

Per quanto riguarda la Regione Campania, i soggetti interessati sono circa 551 Comuni.

Il primo aspetto in evidenza, tra le informazioni di carattere generale relative ai Comuni Campani, è la totale assenza di una certificazione ISO9000 e/o *Vision 2000*. Il dato rilevato, per quanto basso (26 Comuni sarebbero in possesso di certificazione *Vision 2000*), non è affatto attendibile: quanto dichiarato dai Comuni in fase di rilevazione è stato smentito da una ricerca effettuata sul sito del *Sincert*, Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione, secondo cui nessuno dei Comuni campani è in possesso di certificazione ISO9000 e/o *Vision 2000* e che solo il comune di Capri è certificato ISO 14001.

²⁰⁷ Le informazioni di carattere statistico riportate nel presente paragrafo sono tratte dalla ricerca dal titolo *Monitoraggio dello sviluppo dell'e-government in Campania I Fase, maggio 2002, Analisi statistica*, consultabile sul sito della Regione Campania al seguente link: <http://statistica.regione.campania.it/areeTematiche/egov/egov.asp>.

Nell'ambito delle attività programmate, solo 48 Comuni (9%) hanno redatto un piano comunale per l'*e-government*, evidenziando così la bassa propensione alla programmazione delle attività e delle iniziative da parte dei Comuni in questo settore e, dunque, lo scarso rilievo che viene dato alla valenza strategica di un sistema organico di interventi orientati allo sviluppo dell'*e-government*.

Altro dato statistico importante risiede nel fatto che l'attività di programmazione degli interventi nel settore dell'*e-government* si svolge principalmente laddove è maggiore la dimensione dei Comuni.

In percentuale, rispetto alle classi individuate per raggruppare i Comuni, risulta disporre di un piano il 24,5% dei grandi Comuni, il 10% dei medi Comuni e il 5,5% dei piccoli Comuni.

Il 44% dei Comuni che hanno redatto un piano di *e-government* ha realizzato un tipo di programmazione di durata pluriennale.

Una percentuale elevata da mettere in evidenza, ma in un senso negativo, è quella relativa alla predisposizione da parte dei Comuni di azioni di orientamento dei dirigenti all'*e-government*: ben il 95% dei Comuni non ha provveduto in tal senso.

In merito alle dotazioni informatiche sono stati costruiti due indicatori per valutare, nel primo caso, il rapporto tra il numero di postazioni informatiche ed il numero di dipendenti e, nel secondo, la presenza di PC di Rete rispetto al totale delle postazioni informatiche.

La percentuale di Comuni che dispongono di LAN (*Local Area Network*) è di circa il 46% (248 su 539), in particolare, essa è più diffusa nei Comuni della provincia di Napoli.

I Comuni che dispongono di una Intranet sono 95 (18%).

Sia la disponibilità della LAN che della Intranet è legata alla dimensione del Comune: è dotato di una LAN il 33,9% dei Piccoli Comuni, il 57,4% dei Medi Comuni e l'83,6% dei Grandi Comuni, mentre dispone di una Intranet il 6% dei Piccoli Comuni, il 24,3% dei Medi Comuni e il 64% dei Grandi Comuni. Ancora una volta, a disporre di strumenti più adeguati ad una comunicazione intra-inter-amministrativa sono principalmente i Comuni di grandi dimensioni.

In 36 Comuni si dispone di una Intranet in grado di garantire solo una copertura parziale delle strutture interne ed in 36 Comuni la *intranet* è in grado di garantire una copertura estesa a tutte le strutture interne; la risoluzione più complessa, ossia una *intranet* estesa a tutte le strutture interne e ad altre amministrazioni (*extranet*), è adottata solo da 23 Comuni, la maggior parte dei quali appartiene alla classe dei Grandi Comuni.

La variabile "Presenza di una LAN" risulta correlata alla variabile "Presenza di una *intranet*" (il 38,3% dei Comuni che dispongono di una LAN presentano anche una *intranet*).

La modalità più diffusa di realizzazione della Intranet è la rete privata: il 77% dei Comuni che dispongono di una Intranet utilizza questa modalità. Il 45,8% dei Comuni che

utilizzano una rete privata per realizzare la *intranet* è rappresentata da Comuni di media dimensione. Ci si avvale dunque, piuttosto che di una rete privata virtuale (che consentirebbe la disponibilità di un canale ad accesso privato su Internet per la comunicazione) di un semplice cavo di connessione tra i diversi siti (cablaggio).

Per consentire che la comunicazione, in tutte le sue forme, sia supportata dallo sviluppo tecnologico, è necessario garantire la sicurezza del patrimonio informativo dell'Amministrazione. L'attenzione posta al tema della sicurezza del sistema informativo nei Comuni Campani è molto scarsa: il 78% dei Comuni non possiede alcun dispositivo di sicurezza atto a ridurre i rischi di accesso non autorizzato e d'intrusione da parte degli *hacker*.

Occorre osservare una maggiore presenza di tali dispositivi nei Comuni di grandi dimensioni. In termini percentuali relativi alle singole classi, è solo il 16,1% dei Piccoli Comuni a adottare tali dispositivi, mentre è il 25% dei Comuni di media dimensione e il 50,8% dei Grandi Comuni a provvedere in tal senso.

Ci si potrebbe aspettare una considerevole attenzione al tema della sicurezza del sistema informativo da parte dei Comuni che dispongono di una *intranet*, visto il rischio di accesso prevedibilmente ad essa legato; risulta invece che il 49% dei Comuni che hanno realizzato una *intranet* sono sprovvisti di qualsiasi dispositivo atto a ridurre i rischi di accesso non autorizzato.

Dei Comuni che dispongono invece solo di una LAN, il 52,4% non è munito di alcun dispositivo.

Confrontando i dati sulle Reti, si può notare l'elevata percentuale, 96.10%, di Comuni che dispongono di connessione ad *internet*; in dettaglio, solo 16 Piccoli Comuni sono ancora privi di connessione.

In riferimento ai Comuni che dispongono di Connessione ad *internet*, il 52,7% utilizza il *modem* come canale trasmissivo; il 61% dispone di linea telefonica ISDN e solo il 6,6% dispone di linea telefonica ADSL.

Molto scarso è l'utilizzo della larga banda: l'1% dei Comuni con connessione ad Internet utilizza la larga banda HFC e l'8,7 % la larga banda HDSL.

Relativamente alla larga banda HDSL, si è verificato che l'ipotesi di correlazione con la variabile "Dimensione dei Comuni". Si può, in effetti, affermare che l'HDSL caratterizza dal punto di vista tecnologico i Comuni più grandi. I motivi della mancata disponibilità di una dorsale a larga banda HDSL in un maggior numero di Comuni sono da imputarsi, nel 43% dei casi, alla mancanza di fondi e nel 31% dei casi alle difficoltà logistiche.

Si deduce facilmente che, crescendo la dimensione del Comune, le vecchie tecnologie lasciano spazio a tecnologie più complesse, in grado di supportare sempre nuove e maggiori esigenze. Laddove, invece, mancano i fondi e si presentano difficoltà logistiche, la diffusione della larga banda trova un forte ostacolo.

La carenza relativa alla larga banda, in particolare, fa riflettere sui forti vincoli tecnologici che caratterizzano lo sviluppo dell'*e-government* in Campania: la diffusione della Larga Banda costituisce, infatti, un fattore cruciale per lo sviluppo dei servizi digitali ai cittadini e alle imprese, e una leva importante per lo sviluppo della Società dell'Informazione. Il limite evidenziato dall'analisi statistica a questo proposito è senza dubbio invalidante.

Nell'ambito della comunicazione tra Comuni, risulta che l'88% dei Comuni (477) non ha partecipato ad esperienze di cooperazione informatica con altre amministrazioni comunali (consorzi, accordi formalizzati, ecc.).

Dunque, queste Amministrazioni non usufruiscono di quei benefici che si accompagnano verosimilmente ad un'esperienza cooperativa del genere, quali: maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi; maggiore efficienza nelle procedure amministrative; trasferimento tecnologico tra diverse Amministrazioni.

Partecipa ad esperienze di cooperazione informatica il 23% dei Grandi Comuni, il 14% dei Comuni di media dimensione e l'8% dei Piccoli Comuni.

Relativamente all'acquisto di beni e servizi *on line*, nell'arco del 2002 la Consip spa, Concessionaria Servizi Informativi Pubblici, ha inteso avviare la nuova piattaforma tecnologica di *e-procurement*, che consentirà di svolgere tutte le attività di acquisizione di beni e servizi per via elettronica. Nel frattempo, le Amministrazioni hanno il compito di avviare le misure organizzative che consentano di utilizzare il

sistema di *e-procurement*. Il 26% dei Comuni in Campania (141) ha dichiarato di aver aderito all'iniziativa del Ministero del Tesoro relativa ad un progetto pilota che prevede, in merito alla sperimentazione dell'*e-procurement*, l'adesione alle convenzioni Consip. Le amministrazioni comunali potranno, attraverso tale adesione, usufruire di condizioni particolarmente vantaggiose, solitamente riservate ai grandi acquirenti.

Anche la sperimentazione dell'*e-procurement* è un fenomeno correlato alla dimensione del Comune. I Comuni che utilizzano i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione Centrale sono 229 (circa il 42%). Il 34% dei Comuni (185) ha dichiarato poi di effettuare uno scambio documentale mediante tecnologie telematiche con altri Enti locali.

Quasi assenti gli scambi con Università ed istituzioni scolastiche (2.41%), con ASL e Aziende Ospedaliere (6%), con Enti strumentali della Regione (2.97%), con il Tribunale, la Pretura e le Questure.

In merito alla creazione di un Portale Unico per i servizi di certificazione e alla realizzazione di un sistema integrato delle anagrafi della popolazione, il 14% dei Comuni dichiara di aver intrapreso linee d'azione relative alla esposizione sulla rete dei servizi di accesso a tutte le informazioni certificatorie di cui sono titolari.

La realizzazione di un sistema integrato delle anagrafi presuppone, in realtà, la creazione di un indice dei cittadini residenti, o indice delle anagrafi, necessario per il reperimento di informazioni anagrafiche a livello nazionale. A tal

proposito va rilevato che il 12% dei Comuni afferma di aver avviato la realizzazione di un indice delle anagrafi.

Il 10% dei Comuni ha poi avviato un sistema per la notifica delle variazioni anagrafiche. In effetti, un servizio di notifica degli eventi di variazione anagrafica è necessario per mantenere coerenti e aggiornate le informazioni sui cittadini in possesso delle diverse amministrazioni.

Come si può osservare, le percentuali relative a tale aspetto sono ancora basse ed i Comuni che pur si sono mossi in tal senso, indicano che lo stato di realizzazione delle azioni intraprese è ad un livello minimo.

Per comprendere il grado di informatizzazione del Comune ed il tipo di organizzazione che questo si è dato per agevolare lo sviluppo informatico, si possono osservare le percentuali relative ai dati sul Servizio Informatico.

Una struttura informatica all'interno dell'amministrazione comunale ben organizzata e funzionale nello svolgimento delle attività, con personale qualificato, potrebbe essere un chiaro segno dell'alto livello di informatizzazione raggiunto. Inoltre un efficiente Servizio Informatico è un indice dell'attenzione posta dal Comune allo sviluppo informatico 'interno', sulla strada dell'autonomia rispetto alle figure professionali esterne, quali consulenti e tecnici.

In Campania, solo 154 Comuni (29%) prevedono all'interno del proprio organigramma un Servizio Informatico.

La presenza del Servizio Informatico caratterizza principalmente i Grandi Comuni, il 78,7% dei quali ne

prevede l'esistenza. A disporre di un Servizio Informatico è poi il 34,5% dei Comuni di media dimensione ed il 16,7% dei Piccoli Comuni.

Il 44,7% dei Comuni in cui è previsto un Servizio Informatico prevede l'inserimento di quest'ultimo all'interno di un'area distinta facente capo alla Direzione Generale. Le attività svolte dal Servizio Informatico riguardano prevalentemente la meccanizzazione di alcune procedure, quali tributi e stipendi (72%) e l'archivio anagrafico (75%).

Più basse sono invece le percentuali relative all'attività di gestione reti (42,2% dei Comuni con un Servizio Informatico) e ai servizi di assistenza e manutenzione, di cui si occupa il 36,4% dei Comuni con un Servizio Informatico.

Entrambe le attività sono legate alla dimensione del Comune: svolgono attività di gestione reti e servizi di assistenza e manutenzione i Grandi Comuni.

Il 56% dei Comuni che dispongono di un Servizio Informatico si rivolge a tecnici informatici esterni, il 36,4% si rivolge ad analisti programmatori, web designer esterni ed a gestori di reti e banche dati esterni.

Mettendo a confronto i dati, facilmente si può dedurre che a far riferimento a consulenti esterni in ambito informatico sono proprio i Comuni che dispongono di un Servizio Informatico. Per cui risulta, da un lato, la limitata presenza in Campania di Comuni che prevedano nel proprio organigramma una struttura preposta al Servizio Informatico e, contemporaneamente, si nota uno scarso riferimento a figure professionali esterne che sopperiscano a tale mancanza;

dall'altro lato, si rileva che a richiedere la consulenza esterna sono proprio quei Comuni che hanno raggiunto un certo livello di informatizzazione interno, realizzando una struttura informatica.

Al centro del modello di gestione dei flussi documentali c'è la realizzazione del protocollo informatico.

Le Amministrazioni necessitano, infatti, di nuovi strumenti che siano di supporto nei processi di trattamento dei documenti non più solo cartacei, ma anche informatici, in tutti i passaggi logici dei processi amministrativi, e, quindi, formazione dei documenti, trasmissione telematica, acquisizione e protocollazione, archiviazione e conservazione.

Osservando le percentuali relative al protocollo informatico, si può notare che soltanto 65 Comuni in Campania (circa il 12%) dispongono di un sistema di comunicazione e di protocollazione automatica conforme alla normativa tecnica prevista dal DPR 445 del 28 dicembre 2000, Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa.

Un valore così basso è spiegato anche dall'attuale indisponibilità dei servizi di firma digitale: il sistema di gestione del protocollo informatico necessita, infatti, dell'attivazione di tali servizi, ma solo 18 Comuni (3%) dispongono di un documento che individui i dipendenti muniti di firma digitale.

Tra i Comuni che dispongono di un sistema di protocollazione automatica, il 32,8% appartiene alla classe dei Grandi Comuni.

I Comuni che adottano un sistema di protocollazione automatica avvertono l'importanza che riveste nel sistema di gestione dei flussi documentali la conservazione e la classificazione del documento informatico, di cui si garantisce, in tal modo, l'integrità, l'identità, la provenienza e la reperibilità.

Più esiguo è il numero di Comuni che svolgono funzioni di accesso agli atti amministrativi; funzioni di controllo di gestione; funzioni di tracciamento ed esecuzione automatica del *workflow*; funzioni di autenticazione, autorizzazione e sicurezza gestiti con firma digitale; funzioni di posta elettronica.

È da evidenziare che gran parte dei Comuni che dispongono di un sistema di protocollazione automatica possiedono all'interno del proprio organigramma un Servizio Informatico.

Per il 38% dei Comuni con un sistema di protocollazione automatica lo scambio della documentazione informatica risulta svolgersi a livello intra-amministrativo; esiguo è invece il numero di Comuni che svolgono il suddetto scambio a livello inter-extra-amministrativo.

Ai fini dell'indagine sullo sviluppo dell'*e-government* nelle Amministrazioni comunali campane, risulta indispensabile la comprensione della dinamica con cui i Comuni espongono in rete informazioni di vario tipo e mettono a disposizione dei cittadini e delle imprese servizi anche di tipo interattivo.

Il punto di partenza per una analisi del genere è l'individuazione dei Comuni che dispongono di un proprio sito *web* attraverso cui diffondere contenuti istituzionali e servizi pubblici. In Campania, il 39% dei Comuni possiede un proprio sito *web*.

La presenza del sito *web* è correlata alla dimensione del Comune: la percentuale più alta relativa alla presenza di un sito *web* riguarda i Grandi Comuni (62.3%).

Il 61% dei Comuni con un proprio sito *web* aggiorna le pagine pubblicate *on line* con una frequenza mensile, il 28% con una frequenza settimanale e l'11% con una frequenza giornaliera.

Data la correlazione tra la frequenza di aggiornamento e la dimensione dei Comuni, è possibile affermare che l'aggiornamento avviene mensilmente (con una bassa frequenza, dunque) soprattutto nei Comuni di minore dimensione che dispongono di un sito (circa il 76%); avviene invece settimanalmente soprattutto nei Comuni di media dimensione (il 34%); avviene infine giornalmente (con una elevata frequenza, dunque) soprattutto nei i Grandi Comuni (il 33%).

Per l'89% dei Comuni con un proprio sito *web* viene effettuato un aggiornamento di tipo statico, ad opera del responsabile di gestione del sito; solo per il 10% dei Comuni con un proprio sito l'aggiornamento avviene in modo automatico a seguito delle modifiche del database di *back office*.

La struttura del sito dovrebbe presentarsi con una certa trasparenza in grado di aiutare l'utente a non disorientarsi nella ricerca dell'informazione. Per questo motivo il menu della *home page* dovrebbe essere sintetico ed efficacemente descrittivo. Per una rapida consultazione il menù non dovrebbe superare il numero di 10 elementi.

In effetti, la maggior parte dei Comuni (75) ha dichiarato di non superare le nove voci, 61 Comuni superano le 15 voci e 59 Comuni prevedono tra le 10 e le 15 voci.

Per quanto riguarda il numero di *link* che il sito presenta, 100 Comuni hanno risposto un valore inferiore a 5, 42 Comuni un valore tra 5 e 10, 38 Comuni hanno risposto di prevedere sulla *home page* un valore maggiore di 10.

Sempre nell'ambito della trasparenza amministrativa, il 46% dei Comuni dotati di sito *web* (96 su 210) consente *on line* la consultazione dello statuto e del bilancio, di delibere e regolamenti comunali, B.U.R.C. e G.U.

Tra gli elementi presi in considerazione nell'indagine effettuata sui siti *web*, si è posta particolare attenzione all'usabilità e all'accessibilità da parte dell'utente finale. Perché un sito sia semplice da usare, devono esistere inequivocabili elementi di ausilio all'orientamento verso le informazioni ricercate. A tale proposito, una mappa del sito è un elemento raccomandabile per la realizzazione di un sito facilmente utilizzabile. Risulta dall'analisi effettuata che il 57% dei Comuni con proprio sito dispone per esso di una mappa di ausilio; inoltre, il 20% dei Comuni con un proprio sito *web* presenta un motore di ricerca interno.

Nel complesso, i Comuni il cui sito *web* presenta elementi di semplificazione nell'uso (presenza di mappa, motore di ricerca interno, aiuto per le procedure complesse di *download*) sono il 66% (138 su 210).

Se i problemi di usabilità non consentono all'utente di raggiungere i propri obiettivi con facilità, i problemi di accessibilità impediscono agli utenti, in particolar modo agli utenti affetti da disabilità, di effettuare le proprie ricerche.

Va in tal senso sottolineato che solo l'1% circa dei Comuni Campani con un proprio sito propone una versione dello stesso per disabili.

L'82% dei Comuni dotati di sito *web* (172 su 210) eroga servizi a carattere informativo *on line*, mentre solo il 27% (57 su 210) offre servizi a carattere interattivo.

Relativamente ai servizi informativi messi in rete, risulta che il 63% dei Comuni con un proprio sito *web* rende possibile *on line* la consultazione della pubblicazione di gare, appalti e bandi di concorso ed il 40% consente la consultazione di delibere e regolamenti comunali; il 30% dei Comuni con un sito consente il *download* della modulistica ed il 27% la consultazione dello statuto e del bilancio comunale.

Quest'ultimo dato va sottolineato per la bassa considerazione di un requisito importante nella pubblica amministrazione: la trasparenza amministrativa, necessaria anche in rete.

Infine, solo 70 Comuni (13%), nel complesso, hanno consentito la consultazione dei servizi culturali e 74 Comuni (14%), la consultazione di Informagiovani.

Ancora meno diffusi sono i servizi interattivi *on line*: l'11,4% dei Comuni con un proprio sito offre servizi di certificazione; il 10% consente la compilazione della modulistica direttamente *on line*; l'11,9 % offre la disponibilità di spazi di discussione e solo il 5,2% dei Comuni offre la possibilità di effettuare pagamenti di tributi *on line*.

Attraverso il *web* è possibile effettuare una promozione del territorio-impresa (il cosiddetto marketing territoriale). La pubblicazione in rete di notizie relative agli elementi caratterizzanti di un'area consente di svolgere attività di valorizzazione del territorio. Per questo motivo, si è indagato sul tipo di informazione legata al marketing territoriale offerta dai Comuni.

Le percentuali salgono rispetto agli altri tipi di servizi offerti e sopra esposti, di natura sia informativa che interattiva. Il 75% dei Comuni dotati di sito web (158 su 210) offre *on line* informazioni per la promozione turistica; in particolare, il 64% dei Comuni con un proprio sito web offre informazioni sugli eventi locali; il 63% offre informazioni sui luoghi di interesse turistico.

Il 18% dei Comuni (37 su 210) ha predisposto sezioni strutturate a cura del S.U.A.P. (Sportello Unico per le Attività Produttive).

Altro aspetto oggetto di studio è la possibilità offerta al cittadino di interagire con l'Amministrazione comunale. Ad avere una casella di posta elettronica certificata è il 52% dei Comuni con un proprio sito *web*. La possibilità di interazione

per il cittadino con i funzionari tramite posta elettronica è offerta nel 62% dei Comuni con un proprio sito *web*.

In 262 Comuni (49%) è possibile interagire *on line* attraverso un Servizio Reclami a disposizione del cittadino.

Nell'ambito delle tematiche relative alla Comunicazione, un certo rilievo assume anche la funzione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico di cui dispongono i Comuni. L'importanza di tale ufficio è legata all'articolato e complesso sistema di relazioni che possono intercorrere tra il cittadino e l'Amministrazione comunale che funge e fungerà sempre più da *front office*, ossia da sportello di accesso e di erogazione dei servizi integrati della Pubblica Amministrazione.

Dall'indagine effettuata si evince che in 226 Comuni della Regione Campania (42%) l'URP offre servizi informativi; in 160 (30%) offre servizi di aiuto al cittadino ed in 106 (20%) offre un servizio reclami.

Se, da un lato, l'URP svolge fisicamente una funzione di erogazione di servizi, sebbene questi ultimi abbiano solo carattere informativo, dall'altro non è ancora avvenuto il processo di trasformazione dell'URP fisico in virtuale. Solo 18 Comuni (3%) dispongono di un URP virtuale.

Va da sé che le considerazioni svolte nelle pagine che precedono, relativamente al ruolo fondamentale della società civile nei processi di *e-government* -soprattutto se attribuiamo, come è giusto che sia, a tale sistema una funzione di interesse pubblico- va valorizzato e rafforzato ancor più, sulla scorta del principio di sussidiarietà inteso in senso orizzontale.

Si tratta, sinteticamente, della sussidiarietà intesa nei rapporti tra l'istanza pubblica e l'individuo e i gruppi sociali in ordine alla ripartizione dei compiti legati alla concretizzazione del bene comune, alla autonomia degli attori sociali di perseguire le proprie finalità, al dovere di soccorso da parte dell'istanza pubblica in caso di bisogno.

Ebbene, nell'ambito del Governo digitale, la sussidiarietà orizzontale non può non trovare piena applicazione e così, mediante l'apporto dell'individuo e dei gruppi sociali, consentire la migliore realizzazione possibile dei processi di *e-government*, grazie anche all'apporto ed al coinvolgimento diretto ed immediato dei destinatari, nelle scelte da operare.

Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla possibilità di consentire la presenza, in seno agli organi deputati alla realizzazione dei processi di digitalizzazione, di rappresentanti delle varie categorie sociali i quali, facendosi portavoce delle fasce di popolazione che rappresentano, siano capaci di suggerire le vie migliori per consentire una migliore e più efficace realizzazione dell'Amministrazione digitale.

5. Conclusioni

In definitiva, come si è detto nel corso del presente capitolo, la situazione della Regione Campania, da un lato e per alcuni aspetti, in special modo organizzativi e progettuali, si pone in una posizione di tutto rispetto tra le Regioni italiane nell'attuazione della Società dell'Informazione.

Ed infatti, la Campania è in linea con la media nazionale per quanto concerne i molti progetti messi in cantiere ed in parte anche realizzati; sono evidenti alcuni punti di forza, quali il rapporto tra il numero di postazioni informatiche ed il numero di dipendenti, la presenza del Servizio Informatico, il Protocollo informatico, presupposto imprescindibile per la realizzazione del procedimento amministrativo informatico ed Sistema Pubblico di Connettività.

Sotto altri profili, però, non mancano evidenti punti di criticità.

Si tratta, come anticipato in apertura, della formazione in ambito lavorativo sulle nuove tecnologie e della mancanza di competenze per le professionalità tecniche di elevato livello; della incapacità di fruibilità dei servizi *on line* da parte degli utenti destinatari degli stessi; della esiguità dei servizi che la Pubblica Amministrazione locale per ora è capace di fornire *on line*, anche a causa del difficile coordinamento tra i diversi enti tra loro e con la Regione (soprattutto i piccoli comuni, spesso non ancora dotati di rete *internet* ed *intranet*).

Il problema fondamentale, però resta quello del diffuso e generalizzato semi-analfabetismo digitale che investe le Regioni meridionali e, con esse, anche la Campania (sia nel personale impiegato nella P.A., sia nei diretti destinatari dei vantaggi delle ITC: cittadini ed imprese).

Problemi, quelli sollevati ed evidenziati nel corso di queste pagine, che a volte sembrano trascurati e che, invece, vanno tenuti sotto controllo onde evitare di vanificare

totalmente anche tutti i progetti messi in cantiere e realizzati nel corso di questi anni, con evidente ed imperdonabile spreco di energie, di tempo e soprattutto di fondi che porterebbe ad una conseguente ed inevitabile battuta di arresto nel percorso verso l'innovazione, pericolosa per lo sviluppo della nostra Regione.

CAPITOLO V

Problemi, prospettive, possibili soluzioni.

Considerazioni conclusive

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Diritto pubblico e nuove tecnologie: un rapporto difficile. - 3. Alcune considerazioni generali sulla normativa. - 4. Democrazia, Digital Divide e accesso ai servizi.. - 5. Garanzia di tutela dei dati personali e nuove tecnologie. - 6. Dalla mera “informatizzazione di dati e servizi” all’esercizio “informatizzato della discrezionalità amministrativa”.

1. Premessa

L’analisi svolta nei capitoli che precedono ci ha permesso di capire che esiste una reciproca e diretta influenza tra Pubblica Amministrazione e nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ITC), reciprocità che può esercitare una spinta all’innovazione ed al cambiamento per le Amministrazioni verso obiettivi autonomi di modernizzazione, semplificazione e trasparenza, rispetto al raggiungimento dei quali l’utilizzo delle nuove tecnologie è strumentale.

Un rapporto -quello tra P.A. e ITC- che si inserisce evidentemente in quello più ampio intercorrente tra diritto e nuove tecnologie: il primo, come abbiamo visto, deve rinnovarsi tenendo conto del “nuovo che avanza”, non solo attingendo dagli strumenti che la tecnologia offre, ma anche facendo fronte agli inevitabili problemi nuovi che l’avvento della scienza tecnologica reca con sé; le seconde, devono essere opportunamente adattate alla scienza giuridica che difficilmente può essere puramente e semplicemente imbrigliata in schemi informatici fissi ed inflessibili che non

tengano in giusto conto le sempre nuove e diverse esigenze di tutela che emergono dal diritto vivente.

Ed infatti, l'avvento della Società dell'Informazione, con l'universalità e l'interoperabilità delle infrastrutture e dei servizi, reca con sé tutta una serie di problemi che vanno necessariamente monitorati e, ove possibile, risolti, al fine di apprezzare gli innumerevoli vantaggi e benefici che le nuove tecnologie possono portare alla vita dei cittadini, senza però dover sopportare il peso dei non meno numerosi "pericoli" che l'informatizzazione presenta.

In questo capitolo conclusivo, dunque, si tenterà di prospettare una gamma di questioni già aperte o da prendere in considerazione in prospettiva, fornendo, se possibile, delle soluzioni.

Il riferimento è, principalmente, ai problemi relativi al *digital divide*, alla tutela della *privacy* e la sicurezza dei dati e delle informazioni, degli archivi, dei sistemi informatici e delle reti di telecomunicazioni, alla effettività ed alla tutela dei nuovi diritti digitali, alla reale possibilità di realizzazione dell'erogazione in rete dei servizi pubblici.

2. Diritto pubblico e nuove tecnologie: un rapporto difficile

Preliminarmente, tuttavia, appare opportuno formulare alcune ulteriori considerazioni in ordine al tormentato rapporto tra diritto ed innovazione.

Ed invero, se, in generale, il rapporto tra diritto ed innovazione risulta spesso di difficile gestione, le difficoltà

addirittura aumentano se il “tentativo di conciliazione” prende in considerazione il *modus operandi* del diritto pubblico e le nuove tecnologie.

Le esperienze di riforma della Pubblica Amministrazione, per lungo tempo, si sono sviluppate attraverso modalità che hanno privilegiato esclusivamente interventi di carattere normativo, disegnati senza tenere nel debito conto la loro successiva e, ovviamente, necessaria traduzione operativa all'interno di vincoli temporali e d'investimento definiti; interventi questi, circoscritti a singole procedure amministrative o, comunque, ad aree funzionali “verticali”.

Di conseguenza, la riorganizzazione della PA, come pure la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e logistiche di supporto, sono state conseguenza diretta di tali evoluzioni normative e si sono dovute sviluppare, spesso, all'interno di vincoli, temporali e di merito, definiti dalle normative stesse.

Attraverso tali modalità d'intervento si sono ottenuti risultati che, seppure a volte di elevata qualità nell'ambito di singoli servizi o d'aree funzionali, non hanno potuto però contribuire allo sviluppo organico e coerente dell'Amministrazione nella sua totalità.

La prevalente modalità operativa attraverso cui molti programmi di *e-government* si sono manifestati è stata quella tecnologica, lasciando in secondo piano, se non del tutto trascurando, il contributo di altri fattori, funzionali, organizzativi, umani, con il risultato di riproporre un

approccio alla trasformazione di una Pubblica Amministrazione ancora una volta pericolosamente monodimensionale e scollegato dalla realtà sociale.

In questo senso, l'utilizzo strategico della sola risorsa tecnologica è risultato particolarmente carente nell'ancoraggio alle problematiche istituzionali e organizzative delle Amministrazioni. Si è dimostrato spesso difficile fornire adeguate soluzioni alle questioni amministrative o di servizio, attraverso l'utilizzo della sola "risorsa informazione" e, soprattutto, della sua componente tecnologica.

L'esperienza avrebbe dovuto insegnarci, quindi, che una più equilibrata rilettura dell'esperienza delle politiche di *e-government* non può essere basate su di una sola risorsa, la tecnologia; l'uso esclusivo di quest'ultima, infatti, fino ad oggi, ha portato alla inevitabile conclusione di trascurare tutte le altre variabili che attengono tipicamente alla sfera istituzionale, organizzativa e gestionale delle Amministrazioni e che costituiscono le altre fondamentali dimensioni attraverso cui si articola il rapporto tra Amministrazione e società.

In altri termini, è accaduto che, da un lato, il tradizionale approccio "normativista" alla riforma dell'Amministrazione ha trascurato sostanzialmente la dimensione di servizio, dall'altro, il sempre più intenso uso di tecnologie informatiche ha riproposto meccanismi settoriali di intervento, promuovendo così inopinatamente la tecnologia, da risorsa strumentale a modello organizzativo di riferimento per l'Amministrazione stessa, non ancorato né alla

dimensione istituzionale, né al rapporto che lega l'Amministrazione ai bisogni della società.

Tra i fattori di maggior criticità che sono emersi nell'attuazione dei programmi di *e-government*, vi è lo scollamento tra gli investimenti in nuove tecnologie e i processi di innovazione organizzativa; una criticità che a livello operativo ha condizionato negativamente la possibilità di integrare tecnologie dell'informazione all'interno del corpo dell'Amministrazione.

È evidente, invece, che un processo di cambiamento deve essere consapevolmente gestito in tutte le sue fasi e componenti ed è indispensabile disporre di strumenti gestionali di indirizzo e controllo che possano assicurarne il costante monitoraggio, al fine di garantire il raggiungimento dei prefissati obiettivi; e dato che i processi di cambiamento, soprattutto quelli incentrati sull'inserimenti di tecnologie informatiche, altro non sono, sotto il profilo operativo, che progetti che coinvolgono una molteplicità di risorse, è utile e possibile utilizzare questi stessi strumenti anche per monitorare i processi di riforma.

L'efficacia dell'azione amministrativa trova il suo naturale terreno di valutazione al di fuori dell'Amministrazione stessa, in particolare nel complesso intreccio tra questa e i bisogni espressi dalla collettività, magari anche indirettamente attraverso la domanda di regolamentazione.

In definitiva, al fine di ottenere una fruttuosa ed efficace interazione tra P.A. e nuove tecnologie -operazione

che non può certo essere ridotta, è bene ripeterlo ancora una volta, a mera informatizzazione di uffici- il modello da seguire va completamente ripensato e riorganizzato, magari anche osservando il mondo delle imprese ed il modo in cui esse utilizzano le nuove tecnologie, senza però mai trascurare le peculiarità che connotano la Pubblica Amministrazione rispetto al settore privato, peculiarità che possono essere salvaguardate solo coordinando opportunamente gli interventi operativi ed i necessari interventi istituzionali e normativi da cui una tale evoluzione deve prendere le mosse.

In altri termini, occorre certamente “governare i processi di *e-government*”, ma non con una iper regolamentazione, che, anzi, imbriglierebbe inutilmente la modernizzazione, vanificandone gli obiettivi di efficacia ed efficienza, quanto piuttosto mediante la necessaria razionalizzazione dei processi, tale da consentire di fissare i reali interessi generali da perseguire e tutelare, senza trascurare tutti gli interessi coinvolti.

3. Alcune considerazioni generali sulla normativa

Quanto appena detto, è strettamente correlato alle brevi riflessioni che seguono in ordine alla normativa sul Governo digitale.

La legislazione, infatti, nella materia che ci occupa, dovrebbe essere essenziale, e, in ogni caso, meglio organizzata, magari raccolta in un testo unico.

Sarebbe buona prassi estendere il citato criterio dell'essenzialità a tutta la legislazione in generale, ma tale

criterio riveste un ruolo ancora più importante e fondamentale in tutto ciò che riguarda il Governo digitale.

L'essenzialità, peraltro, contribuirebbe senza dubbio a costruire un modello più valido di semplificazione, trasparenza ed efficienza.

Il ruolo assunto dalla semplificazione della normativa a sostegno delle politiche di *e-government* è evidentemente fondamentale.

Quanto all'efficienza, va pur detto che si tratta di un criterio che può servire a misurarsi la validità di una norma solo *a posteriori*, o, al più, contestualmente.

Vi sono, tuttavia, come è noto, criteri per misurare *a priori* se esistono errori di tipo semantico o logico nella redazione delle norme. I criteri di coerenza, completezza e non ridondanza dei sistemi formali valgono anche per i sistemi legislativi.

Un ordinamento legislativo è un sistema assiomatico nel quale i postulati sono le norme e le conseguenze sono tutte le soluzioni che il sistema legislativo offre per tutti i casi reali o ipotetici che si possono presentare. La prima condizione dell'ordinamento legislativo quale sistema assiomatico è giustamente la "non contraddizione", giacché se avvenisse una contraddizione sarebbe possibile qualsiasi soluzione.

I sistemi legislativi sono sistemi di norme nei quali la funzione dell'indipendenza delle norme stesse garantisce che non vi siano ripetizioni inutili e possibili contraddizioni.

Ebbene, per rendere il fattore normativo un aiuto e non un ostacolo allo sviluppo dell'*e-government*, il passo

successivo a quello di una normativa snella ed efficace, è quello di pervenire ad riconoscimento definitivo del valore giuridico al documento elettronico e ad alla firma digitale. Occorrono criteri più precisi ed uniformi per il riconoscimento del valore giuridico di un documento elettronico e per la validità delle diverse forme di riconoscimento dell'autore del documento. Questo consente la creazione, trasmissione e conservazione della documentazione digitale, la validità delle notifiche, dei certificati, della stessa legislazione e – in tempi molto brevi – della pubblicazione e la relativa pubblicità.

Alcuni paesi hanno già avviato forme di certificazioni *on line*, altri hanno automatizzato le procedure in modo tale che ancora spediscono carta, ma tutta la procedura è automatica.

Due elementi vanno poi aggiunti a questo del riconoscimento del valore giuridico del documento elettronico: il perfezionamento del sistema del protocollo digitale e l'identificabilità elettronica (carta d'identità elettronica).

Una volta soddisfatti questi elementari criteri di redazioni delle norme, sia da un punto meramente formale, che sostanziale, sarà davvero possibile iniziare a costruire validamente tutti i rapporti dell'Amministrazione (Digitale) con i cittadini e con le imprese e tra le Amministrazioni e viceversa.

Un metodo di redazione delle norme che, nel campo dell'*e-government* potrebbe rivelarsi utile, ovviamente in aggiunta ai sistemi di normazione tradizionali, è quello

dell'utilizzo di strumenti di *soft law*, espressione inglese difficilmente traducibile in italiano, che, come è noto, fa riferimento ad una serie di fenomeni di regolazione connotati dalla produzione di norme prive di efficacia vincolante diretta. La *soft law*, come è noto, si contrappone ai tradizionali strumenti di normazione (leggi, regolamenti ecc.) emanati secondo determinate procedure da soggetti che ne hanno l'autorità (Parlamenti, Governi ecc.), i quali producono norme dotate di efficacia vincolante nei confronti dei destinatari (*hard law*).

In mancanza di un'efficacia vincolante diretta, la garanzia dell'osservanza delle norme di *soft law* riposa sul fatto che chi le ha emanate coincide con il loro destinatario (autoregolamentazione) oppure sull'autorevolezza del soggetto che le ha emanate e, quindi, sulla loro forza persuasiva. Tali norme non danno luogo a situazioni giuridiche soggettive direttamente tutelabili in sede giurisdizionale, ciò non toglie, tuttavia, che i giudici ne possano tenere indirettamente conto.

Ebbene, l'utilizzo della *soft law* potrebbe consentire un maggiore coinvolgimento dei diretti destinatari delle norme (cittadini e imprese), ma soprattutto potrebbe pienamente soddisfare l'esigenza di creare una disciplina flessibile, in grado di adattarsi alla rapida evoluzione che caratterizza l'*e-government*, oppure di recepire all'interno dell'ordinamento norme di *soft law* emanate da organizzazioni internazionali in materia.

Ovviamente, l'utilizzo della *soft law* per essere utile ed efficace andrebbe comunque opportunamente miscelato con gli atti normativi di *hard law* che dovranno sempre e comunque fissare i principi generali e fondamentali della materia entro i quali la normazione "morbida" può muoversi e dalla quale non può discostarsi.

4. Democrazia, digital divide e accesso ai servizi.

La rivoluzione tecnologica in atto sta trasformando radicalmente la società.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono un propulsore di quell'insieme di processi chiamato "globalizzazione".

Si parla ormai di "era dell'accesso"²⁰⁸ e, quello alle tecnologie dell'informazione e ad *internet*, oggi è considerato un pre-requisito allo sviluppo economico e sociale.

Uno dei principali e più pericolosi ostacoli allo sviluppo del Governo elettronico, come già più volte chiarito in precedenza, è, sotto il profilo dei destinatari dell'azione di Governo, il *digital divide*.

Ed infatti, la possibilità di utilizzare la rete *internet* al fine di fruire dei servizi pubblici rischia di trasformarsi in discriminazione digitale, se non vengono generate le condizioni minime per usufruire dei servizi contemplati.

Il *digital divide*, come abbiamo visto, è in parte riconducibile alla non equa distribuzione di risorse digitali (informazioni) attraverso "risorse materiali", quali le

²⁰⁸ J. RIFKIN, *L'era dell'accesso*. Milano, 2001.

infrastrutture di rete e l'apparato *hardware* e, in altra parte, riconducibile alla “mancanza di preparazione per l'impiego di risorse”.

Tutta la cittadinanza deve poter esercitare “il diritto di interconnessione”; se così non fosse, di fatti, si attuerebbe una selezione preventiva della domanda che finirebbe per limitare anche l'opportunità economica dell'investimento attuato dall'Amministrazione.

L'obiettivo primario, dunque, deve essere “l'accesso globale alla rete”, proprio perché essendo la rete “una rete aperta”, essa può coinvolgere un numero quanto più ampio possibile di soggetti.

In realtà, la situazione è molto complessa perché la discriminazione digitale può avere natura diversa: può riguardare gli anziani, i portatori di *handicap*, i ceti più poveri della popolazione, coloro che non conoscono (per esempio) la lingua inglese, etc.

Diverse, quindi, sono le cause dell'esclusione digitale e diversi dovrebbero essere i relativi rimedi. Si va dalla carenza di infrastrutture, ai costi di connessione troppo elevati, o, ancora, alla mancanza di motivazioni personali o di capacità. Diverse sono anche le barriere, che, agendo sulle variabili che determinano l'accesso, si pongono come ostacolo e ne condizionano la qualità.

Queste stesse barriere possono diventare insormontabili, se non si prendono in considerazione modalità alternative di sviluppo, che potrebbero essere le seguenti²⁰⁹:

1. il reddito, che va considerato in stretta relazione anche con altre variabili socioeconomiche, quali il livello d'istruzione, la posizione lavorativa o la comunità di riferimento. Lo stesso acquisto di un PC se il reddito è basso diventa gravoso;

2. la lingua, ove solo si consideri che nel 2000, l'87% dei documenti *on line* era in inglese; questo comporta una forte limitazione di accesso alle informazioni presenti in rete per chi non conosce la lingua ed allo stesso modo sia i motori di ricerca più conosciuti, sia molti mezzi per accedere ad *internet* (ad esempio *software* e *hardware*) sono in inglese. (Si pensi che, tra tutti gli utenti della rete, oltre 605 milioni nel settembre 2002, il 36,5% sono di lingua inglese, il 10,9% cinese, il 9,7% giapponese, il 7,2% sono coloro che parlano spagnolo, e il 3,8% sono gli utenti di lingua italiana);

3. il livello di educazione/istruzione, che, come già rilevato precedentemente, rappresenta la variabile maggiormente condizionata dal reddito rispetto al quale si relaziona in modo direttamente proporzionale;

4. il mercato del lavoro, giacché, in generale, la percentuale dei disoccupati che utilizzano *internet* è sempre inferiore a quella degli utenti tra i lavoratori. Con la disoccupazione, diminuiscono le motivazioni e le necessità di

²⁰⁹ T. PUCCI, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Informatica e diritto / Studi e ricerche*, n. 2/2002.

sfruttare i vantaggi offerti dalle nuove tecnologie informatiche;

5. il genere: in questo caso, il divario non è profondo se la donna è inserita a pieno titolo nella società, in condizione di parità con l'uomo; mentre lo è se la donna è in condizione di emarginazione. (Negli Stati Uniti, per esempio, il divario di genere sta progressivamente diminuendo, nel settembre 2001 il 53,8% della popolazione femminile utilizzava la rete, quasi la stessa percentuale degli uomini che utilizzano la rete per una percentuale del 53,9);

6. le diverse etnie, l'età e il territorio;

7. la disabilità.

È palese, dunque, il rischio che potrebbe configurarsi: si rafforzerebbe il potere di chi già possiede molte risorse e si escluderebbe progressivamente chi sta invece ai margini.

È stato validamente sostenuto che “gli esclusi dalla società digitale non svaniscono nel nulla, ma restano molto presenti, insieme ai propri diritti e alle proprie necessità²¹⁰”.

Per rappresentare il rischio del *digital divide* è stato girato un documentario dal titolo *The Hall in the Wall*²¹¹, nel quale una telecamera nascosta ha filmato per ore quello che stava accadendo in un villaggio molto povero dell'India intorno ad un buco fatto in un muro di una strada frequentata da bambini e da ragazzi all'interno del quale era stato inserito un *computer* connesso ad *internet*.

²¹⁰ M. CASTELLS, *Information Technology, Globalization, Social Development. Relazione per la UNRISD*, Conference on Information Technologies and Social Development, Palais des Nations, Geneve, 1998, in <http://www.unrisd.org>.

²¹¹ Studio Rossellini & Associates Inc, documentario rinvenibile al sito: www.rosselliniweb.com

Il filmato evidenzia straordinariamente come i ragazzi, sebbene privi di conoscenze informatiche, siano riusciti in breve tempo ad utilizzare il *computer* e la connessione ad Internet. Il documentario sottolinea come alla base del *digital divide* vi sia un problema connesso alla distribuzione non equa delle risorse e non ad un *gap* culturale.

Non si può comprendere a pieno il problema del *digital divide* ed i suoi rischi, se non si osservano le cifre che di seguito sintetizzeremo: attraverso *internet* è possibile accedere ad oltre 2,5 miliardi di risorse documentarie, ma tutti i documenti connessi alla rete nel 2000 erano oltre 550 miliardi con un incremento quotidiano medio di 1,5 milioni di documenti; nel settembre 2002 gli utenti di *internet* erano 605,60 milioni di persone, l'equivalente del 9,57 di tutta la popolazione mondiale. La maggior parte di questa popolazione vive nelle regioni più sviluppate, prevalentemente nel Nord del pianeta. Della totalità degli utenti 190,91 milioni sono europei, 187,24 milioni sono i cittadini dell'Asia e delle zone del Pacifico, 182,67 milioni sono cittadini di Canada e Usa, gli utenti latino-americani sono 33,35 milioni mentre gli africani on line 6,31 e i meridionali 5,12 milioni; in Europa orientale ed Asia centrale gli utenti di *internet* costituiscono il 3,9 della popolazione, in America Latina e carabi la percentuale scende al 3,2%, nell'Asia orientale e nelle zone dell'Oceano Pacifico la cifra è del 2,3% della popolazione. La Regione nordafricana, il Medioriente, il Sud e il Sudest Asiatico e l'Africa

subsahariana hanno una percentuale di utenti Internet su totale della popolazione dello 0,5 circa.

In definitiva, i Governi, per tentare di arginare il fenomeno che, visto in cifre si mostra nella sua estrema ampiezza e complessità, potrebbero: - prevedere □ la predisposizione di punti d'accesso, pubblici e gratuiti, ai servizi informativi di rete. (Si pensi alle postazioni d'accesso ad *internet* nelle biblioteche, nelle scuole, nelle università, nei cinema o addirittura come in alcuni Paesi Europei alle fermate degli autobus); - predisporre l'allocazione di risorse destinate in modo specifico alla formazione e all'utilizzo della telematica; - realizzare □ lo sviluppo del canale telefonico attraverso la creazione di *call center* raggiungibili attraverso numeri gratuiti; - ipotizzare □ l'organizzazione di corsi gratuiti aperti a tutti per diffondere una preparazione di base sull'impiego di nuovi strumenti, quali la CIE, la CNS, la firma digitale e la rete *internet*.

Detti interventi possono sicuramente essere delegati anche ai Governi locali, più vicini al territorio e più consapevoli delle caratteristiche della propria popolazione e dei bisogni da essa espressi.

Per raggiungere questo obiettivo, però, tutte le Amministrazioni Pubbliche devono concentrare gli sforzi e le risorse e i Paesi membri dell'Unione Europea devono confrontarsi allo scopo di adottare misure omogenee per contrastare i vincoli e i limiti che possono ostacolare la realizzazione del processo di *e-government*.

Le considerazioni svolte inducono a ritenere che una valida prospettiva di miglioramento potrebbe essere, in linea con quanto già accade negli ultimi tempi per altri tipi di servizi, soprattutto a livello europeo (es. energia elettrica e telecomunicazioni), quella di collocare anche l'*e-government* nel novero dei cc.dd. servizi universali; in questo modo, nascerebbero precisi obblighi, per gli Stati, diretti a garantire a tutti e dappertutto l'accesso a determinate prestazioni essenziali, di qualità ed a prezzi ragionevoli.

Tali condizioni, infatti, non esistono o comunque non sono ancora del tutto attuate o attuabili, sicchè attualmente, se da un lato il diritto di accesso alle nuove tecnologie viene ormai generalmente riconosciuto come un “nuovo diritto” fondamentale della persona, è ancora molto difficile che tale diritto sia effettivamente ed efficacemente garantito dalla comunità nazionale. Anche da questo punto di vista, va valutata la violazione del principio di uguaglianza sostanziale.

5. Garanzia di tutela dei dati personali e nuove tecnologie (rinvio)

Un rischio da non sottovalutare tra quelli che l'Amministrazione digitale reca con sé è quello legato alla tutela della riservatezza degli individui, problema sul quale ci siamo soffermati nel secondo capitolo al quale rinviamo.

Qui sarà sufficiente rimarcare l'importanza poiché con l'avvento invasivo delle tecnologie, la *privacy* diventa sempre più vulnerabile a causa del ricorso a sempre più frequente a strumenti informatici talmente sofisticati da

consentire una vera e propria invadenza della sfera personale ed un vero e proprio controllo sulla vita di ciascuno di noi.

La tutela fornita dal D.lgs. 30 giugno 2003, n.196, tuttavia, per quanto stringente, ancora non è in grado di fornire strumenti di tutela adeguati, tant'è che sono in aumento i reati informatici (basti pensare al *phishing*) e non accenna a diminuire il fenomeno sicuramente meno pericoloso ma non meno invadente e fastidioso dello *spamming* sulla posta elettronica.

6. Dalla mera “informatizzazione di dati e servizi” all’esercizio “informatizzato della discrezionalità amministrativa”

In ultimissima analisi, qualunque sistema informatico si adotterà, trattandosi di un contenitore, sia pure elettronico e di enormi capacità, questo scatolone conterrà solo e soltanto i dati che noi immagazzineremo.

Questo discorso introduce una differenza già presente nel diritto amministrativo tradizionale e che vale la pena di riconsiderare alla luce dell'avvento delle nuove tecnologie: la distinzione tra discrezionalità amministrativa e tecnica.

Nella creazione di un sistema, perciò, mentre si potranno mettere a disposizione dell'utenza senza grossi problemi tutti i servizi che ad esempio il Comune svolge in maniera automatica, senza alcuna volizione, ma con una mera funzione certificativa, discorso del tutto diverso dovrà essere svolto nella creazione di un sistema di *e-government* che, nella versione più evoluta, dovrebbe essere in grado di fornire

anche atti a contenuto discrezionale o consentire l'esercizio di diritti politici (voto/referendum).

Ci siamo già soffermati sul concetto di avvicinamento del diritto pubblico al diritto privato, ed in particolare, dell'aziendalizzazione dei servizi pubblici. Il mantenimento delle garanzie di accesso al servizio, di uguaglianza o pari opportunità nell'utilizzazione e nel mantenimento di *standards* di qualità sono oggi delegati alle carte dei servizi che dovrebbero consentire una verifica preventiva dei requisiti di accesso al servizio da parte dell'utente e garantire al contempo il rispetto dei livelli predefiniti di qualità dell'attività offerta, consentendo, in questo modo, la sottoscrizione *on line* del contratto, attraverso un modulo di adesione alla stregua di quelli in uso nei rapporti con banche, assicurazioni etc.

La Commissione Permanente sull'Innovazione e la Tecnologia istituita il nel 2002, ha proprio tra i suoi obiettivi quello di definire una "carta dei servizi" generale, cioè sottoscritta da tutti i soggetti pubblici, titolari di potestà amministrative. La risoluzione preventiva di tutte le scelte di carattere generale circa la diffusione del servizio gli *standards* di qualità, i mezzi giustiziali di tutela in caso d'inadempimento o di un servizio inadeguato sarebbero perciò risolti, a livello governativo, nella conferenza Stato-Regioni e la carta dei servizi altro non sarebbe che un contratto dal quale derivano diritti ed obblighi già preventivamente valutati ed approvati come rispondenti all'interesse generale.

La discrezionalità amministrativa verrebbe quindi esercitata non più dal pubblico funzionario, in relazione alla singola pratica amministrativa, inglobata in una carta dei servizi, ma dagli organi rappresentativi delle singole Amministrazioni modificando forse in parte la sua natura, sia perché necessariamente generalizzata, sia perché filtrata da parte di un organo politico e non burocratico.

In chiusura, poniamo, tentando di fornire una risposta, un quesito apparentemente banale ma che in sé racchiude la vera essenza ed il senso più profondo del sistema dell'*e-government*. Abbiamo più volte enucleato i vantaggi che l'utilizzo delle tecnologie potrebbe recarci, al punto tale da ipotizzare addirittura una completa e definitiva sostituzione della carta; ebbene, nella ipotesi di P.A. che funzionasse solo ed esclusivamente in rete, chiediamoci, solo per un attimo, cosa succederebbe se si verificasse un *black-out* energetico totale, tale da paralizzare l'attività pubblica pienamente dipendente dalle macchine.

Si converrà che nessuna Pubblica Amministrazione sarebbe in grado, per un periodo più o meno lungo, di proseguire la propria attività, con i conseguenti ed innumerevoli problemi che è agevole intuire.

Quanto a questo problema, tuttavia, essendo il nostro paese, ancora totalmente asservito alla c.d. cartocrazia²¹², la

²¹² Al riguardo, Cfr. *eGovernment: la Cartocrazia batte l'Ict*, in <http://www.giuristitelematici.it>, sezione articoli, in cui si evidenzia il potere della burocrazia nell'imporre la carta nelle relazioni con i cittadini e le imprese, rispetto all'innovazione tecnologica. Secondo un'indagine compiuta dal CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), i documenti pubblici protocollati elettronicamente sono a tutto oggi meno del 50%, nonostante che oltre 2/3 delle

soluzione è di facile individuazione, atteso che, negli uffici pubblici italiani, l'abbandono definitivo e totale dell'ancora di salvezza "carta", almeno per ora, è ancora di là da venire.

Amministrazioni sia pronta a adottarlo. L'esito dell'esame è stato pubblicato sul sito del CNIPA, dove si sottolinea che una delle precondizioni necessarie per accrescere l'efficienza e la trasparenza degli uffici pubblici, contenere i costi, ridurre i tempi e semplificare l'azione amministrativa è infatti rappresentata dalla disponibilità, presso ciascuna Pubblica amministrazione, di un sistema di protocollo informatico e di gestione documentale funzionalmente evoluto. Con lo scopo di fotografare la situazione, la rilevazione del CNIPA ha posto in evidenza che, nonostante risulti in aumento il numero delle amministrazioni provviste di strumenti per la gestione del protocollo informatico - circa l'80% delle Amministrazioni dichiara di aver completato, o essere in fase di diffusione, la realizzazione dei progetti - la percentuale di documenti protocollati elettronicamente si attesta ancora al di sotto del 50% dei volumi trattati. La causa di tale scostamento, secondo l'analisi, rispetto all'obiettivo della piena attuazione della gestione elettronica dei documenti nella PA, è dovuta principalmente alla scarsa "copertura" (in termini di documenti protocollati sul totale) dei progetti avviati, all'eccessiva durata (mediamente quattro anni) nonché alle limitate funzionalità attivate dai progetti. Infatti, dai dati forniti dall'indagine emerge che circa l'80% delle amministrazioni dichiara di essere provvista di applicazioni informatiche per la gestione documentale e il 60% di utilizzarla per un massimo del 20% dei documenti trattati (tasso di digitalizzazione). Inoltre, è ancora "poco significativo" (solo circa il 2%) il volume dei flussi documentali scambiati elettronicamente. I risultati della rilevazione rappresentano, per i responsabili dei centri di competenza delle Amministrazioni Pubbliche, uno strumento di analisi e di approfondimento utile a definire un piano di azioni necessarie per colmare il divario esistente al fine di avere una P.A. davvero digitale e moderna.

BIBLIOGRAFIA

1. AA.VV., *E-government, Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, F. Sarzana di S. Ippolito, (a cura di), Piacenza, 2003;
2. Astrid, *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'e-government*, Roma, 2002;
3. G. Arena, *Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco del decennio*, in *Riv. It. di comunicazione pubblica*, Milano, n. 5, anno 2000;
4. G. Arena, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2006;
5. G. Arena, *La comunicazione di interesse generale*, Bologna, 1995;
6. G. Arena, *Gli uffici per le relazioni con il pubblico: commento all'art. 12 del d.lgs. 3 febbraio, n. 29*, in F. Carinci & M.D'Antona (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dal d.lgs 29/1993 ai d.lgs nn.396/1997, 80/1998 e 387/1998*, Milano, 2000, pp.607-627;
7. G. Arena, *Dalla trasparenza alla comunicazione nell'arco dei decenni*, in *Riv.it. di comunicazione pubblica*, Milano, n. 5, anno 2000;
8. G. Arena, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001;
9. A. Barbiero, D. Osimo, L. Spagnolo, *L'e-procurement nella P.A.: guida pratica all'acquisto on-line di beni e servizi*, Rimini, 2001;

10. N. Beccati, *Le forniture di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni*, in www.infoius.it, 2003;
11. L. Bellagamba e S. Pigliapoco, *La gara on line nel D.P.R. 101/2002*, Rimini, 2003;
12. L. Bellagamba, *L'affidamento di forniture e servizi dopo la Finanziaria 2004*, Rimini, 2004;
13. L. Bellagamba, *Il Sistema Consip dopo la Legge 30.07.04 n.191. Tutte le conseguenze per le P.A.*, A. Massari (a cura di), Rimini, 2004;
14. L. Bellagamba, *L'art.24 della finanziaria 2003. Analisi teorico-pratica integrale*, Rimini, 2003;
15. A. Bianco, *Gli acquisti on line delle pubbliche amministrazioni*, in *Informatica ed enti locali* n. 7/8, 2002;
16. A. Bianco, *Finanziaria 2004 e Maxidecreto per gli Enti Locali*, Rimini, 2004;
17. G. Bracchi e E. Capra, *Tecnologie ICT e innovazione: il posizionamento dell'Italia*, in *Economia pubblica* n. 1/2004;
18. F. Brunetti, *Il disegno di legge finanziaria 2004 e la Consip: tela di Penelope o fatica di Sisifo?*, in www.lexitalia.it, 2003;
19. S. Cacace, *Codice dell'amministrazione digitale, D.Lgs. n. 82/2005 e n. 159/2006. Finalità ed ambito di applicazione – Diritti dei cittadini e delle imprese – Organizzazione delle pubbliche amministrazioni e tecnologie dell'informazione*, Relazione al corso di specializzazione organizzato dalla Scuola Superiore Sant'Anna di Studi

Universitari e di Perfezionamento di Pisa, Pisa 7 e 8 giugno 2006;

20. M. Caciagli, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003;

21. F. Cali, R. Perrottin, *Il marketing d'acquisto: strategie e tattiche. L'impatto dell'e-procurement*, Roma, 2002;

22. A. Carosi, *Acquisizione di servizi e forniture in via telematica*, in *Enti Pubblici*, n. 7/8, anno 2003;

23. M. Cammarota, *E-content e accesso: le libertà fondamentali nel Codice dell'Amministrazione digitale*, in *Diritto amministrativo elettronico*, Quaderni DAE, Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico, 2005;

24. G. Cammarota, *La nozione giuridica di servizio pubblico in rete. Note a margine dell'art.63 del Codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto amministrativo elettronico*, Quaderni DAE, Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico, 2005;

25. G. Cammarata, *L'erogazione on line di servizi pubblici burocratici*. in *Informatica e diritto*, Studi e ricerche, n. 2/2002;

26. A. Capocchi, *Il processo di e-government: le esperienze in corso in Italia e in Gran Bretagna*", in *Azienda Pubblica*, n. 4-5/02;

27. A. Capocchi, *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003;

28. B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2000;
29. B. Caravita, (a cura di), *I percorsi del federalismo*, Editoriali di federalismi.it, Milano, Milano, 2004;
30. L. Cassetti, *La democrazia locale e la rete: l'esperienza in Europa*, Editoriale di federalismi.it, n.20/2004;
31. M. Castells, *La nascita della società in rete*, Università Bocconi, Milano, 2002;
32. M. Castells, *Information Technology, Globalization, Social Development*. Relazione per la UNRISD, 1998;
33. A. Cattani, *Internet e la comunicazione pubblica*, pubblicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1998;
34. G. Chiàntera, *I contratti nel settore informatico stipulati dalla P.A.: particolarità dell'oggetto dell'accordo e del controllo*, in *www.lexitalia.it*;
35. G. Ciacci, *La firma digitale*, Milano, 2000;
36. G. Ciacci, *Semplificazione e liberalizzazione per la nuova firma elettronica*, in *Dir. Prat. Soc.*, n. 5/2002;
37. A. Ciaramella, *Alcune considerazioni sulle responsabilità previste dagli articoli 30, comma 15, e 24, comma 4 della legge n. 289 del 27.12.2002 (legge finanziaria per il 2003)*, in *www.amcorteconti.it*;
38. D. Colaccino, *Il quadro normativo sull'e-procurement. L'esperienza italiana alla luce delle direttive*

comunitarie 17 e 18 del 2004, relazione al “1st High level seminar on e-procurement” svolta nell’ambito del progetto Good Governance for development in Arab Countries initiative. Working Group II on E-government and Administrative Simplification, organizzato dall’OCSE e dal FORMEZ, Napoli, 30 gennaio 2006;

39. F. Colombo, *Il cittadino conta troppo poco con Internet conterà di più*, in *Teléma*, n. 19, *burocrazia elettronica, società più civile*, www.baldo.fub.it/teléma;

40. Corasanti, *Codice per l'informatica. Internet, informatica nelle pubbliche amministrazioni, commercio elettronico, firma digitale, tutela del software, privacy, banche dati*, Milano, 2001;

41. G. Conti, *Efficienza ed efficacia delle procedure di acquisto*, in *TEME* 10/2002;

42. M. Corsi, E. Gullo e A. Gumina, *L'impatto delle tecnologie dell'informazione sul settore delle amministrazioni pubbliche*, in *Economia Italiana*, n. 2/2002;

43. P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. E-democracy)*, in, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Torino, 2003, III p. 465-486;

44. P. Costanzo, *Profili costituzionali di Internet*, in Tosi E. (a cura di), *Diritto di Internet e di e-business*, Milano, 2003, vol. I, 53 ss.;

45. P. Costanzo, *Le nuove forme di comunicazione in rete: Internet*, in www.interlex.it, 1997;

46. P. Costanzo, G. De Minico, R. Zaccaria, *I «tre codici» della Società dell'informazione. Amministrazione digitale. Comunicazioni elettroniche Contenuti audiovisivi*, Torino, 2007;

47. E. De Giovanni, *Il nuovo "Codice dell'amministrazione digitale" (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)*, federalismi.it, 12/05;

48. I. D'Elia, C. Ciampi, *Diritto e tecnologie dell'informazione e comunicazione. Repertorio sistematico della normativa statale ed europea con testo integrale e note di coordinamento*, Napoli, 2001;

49. I. D'Elia, C. Ciampi, *L'informatica nella pubblica amministrazione. Problemi, risultati, prospettive*, Roma, 1987;

50. I. D'Elia, *Informatica e pubblica amministrazione: quadro normativo ed istituzionale*, in NANNUCCI, R., *Lineamenti di Informatica giuridica*, Napoli, 2002;

51. A. De Petris, *La Rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in: *Atti del convegno "Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza, 16-17 Marzo 2000, Milano, 2001, p. 205-233;

52. A. Di Amato, *Le regioni nel governo delle comunicazioni*, in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2003, I, Roma, p. 15-22;

53. M. Dugato, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, S. Cassese (a cura di), 2003, vol. III, pp. 2583 ss.;

54. G. Duni, *Codice dell'Amministrazione Digitale: riflessioni de iure condendo*, in *Diritto amministrativo elettronico*, Quaderni DAE, Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico, 2005;

55. G. Duni, *Teleamministrazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Vol. XXX, Roma, 1993;

56. E. C. Kamarck, *Government Innovation around the world*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation John F. Kennedy School of Government Harvard University, novembre 2003;

57. L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato Compratore. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2006;

58. G. Frosio, *Guida al Codice della Pubblica Amministrazione Digitale. La digitalizzazione della P.A. alla luce del D.lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Napoli, 2005;

59. T. E. Frosini, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Torino, 2003, III p. 487-505;

60. A. Galletti, *L'e-procurement nel processo di trasformazione della pubblica amministrazione. Esperienze e prospettiva per le Università*, Milano, 2003;

61. M. Gatti, *E-Procurement. Il DPR 101/02 e gli acquisti in rete della P.A.*, Napoli, Napoli, 2002;

62. M. Gatti, *E-procurement sottosoglia: analisi normativa e modelli a confronto*, in www.diritto.it;

63. M. Gatti, *Appalti pubblici sopra soglia di beni e servizi con strumenti informatici e telematici: ipotesi di*

utilizzo attuale e prospettive future, in www.giust.it, n.7-8, 2001;

64. M. Gatti , *Appalti pubblici di forniture e servizi*, SE/GS4 – 2004;

65. G. Giamminola, *E-marketplace - Guida operativa ai nuovi modelli di mercato elettronico*, Torino, 2001;

66. Giannantonio, *Manuale di diritto dell'informatica*, Padova, 1997;

67. C. Giurdanella e E. Guarnaccia, *Il diritto all'uso delle tecnologie*, in www.giurdanella.it, Punto Informatico, Anno IX n. 2193 di lunedì 22 novembre 2004;

68. S. Glinianski, *Analogie e differenze tra la trattativa privata ed il cottimo fiduciario alla luce dell'art.24 della l. 27.12.2002 n. 289 (legge finanziaria per l'anno 2003)*, in www.giust.it, n.1/2003-05-06;

69. F. Goldoni, *Le reti civiche e alcuni aspetti critici*, in www.arcanet.it, 1996;

70. M. Greco, *Novità nelle disposizioni sulla documentazione amministrativa rilevanti in materia di appalti*, in www.appaltiecontratti.it;

71. M. Greco, *Gare comunitarie sopra i 50.000.euro: le questioni aperte*, in www.appaltiecontratti.it;

72. M. Greco, *Ancora sul rapporto tra DPR 384/2001 ed art. 24 l. 289/2002*, in www.appaltiecontratti.it;

73. M. Greco, *Gli approvvigionamenti di beni e servizi nelle P.A. mediante sistemi elettronici e telematici*, in www.giust.it, n.6 2001;

74. M. Greco, *L'applicazione del D.P.R. n. 101/2002 nell'ente locale*, in www.appaltiecontratti.it, 2003;

75. M. Greco, *Il modello Consip: le convenzioni quadro per le forniture alle pubbliche amministrazioni e l'acquisto di beni e servizi su cataloghi elettronici. Profili problematici*, in www.appaltiecontratti.it, 2004;

76. R. L. Hasen, *Symposium: Internet Voting and Democracy: Introduction*, 34 LOY. L.A. L. REV. 979, 980, 2001;

77. D. Holmes, *E.gov: strategies for government*, Nicholas Brealey Publishing, London, 2001;

78. P.C. Humphreys, O. O'Donnell, V. Timonen (a cura di), *E-government and the decentralization of service delivery*, Institute of Public Administration, Dublin, 2003;

79. M. Iaselli, *La rete unitaria della pubblica amministrazione*, Napoli, 1999;

1. G. Lazari, *Codice dell'amministrazione digitale incostituzionale? Ecco perché il nuovo Codice dell'amministrazione digitale rischia la disapplicazione o una pronuncia di incostituzionalità*, in www.altalex.com;

80. A. Lisi, *E-Procurement, firma digitale e protocollo informatico. Le nuove scommesse per la P.A. on line*, in www.lapraticaforense.it;

81. N. Longobardi, *L'innovazione istituzionale: grandi disegni o vere riforme?*, Relazione generale al Convegno "L'innovazione istituzionale: grandi disegni o vere riforme?", Matera, 12 aprile 2002, in *Giustizia Amministrativa, Rivista di Diritto Pubblico*, n.10-2002;

82. A. Lucarelli, *Integrazione al testo del documento relativo alla prima riunione del Forum locale sulle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione*, settembre 2005, Banca d'Italia, sede di Napoli;

83. A. Lucarelli, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004;

84. N. Lugaresi, *Regole, diritti ed interessi in rete: il diritto pubblico di Internet*, in *Giustamm.it*, II novembre 2006;

85. P. M. Manacordia, *Le reti di telecomunicazione nelle città italiane*, in *Problemi dell'informazione*, n.1, 1998;

86. R. Manenti, *La privacy: il rapporto tra CAD e D.Lgs n.196/2003*, in *Diritto amministrativo elettronico*, Quaderni DAE, Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico, 2005;

87. L. Marasso, *Manuale dell'E-government. Attori, strategie e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, Rimini, 2005;

88. M. Marciano, (a cura di), *Elementi per lo sviluppo di un modello di pubblica amministrazione digitale*, contributo realizzato nell'ambito della Task Force "E-government for Development", Istituita dal Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie per lo sviluppo di un modello di Pubblica Amministrazione Digitale;

89. M. Marra, *Il mercato nella pubblica amministrazione. Coordinamento, valutazione, responsabilità*, Roma, 2006, pp.61-93;

90. M. Marrelli, *Acquisto di beni e servizi nella pubblica amministrazione: esperienze straniere e proposte per l'Italia*, Commissione tecnica spesa pubblica, 1997;
91. A. Massari, *Sistemi alternativi all'appalto ad evidenza pubblica*, Rimini, 2004;
92. A. Masucci, *Informatica pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, 2006, pp.3115-3126;
93. A. Masucci, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative*, in *Diritto Pubblico* n. 3/2003;
94. V. Mele, *Partecipazione democratica e comunità on line: l'esperienza delle reti civiche italiane*, in *Informatica ed enti locali*, n. 6/2002;
95. V. Mele, *Comunicazione su Internet e Ufficio Relazioni con il Pubblico*, in *Informatica ed enti locali*, n. 10/2002;
96. F. Merloni, *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005;
97. P. Monea ed E. Iorio, *Commento dell'art. 24 della legge finanziaria 2003*, in www.giust.it, n.1/2003;
98. P. Monea-E. Iorio-M. Mordenti., *Acquisti, obiettivo efficienza*, in *Guida agli enti locali*, gennaio 2003-05-06;
99. U. Montella, *Gli appalti di forniture e di servizi alla luce dell'art.24 della legge 27 dicembre 2002 n. 289*, in www.amcorteconti.it;

100. M. Morciano, *Elementi per lo sviluppo di un modello di Pubblica Amministrazione Digitale*, consultabile sul sito www.cnipa.gov.it;

101. R. Nacamulli, *La formazione, il cemento e la rete. E-learning, management delle conoscenze e processi di sviluppo organizzativo*, Etas. Newsletter Garante Privacy del 21.12.2003;

102. M. Natoli, *Le nuove forme di partecipazione al procedimento amministrativo informatico in materia di conflitto di interessi, alla luce del Codice dell'amministrazione digitale*, Rivista amministrativa della Repubblica Italiana A. 156, n 6-7 (giugno-luglio 2005), p. 585-592;

103. C. Notarmuzi, *Il procedimento amministrativo informatico*, in *Diritto pubblico delle ICT*, E. De Giovanni e C. D'Orta (a cura di), Milano, 2006;

104. L. Olivieri, *La differenza intercorrente tra la trattativa privata e le procedure in economia*, in www.giust.it, n. 2/2003;

105. L. Olivieri, *Ancora sulle leggi di principio e coordinamento della finanza pubblica. – i limiti della potestà legislativa delle Regioni regolamentare degli enti locali derivanti dalla legge finanziaria 2003*, in www.giust.it, n. 3/2003;

106. L. Olivieri, *Problemi di costituzionalità dell'art.24 della legge 289/2002*, in www.giust.it, n. 1/2003;

107. L. Paccagnella, *La comunicazione al computer*, Bologna, 2000;

108. G. Papa, *Brevi note a commento dell'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n.289*, in *www.giust.it*, n. 5/2003;
109. M. Perin, *Il processo di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Giustizia Amministrativa*, *Rivista di Diritto Pubblico*, n.2-2003;
110. S. B. Pershing, *Symposium: The Voting Rights Act in the Internet Age: An Equal Access Theory for Interesting Times*, 34 *LOY. L.A. L. REV.*, 1171, 1172, 2001;
111. P. Piras, *Organizzazione, tecnologia e nuovi diritti*, in *Diritto amministrativo elettronico*, *Quaderni DAE*, *Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico*, 2005;
112. M. Pietrangelo, *Il diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con la pubblica amministrazione: luci ed ombre*, in *Diritto amministrativo elettronico*, *Quaderni DAE*, *Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico*, 2005;
113. S. Pizzuti, *Forniture di beni e servizi – trattativa privata e nuovo ruolo Consip, un contributo di Sergio Pizzuti sulla legge n. 350 del 24 dicembre 1993*”, in *Amministrazione Italiana*, n. 2/2004;
114. M. Ponari, *Gli acquisti in rete della Pubblica amministrazione*, in *www.newlaw.it*, maggio 2004;
115. C. Prins (a cura di), *E-government and its implications for administrative law. Regulatory Initiatives in France, germany, Norway and the United States*, *The Hague*, Asser, 2002;

116. T. Pucci, *Il diritto all'accesso nella società dell'informazione e della conoscenza. Il digital divide*”, in *Informatica e diritto*, Studi e ricerche, n. 2/2002;
117. R. Pupilella, *Dall'atto amministrativo all'e-government: un nuovo modello di amministrazione?*, in www.diritto.it;
118. G. Rey, *Informazione e politiche pubbliche: non è mai troppo tardi*, Università di Roma Tre Working paper, n. 12, 1999;
119. S. Rodotà, *Democrazia non solo telematica per una vera cittadinanza attiva*, in *Teléma*, n. 19, Burocrazia elettronica, società più civile, www.baldo.fub.it/teléma;
120. U. Svedin, B. Hagerhall (editors), *Sustainability, Local Democracy and the Future: The Swedish Model*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2002;
121. V. Sarcone, *L'e-government nei sistemi regionali: verso la II fase di attuazione*, Resoconto del convegno tenutosi presso la Regione Lazio, 9 dicembre 2003;
122. A. Sarzana di S. Ippolito, F. Sarzana di S. Ippolito, *Profili giuridici del commercio via internet*, Milano, 1999;
123. F. Sarzana di S. Ippolito, *I contratti di Internet e del commercio elettronico*, Milano, 2001;
124. G. Scalera, *Gare Consip: l'Antitrust sanziona con una maximulta di 34 miliardi gli aggiudicatari delle gare Consip per la fornitura dei buoni pasti ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. Primi dubbi sulle convenzioni stipulate dalla S.p.a. controllata*, in

Amministrazione in cammino-Luiss- Guido Carli, Roma, 2002;

125. A. Schianchi, *L'e-procurement quale strumento di attivazione del cambiamento della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.3/2003;

126. G. Scorza, *Il cittadino digitale tra vecchi e nuovi diritti e libertà*, Relazione al DAE, III Convegno Nazionale sul Diritto Amministrativo Elettronico, Catania, 3-4 luglio 2004, in *Diritto amministrativo elettronico*, Quaderni DAE, Rivista di Diritto Amministrativo Elettronico, 2005;

127. S. Semenzato, *Internet come servizio pubblico*, in www.interlex.it, 1998;

128. A. Spadaro e A. Nobile, *Le forniture di beni e servizi nella pubblica amministrazione*, Rimini, 2004;

129. M. Sorrentino, *Regolazione organizzativa e e-government*, in *Organizzazione, regolazione e competitività*, R. Mercurio (a cura di), McGraw-Hill, 2006;

130. G. Stumpo, *Brevi note sulla firma digitale*, in *Informatica ed enti locali*, n. 3/2002;

131. P. Subioli, *La tessera nazionale dei servizi crea spazio al cittadino digitale*, in *Guida agli enti locali*, Il Sole 24 Ore, n. 4/2002;

132. P. Subioli, *L'innovazione sul tavolo del federalismo*, in *Guida agli Enti Locali*, Il Sole 24Ore, n.23/2003;

133. V. Tedesco, *E-government, firma digitale e voto elettronico: situazioni ormai necessarie per lo sviluppo. Alcune possibili applicazioni*, in www.diritto.it, 2002;
134. L. Tivelli, S. Masini, *Un nuovo modo di governare. L'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Roma, 2002;
135. L. Tivelli (a cura di), *Verso una nuova cittadinanza. Le best practice nell'e-government*, Roma, 2003;
136. M. Traversi, *E-marketplace. Motore di efficienza per le imprese*, Milano, 2004;
137. Tripodi-Santoro-Missineo, *Manuale di commercio elettronico, profili di marketing, giuridici, fiscali. Le forme di incentivazione alle imprese*, Milano 2001;
138. G. Turano, *Le problematiche normative e legali dell'e-procurement negli appalti pubblici*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2001;
139. N. Ubaldelli, *Amministrazioni centrali ed locali nella nuova strategia di e-procurement. Il ruolo della Consip, il recente Regolamento per le aste on-line e cenni sulla proposta di Direttiva CE per il coordinamento delle procedure di appalto pubblico*, in *Amministrazione in cammino-Luiss- Guido Carli*, Roma, 2002;
140. M. Urbani, *L'acquisto di beni e servizi nella legge finanziaria 2003 dopo le modifiche della legge n. 212/2003*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 18, Firenze, 2003;

141. M. Valero, M. Scjano, *E-procurement nella P.A.: prime osservazioni sul regolamento per gli acquisti on-line*, in www.lexitalia.it;
142. R. Zagami, *Firma digitale e sicurezza giuridica nel d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513 e nel d.p.c.m. 8 febbraio 1999*, Milano, 2000;
143. P. Valente, *Il continente digitale*, Milano, 2002;
144. G. Vesperini, (a cura di), *E-government*, Milano, 2004;
145. O. Vitali, *Lo scenario dell'ICT in Italia e in Europa. Un'analisi esplorativa dei dati*, in *Le regole europee per la comunicazione. Materiali per la Costituzione dell'Unione*, S. Amorosino e A. Alessi (a cura di), Milano, 2003;
146. M. Vuolo, *Il Governo Elettronico in Europa e negli stati membri, nell'ambito della società dell'informazione – spunti sul Capitolo primo “Le iniziative di e-Government negli Stati membri - Università degli Studi di Cagliari, Cagliari, 2003;*
147. M.O. Walker, “*Don't Show Them Where to Click and Vote: An Assessment of Electioneering Law in the United States as a Consideration in Implementing Internet Voting Regimes*”, in *Kentucky Law Journal*, 2002;
148. V. Zeno Zencovich, *Informatica ed evoluzione del diritto*, in, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, Torino, 2003, I, p.89-93.

SITOGRAFIA

<http://www.acquistinretepa.it>.
<http://www.altalex.com>.
<http://www.amministrativo.it>.
<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>.
<http://www.astrid-online.it>.
<http://www.anci.it>.
<http://www.censis.it>.
<http://www.cnipa.gov.it>
<http://www.comuni.it>.
<http://www.consip.it>.
<http://www.crc.it>.
<http://www.cronache-egovernment.it>.
<http://www.cyberlex.it>.
<http://www.diritto.it>.
<http://www.egov.it/countries>.
<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>.
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/egovconf.
http://europa.eu.int/information_society/eeurope/news_library/documents/acte_eEurope_2002_en.doc.
<http://www.federalismi.it>.
<http://www.formez.it>.
<http://www.forumpa.it>.
<http://www.funzionepubblica.gov.it>.
<http://www.giustamm.it>
<http://www.glreach.com/glstats/index>.

<http://www.governo.it>.
<http://www.ilsole24ore.com>.
<http://www.innovazione.gov.it>.
<http://www.interlex.com>.
<http://www.ittig.cnr.it>
<http://www.lexitalia.it>.
<http://www.mef.gov.it>.
<http://www.mercatopa.it>.
<http://www.parlamento.it>.
<http://www.patriominoacquisti.formez.it>
<http://www.pianoegov.it>.
<http://www.pleiade.it>.
<http://www.regioni.it>.
<http://www.regione.campania.it>
<http://www.telejus.it>.
<http://www.telepa.it>.

ALTRI RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA, ARTIGIANATO E AGRICOLTURA DI LECCO, (a cura della), *La firma digitale per la semplificazione amministrativa e l'e-commerce*, lecco, 2000;

CNIPA, *Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2004-2006*, Roma, 2003;

COMITATO DELLE REGIONI, *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*

(coordinamento scientifico a cura di Beniamino Caravita e Luisa Casseti), Lussemburgo, 2004;

COMITATO TECNICO DELLA COMMISSIONE PERMANENTE PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE, *L'e-government per un federalismo efficiente, una visione condivisa una realizzazione cooperativa*, 2003;

CONFERENZA UNIFICATA STATO REGIONI, CITTA' E AUTONOMIE LOCALI, *L'e-government nelle Regioni e negli Enti locali: II fase di attuazione. Obiettivi, azioni e modalità di attuazione*, 2003;

eEurope (2000), *An information Society for All*, Lisbona, 2000;

eEurope (2002). *Impact and Priorities*, Stoccolma, 2001;

eEurope (2002), *Analisi comparativa dei progressi dell'iniziativa eEurope 2002*, Bruxelles, 2002;

eEurope (2002), *I giovani d'Europa nell'era digitale*, Bruxelles, 2001;

eEurope (2005), *una Società dell'Informazione per tutti*, Siviglia, 2005;

FSF EUROPE (2004), *Carta d'identità elettronica: Promessa tradita?*, in www.i-dome.com, 2004;

MINISTERO DELL'INTERNO (2000), *Linee guida per i Comuni. Stazione Emissione. Progetto di sperimentazione CIE*, Roma, 2000;

MINISTERO PER L'INNOVAZIONE E LE TECNOLOGIE (2002), *Linee guida del Governo per lo*

sviluppo della società dell'informazione nella legislatura,
Roma, 2002;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI,
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA,
Formez, *E-government: nuovi paradigmi organizzativi e
formativi nelle regioni e negli enti locali*, *Rapporto di ricerca*,
Nicoletta Bevilacqua (a cura di), Roma 2002;

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI,
DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Piano
di azione di e-government*, 22 giugno 2000;

SMAU & AIPA (2000), *E-government: le
amministrazioni alzano le vele per competere in un sistema
globale*, 2000;

UFFICIO COMUNCAZIONE SSPAL, (a cura di),
Convegno: "E-government, istituzioni e federalismo", sintesi
dell'introduzione del direttore nazionale della Sspal, A.
Piraino, in *L'informatore delle Autonomie locali*,
luglio/agosto, 2006;

UFFICIO SVILUPPO E-GOVERNMENT REGIONI
ED ENTI LOCALI (a cura di), *Lo sviluppo dell'e-government
nelle regioni: politiche, progetti e primi servizi*, *Miscellanea
E-government*, Ministro Stanca e Conferenza delle Regioni,
[http://www.regioni.it/miscellanea/E_GOVERNMENT/stanca/
egov3.html](http://www.regioni.it/miscellanea/E_GOVERNMENT/stanca/egov3.html).

Ringraziamenti

Ringrazio, prima di tutti, il Prof. Alberto Lucarelli, che, in qualità di tutor, è stato per me una guida costante ed insostituibile lungo tutto il percorso di ricerca, per la grande disponibilità sempre dimostrata e soprattutto per le sue preziose indicazioni, aperture alla ricerca e all'approfondimento, elementi indispensabili per l'elaborazione di questa tesi.

Ringrazio, inoltre, il Prof. Sandro Staiano, coordinatore del dottorato in "diritto ed economia" e tutto il collegio dei docenti, per aver offerto a tutti i dottorandi, innumerevoli e pregiatissimi momenti di crescita culturale, mediante l'organizzazione, nel corso di questi anni, di cicli di lezioni, seminari, convegni ed incontri di alto spessore scientifico.

Ringrazio, infine, la Dott.ssa Isabella D'Elia Ciampi, ricercatrice del CNR presso l'Istituto di Teoria e Tecnica dell'Informazione Giuridica, sede di Firenze, per l'ospitalità riservatami nel corso del 2007, durante il periodo di studio e di ricerca che ho svolto presso il predetto istituto; la dott.ssa D'Elia e tutti gli altri ricercatori dell'ITTIG, con pazienza, disponibilità e competenza non comune, mi hanno fornito materiale utilissimo e preziosissimi chiarimenti, essenziali per l'inquadramento iniziale della materia oggetto della tesi.

Pierpaolo Pesce