



DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

ANNO 2016, NUMERO 2

FONDATA E DIRETTA DA

ALBERTO M. GAMBINO

COMITATO DI DIREZIONE

Valeria Falce, Giusella Finocchiaro, Oreste Pollicino, Giorgio Resta, Salvatore Sica

COMITATO SCIENTIFICO

**Guido Alpa, Giovanni Comandè, Gianluca Contaldi, Vincenzo Di Cataldo, Giorgio Florida,
Gianpiero Gamaleri, Gustavo Ghidini, Andrea Guaccero, Mario Libertini, Francesco Macario,
Roberto Mastroianni, Giorgio Meo, Cesare Mirabelli, Enrico Moscati, Alberto Musso,
Luca Nivarra, Gustavo Olivieri, Cristoforo Osti, Roberto Pardolesi, Giuliana Scognamiglio,
Giuseppe Sena, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini**

E

**Margarita Castilla Barea, Cristophe Geiger, Reto Hilty, Ian Kerr, Jay P. Kesan, David Lametti,
Fiona MacMillan, Maximiliano Marzetti, Ana Ramalho, Maria Pàz Garcia Rubio,
Patrick Van Eecke, Hong Xue**

ISSN (Online Edition): 2239 -7442

La rivista è stata fondata nel 2009 da Alberto M. Gambino ed è oggi pubblicata dall'Accademia Italiana del Codice di Internet (IAIC) sotto gli auspici del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - Direzione generale biblioteche e istituti culturali (DGBIC) e dell'Università Europea di Roma con il Centro di Ricerca di Eccellenza del Diritto d'Autore (CREDA). Tutti i diritti sono dell'IAIC.

Comitato dei Valutazione Scientifica

EMANUELA AREZZO (Un. Teramo), EMANUELE BILOTTI (Un. Europea di Roma), FERNANDO BOCCHINI (Un. Federico II), ROBERTO BOCCHINI (Un. Parthenope), ORESTE CALLIANO (Un. Torino), LOREDANA CARPENTIERI (Un. Parthenope), VIRGILIO D'ANTONIO (Un. Salerno), FRANCESCO DI CIOMMO (Luiss), PHILIPP FABBIO (Un. Reggio Calabria), MARILENA FILIPPELLI (Un. Tuscia), CESARE GALLI (Un. Parma), MARCO MAUGERI (Un. Europea di Roma), ENRICO MINERVINI (Seconda Un.), MARIA CECILIA PAGLIETTI (Un. Roma Tre), ANNA PAPA (Un. Parthenope), ANDREA RENDA (Un. Cattolica), ANNARITA RICCI (Un. Chieti), FRANCESCO RICCI (Un. LUM), GIOVANNI MARIA RICCIO (Un. Salerno), CRISTINA SCHEPISI (Un. Parthenope), BENEDETTA SIRGIOVANNI (Un. Tor Vergata), GIORGIO SPEDICATO (Un. Bologna), ANTONELLA TARTAGLIA POLCINI (Un. Sannio), RAFFAELE TREQUATRINI (Un. Cassino), DANIELA VALENTINO (Un. Salerno), FILIPPO VARI (Un. Europea di Roma), ALESSIO ZACCARIA (Un. Verona).

Norme di autodisciplina

1. La pubblicazione dei contributi sulla rivista "Diritto Mercato Tecnologia" è subordinata alla presentazione da parte di almeno un membro del Comitato di Direzione o del Comitato Scientifico e al giudizio positivo di almeno un membro del Comitato per la Valutazione Scientifica, scelto per rotazione all'interno del medesimo, tenuto conto dell'area tematica del contributo. I contributi in lingua diversa dall'italiano potranno essere affidati per il referaggio ai componenti del Comitato Scientifico Internazionale. In caso di pareri contrastanti il Comitato di Direzione assume la responsabilità circa la pubblicazione.

2. Il singolo contributo è inviato al valutatore senza notizia dell'identità dell'autore.

3. L'identità del valutatore è coperta da anonimato.

4. Nel caso che il valutatore esprima un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, il Comitato di Direzione autorizza la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio.

La Rivista adotta un Codice etico e di buone prassi della pubblicazione scientifica conforme agli standard elaborati dal Committee on Publication Ethics (COPE): Best Practice Guidelines for Journal Editors.

Comitato di Redazione – www.dimt.it – dimt@unier.it

PIERPAOLO ARGANELLI, MARCO BASSINI, SIMONA CASTALDO, GIORGIO GIANNONE CODIGLIONE, FRANCESCA CORRADO, CATERINA ESPOSITO, MONICA LA PIETRA, GAETANO MARINO, SILVIA MARTINELLI, DAVIDE MULA (Coordinatore), ALESSIO PERSIANI, ROSARIA PETTI, MARTINA PROVENZANO (Vice-Coordinatore), MATILDE RATTI, VALENTINA ROSSI, SILVIA SCALZINI

Sede della Redazione

Accademia Italiana del Codice di Internet, Via dei Tre Orologi 14/a, 00197 Roma, tel. 06.80688355, fax 06.8070483, www.iaic.it, info@iaic.it

DIRITTO MERCATO TECNOLOGIA

INDICE DEL FASCICOLO N. 2

(maggio – agosto 2016)

*All data is (reasonably) equal:
open Internet v. Net neutrality*.....6
Paolo Damiani

*Dialogo virtuoso tra Corti: l'estensione del principio della
differente decorrenza degli effetti della notifica in tema di
prescrizione dell'azione revocatoria*.....72
Monica La Pietra

*Il diritto all'oblio tra vecchie e nuove forme
di comunicazione*105
Daniela Messina

FOCUS

E-GOVERNMENT E DIRITTI FONDAMENTALI NELLO STATO COSTITUZIONALE

Presentazione.....144
Filippo Vari

<i>Avete detto “diritti digitali”?</i>	145
Pasquale Costanzo	
<i>Cittadini e imprese di fronte all’amministrazione digitale....</i>	165
Giuseppe Piperata	
<i>I principi dell’amministrazione aperta.....</i>	179
Enrico Carloni	
<i>Principio di trasparenza e gestione dei dati.....</i>	198
Alessandro Natalini	
<i>La reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo en España</i>	207
Manuel Fernández Salmerón	
<i>Considerazioni critiche sull'e-Government.....</i>	247
Guido Corso	
<i>Diritti fondamentali e tecnologie informatiche: i profili problematici dell’e-Government.....</i>	251
Raffaele Guido Rodio	
<i>Il contributo dei dati pubblici alla libertà di informazione ...</i>	265
Anna Papa	

*La sorveglianza elettronica di massa e il conflitto regolatorio
USA/UE.....*292

Giorgio Resta

*Diritto all'oblio e principio dell'openness nelle procedure
giudiziarie: il caso delle pronunce della Corte di
Cassazione.....* 322

Marcello D'Ambrosio

*E-Government e tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento
francese.....* 344

Eleonora Paris

Open data e libertà di iniziativa economica 369

Davide Mula

*L'affermazione di e-Government ed e-Democracy nello Stato
costituzionale.....* 383

Filippo Vari

AVETE DETTO “DIRITTI DIGITALI”?

Pasquale Costanzo
Università di Genova

SOMMARIO: 1. Il “microsistema” delle fonti in tema di *e-Government* nell’ordinamento italiano (indicazioni essenziali). – 2. Lo Stato costituzionale e l’amministrazione digitale (cenni impressionistici). – 3. La cittadinanza digitale (una nuova generazione di diritti?). – 4. *Privacy* vs. amministrazione (una questione di libertà). – 5. La partecipazione amministrativa (una questione di uguaglianza). – 6. Considerazioni conclusive (dall’*e-government* verso l’*open-government*).

1. Il “microsistema” delle fonti in tema di *e-government* nell’ordinamento italiano (indicazioni essenziali).

Come sovente accade, anche rispetto al tema dell’*e-Government* si pone l’esigenza di una preliminare ricognizione concettuale, giustificata dalle diverse sfaccettature con cui la materia risulta presentata¹. Osservo, peraltro, subito che, almeno in via di prima approssimazione, sembrerebbe accettabile il senso fatto proprio dalla Comunicazione della Commissione

Il presente contributo, inviato a febbraio 2016, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ In argomento la letteratura è assai vasta, si menzionano qui, *ex multis*, L. Tivelli; S. Masini, *Un nuovo modo di governare. L’e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Roma, 2002, *passim*; K.V. Andersen, *E-government in azione. Tecnologie e cambiamento organizzativo nel settore pubblico*, Milano, 2005, *passim*; M. Asprone, *Vicissitudini dell’e-governazione*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2009, p. 553 e ss.; M. Martoni, *Informatica giuridica per l’e-Government*, Roma, 2012, *passim*; S. Troilo, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del local government britannico*, Roma, 2013, *passim*.

europea del 26 settembre 2003², secondo cui, molto linearmente, avremmo a che fare con il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione al fine di migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi pubblici. E, benché si precisi che tale obiettivo è collegato a quello di rafforzare i processi democratici ed il sostegno alle politiche pubbliche, non pare condivisibile l'opinione che vede ontologicamente implicata in tale definizione anche la cd. *e-Democracy*³. Nozione, infatti, quest'ultima, da tenere convenientemente distinta da quella di *e-government*, essendo riferibile alla possibilità di riallocare in parte o in tutto su una piattaforma informatica le attività di voto, di consultazione e, in genere, di partecipazione democratica attualmente effettuate nel mondo fisico, rendendole, se del caso, più frequenti e più dense nella loro portata grazie proprio alle tecnologie dell'informazione⁴.

Ciò ovviamente non esclude, ed anzi implica che l'attività amministrativa sia suscettibile di arricchirsi di un plusvalore democratico proprio grazie all'*e-Government*⁵.

Certo, non ci sfugge come ciascuno dei termini di *e-government* e di *e-democracy* possano, a loro volta, designare anche fenomeni parzialmente differenti. Ad es., il termine *e-Government* potrebbe riferirsi non solo

² Il testo integrale della Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni su "*Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*" ([SEC(2003) 1038]/COM/2003/0567 def.), è reperibile all'indirizzo internet <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0567&from=IT>.

³ Cfr., sul punto, S. Secchi, "E-democracy" e partecipazione. *Profili di diritto amministrativo*, in Giustamm, 2013, p. 1 e ss.; cfr., inoltre, in argomento, C. Rabbito, *Il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, in *Inf. e dir.*, 2008, p. 435 e ss.

⁴ Circa l'impatto delle nuove tecnologie sulle libertà politiche, cfr. A. Valastro, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, *passim*, e, più di recente, M. Cuniberti, *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Dir. Informaz.*, 2015, 2, p. 275 e ss. Se si vuole, cfr. anche P. Costanzo, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. Informaz.*, 2011, p. 19 e ss.

⁵ Cfr., da ultimo, al riguardo, F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Dir. Informaz.*, 2015, p. 227 e ss.

all'azione esecutiva condotta e rigenerata grazie all'elettronica, ma anche all'azione di tutti i pubblici poteri quando agevolata dalle tecnologie in questione; e quello di *e-Democracy* alludere addirittura ad un (per il momento solo) ipotetico regime fondato in misura determinante su pratiche di democrazia diretta.

Mi atterrei, però, anche sulla base degli orientamenti che sembrano suggeriti dai temi delle relazioni in programma, al significato di *e-Government* come amministrazione soggettivamente e funzionalmente connotata dall'utilizzo, appunto, dell'elettronica, laddove – vorrei aggiungere – nessuno specifico aiuto, se non vado errato, è offerto dalla principale fonte normativa nazionale nella materia, ossia il Codice dell'amministrazione digitale⁶; tanto che la stessa etichetta "amministrazione digitale", così suggestivamente presente nel titolo, non si ritrova poi in nessun'altra parte del testo. Per altro verso, una "pubblica amministrazione elettronica" è menzionata nell'art. 391 della l. n. 169 del 2015 e l'espressione "*egovernment*" compare sia in tale legge sia nell'art. 36 della l. n. 138 del 2006 (entrambe destinate a ratificare accordi esterni dell'Unione europea).

Questo tipo di considerazioni, tuttavia, non intende assolutamente mettere in dubbio l'esistenza di un denso sistema normativo in materia e autorizza forse *in limine* ad accennare anche al complesso di fonti che, già prima della cd. legge Madia⁷, tale materia hanno riguardato, e, cioè, in primo, luogo il d.lgs. n. 82 del 2005, recante il precitato Codice dell'Amministrazione digitale, che, come vedremo, risulta anche centrale

⁶ Cfr., in argomento, Costanzo; De Minico; Zaccaria (a cura di), *I «tre codici» della Società dell'informazione. Amministrazione digitale-Comunicazioni elettroniche-Contenuti audiovisivi*, Torino, 2006, *passim*.

⁷ Ci si riferisce alla legge, di recente pubblicazione, n. 124 del 2015, recante "deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche". Tali deleghe riguardano la dirigenza pubblica, la riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, la digitalizzazione della P.A., la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la razionalizzazione e controllo delle società partecipate, e l'anticorruzione e la trasparenza. Cfr. anche *infra*, alla nota 23.

per la definizione della cd. cittadinanza digitale⁸. A questo testo si affiancano, per i profili settoriali che affrontano, il d.lgs. n. 196 del 2003, ossia il Codice della *privacy*, relativamente al trattamento di dati personali con strumenti elettronici da parte delle pubbliche amministrazioni, il d.lgs. n. 259 del 2003, recante il Codice della comunicazioni elettroniche, sia pure limitatamente alla costruzione e all'esercizio di impianti di comunicazione elettronica nell'interesse esclusivo dei propri servizi, nonché la l. n. 4 del 2004, che concerne l'accesso dei soggetti disabili all'amministrazione digitale⁹. Si noti che motivi d'interesse offrono anche sia l'antesignana legge n. 150 del 2000, recante la disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni, sia l'art. 32 della l. n. 69 del 2009, relativa alla pubblicità legale delle amministrazioni tramite internet; mentre del tutto indirettamente e strumentalmente potrebbe rilevare la disciplina dell'uso del sistema informatico della giustizia amministrativa, di cui si occupa il d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104. A questa serie di fonti vanno naturalmente aggiunti i provvedimenti delle autorità indipendenti interessate, prima tra tutte il Garante della *privacy*.

Tutto ciò per sottolineare come, almeno sulla carta, l'Italia possiede l'essenziale armamentario giuridico per sviluppare un *e-Government* di tutto rispetto, essendosi, oltre tutto, mossa per tempo anche sulla strada della riconoscibilità del documento amministrativo digitale, della sua validità e trasmissibilità, effettuata con la notissima l. n. 59 del 1997; ed,

⁸ Cfr., in argomento, P. Marsocci, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il "web": un mito così recente già da sfatare?*, in *RivistaAIC*, 20 febbraio 2015, *passim*; F. Cabiddu, *Misurazione dell'e-democracy nelle amministrazioni provinciali: un caso esplorativo*, in *Azienda pubblica*, 2012, p. 159 e ss.; e C. Rabbito, *Il ruolo degli strumenti di e-participation nel processo di e-government. Il coinvolgimento dei cittadini nel policy making*, cit., p. 435 e ss.

⁹ Particolare attenzione sulla cd. "Legge Stanca" e sulle relative norme di attuazione è posta da M.V. Rizzo, *La sfida tecnologica della P.A.*, in *Amministrazione civile*, 2005, p. 38 e ss.; F. Eramo, *La legge 9 gennaio 2004, n. 4, sull'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici: prime osservazioni*, in *Famiglia e diritto*, 2005, p. 439 e ss.; e D. Ercolano, *Accessibilità degli strumenti informatici. Verso uno standard di qualità?*, in *Nuovo dir.*, 2005, p. 6 e ss.

anzi, prevedendo anche se solo “di norma” il suo uso, dopo che già l’art. 22 della l. n. 241 del 1990 aveva conferito dignità documentale ai fini amministrativi ad ogni rappresentazione grafica, foto cinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell’attività amministrativa, laddove, inoltre, nel successivo aggiornamento della stessa l. 241, effettuata dalla l. n. 15 del 2005, un nuovo art. 3-bis aveva disposto 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*».

2. Stato costituzionale e amministrazione digitale (cenni impressionistici).

Vorrei, peraltro, partire anch’io in queste mie osservazioni da due parole presenti nel titolo del convegno stesso, che ritengo estremamente significative: “diritti” e “costituzionale”.

Con tali termini, mi pare, infatti, che si voglia rimarcare come, nell’accoppiata amministrazione pubblica-tecnologia informatica, i principi e le regole di livello costituzionale restino, comunque, nel cuore del sistema. Ciò significa, in altri termini, che l’allestimento di un’amministrazione elettronica deve rispondere non solo ad ambizioni di modernizzazione, ma deve anche costituire un fattore di avanzamento nella fruizione di diritti fondamentali¹⁰. Ancora altrimenti detto, occorrerebbe partire dal presupposto che l’amministrazione elettronica non è la somma algebrica dell’amministrazione tradizionale più la nuova tecnologia elettronica, ma un fenomeno con caratteristiche inedite e dotato di portata sistemica nell’ambito dell’ordinamento giuridico complessivo.

¹⁰ Cfr. *amplius, ex multis*, sul tema, S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, *passim* ID., *Tecnologie e diritti*, Bologna, 2006; nonché F. Pizzetti, *Dati e diritti nell’epoca della comunicazione elettronica*, in ID., *I diritti nella “rete” della rete. Il caso del diritto d’autore*, Torino, 2011, p. 7 e ss.

Ciò non ha peraltro niente di sconcertante proprio perché lo Stato costituzionale che campeggia nel titolo del convegno non ha fatto che evolversi fin dalle sue origini, passando, ad esempio, da una configurazione monoclasse ad una universalistica, da un regime paleoliberalo ad uno liberaldemocratico, da una struttura “minima” a quella assai più complessa del *Welfare State*: acquisizioni, del resto, queste, che, malgrado crisi e riflussi, paiono ormai difficilmente reversibili.

E, infatti, se può indicarsi una qualità rilevante dello Stato costituzionale è la sua capacità di continuamente riplasmarsi, pur tenendo ferme le sue basi giuridico-assiologiche. Tanto che ogni eccessiva stagnazione nel processo di adeguamento rischia di mettere in crisi il sistema, anche delegittimandolo come, forse, può aver mostrato la vicenda statutaria italiana.

L'avvento delle tecnologie elettroniche – venendo alla nostra specifica prospettiva – non casualmente, dunque, ha ridato fiato al dibattito ricorrente circa il necessario aggiornamento dell'organizzazione dello Stato, specie in un contesto dove più pressante è divenuta l'esigenza del contenimento dei costi senza compromissione, ma – anzi, con apparente paradosso – dell'implementazione del novero, della celerità e della qualità dei servizi.

Si tratta, com'è noto, di un'incalzante tendenza che, specie dopo le esperienze pionieristiche degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Svezia (Paesi non a caso anche ad alto tasso di penetrazione della Rete) tocca oggi un po' tutti gli ordinamenti, e, per quanto ci riguarda, certamente tutti quelli a noi vicini e la stessa Unione europea. Attitudine la cui soddisfazione è stata per tempo sollecitata esplicitamente anche dall'OCSE con una pubblicazione dal titolo assai eloquente: *L'administration électronique: un impératif* (2003), cui si deve, tra l'altro, analogamente a quanto già detto in precedenza, la rappresentazione dell'amministrazione elettronica come fondata sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e, in particolare, di internet come strumenti per conseguire un'amministrazione più efficiente.

3. La cittadinanza digitale (una nuova generazione di diritti?).

Non sembri, tuttavia, fuor di luogo, prima di abordare quest'ultimo tema, riservare attenzione agli amministrati, sperando che non abbia prodotto assuefazione il *refrain* circa la necessità “a monte” sia di una più diffusa alfabetizzazione informatica, sia di un'adeguata disponibilità di banda, larga e ultra larga, per l'erogazione delle diverse prestazioni (al proposito, spiace apprendere da una recente campionatura dell'ISTAT che perfino le imprese incontrerebbero ostacoli tecnici e soffrirebbero di mancanza di strumenti in vista di un serio decollo dell'*e-Government*, influenzando anche la difficoltà a dismettere l'abitudine al contatto diretto con la persona e il timore circa la sicurezza della procedura¹¹).

Ciò che occorre, infatti, assolutamente evitare è che il beneficio si rovesci nel suo contrario, che, cioè, la messa in auge dell'amministrazione elettronica abbia per paradossale conseguenza la creazione di una nuova categoria di esclusi dalla cd. cittadinanza digitale, dovendosi invece cercare di ovviare a ciò, col varare, rispetto alle nuove forme di fruizione dei servizi¹², politiche di agevolazione delle persone culturalmente ed economicamente più sguarnite, nonché delle zone del Paese meno attrezzate¹³. Diversamente, sarebbe messo ancor più a repentaglio il

¹¹ Il riferimento è, in particolare, al Report elaborato dall'Istat nel 2012 sull'"*Uso dell'E-government da parte di consumatori e imprese*", reperibile al seguente indirizzo internet <http://www.istat.it/it/files/2013/05/egovgrafico.pdf?title=Utilizzo+dei+servizi+di+e-government+-+09%2Fmag%2F2013+-+Testo+integrale.pdf>.

¹² Sul punto, cfr. anche Tar Basilicata, sez. I, 23 settembre 2011, n. 478, che parrebbe la prima essere stata la prima pronuncia ad aver applicato concretamente il diritto all'uso delle tecnologie da parte dei cittadini e delle imprese nei rapporti con la pubblica amministrazione, laddove si lamentava la mancata pubblicazione dell'indirizzo di posta elettronica certificata sulla *home page* del sito istituzionale della Regione Basilicata. Per un commento alla menzionata decisione, cfr. P. Lopriore, *L'effettività del diritto all'uso delle tecnologie nel codice dell'amministrazione digitale. La sentenza del T.A.R. Basilicata n. 478/2011*, in *Cyberspazio e diritto*, 2012, 1, p. 121 e ss.

¹³ Per una rassegna delle attività di promozione della cittadinanza digitale, può rinviarsi al portale telematico appositamente dedicato al seguente indirizzo internet <http://www.cittadinanzadigitale.eu/>.

principio di eguaglianza, specie nel suo aspetto sostanziale e strumentale alla tutela di una pluralità di diritti, tra cui quelli fondamentali all'emancipazione e all'inclusione sociale¹⁴.

Del resto, a ben vedere, è grazie alle implicazioni conoscitive e democratiche delle tecnologie di cui si discorre qui oggi che ciascuno sembra finalmente messo nella condizione di conseguire un'appartenenza al gruppo sociale consapevole, informata ed istruita.

Come si vede, però, si tratta di questione strategica di assai ampio respiro che trascende i pur dilatati contorni dell'amministrazione elettronica, riguardando il compito proprio della complessiva Repubblica in ossequio agli imperativi di cui all'art. 3 della Costituzione e di cui si trova fortunatamente un chiaro riflesso nell'art. 8 del Codice dell'amministrazione digitale, che prevede – anche se per vero un po' troppo in termini programmatici – che lo Stato promuova «*iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare attenzione alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni*».

L'idea centrale è, dunque, che, nello Stato costituzionale di diritto, la trasformazione radicale dell'azione pubblica, quale postulata dalle esigenze istituzionali e sociopolitiche dianzi accennate e quale sembra propiziata dai meccanismi dell'*e-Government*, mancherebbe di senso compiuto se non avvenisse nel rispetto dei principi democratici, nonché delle libertà e dei diritti fondamentali, non trascurandosi nemmeno il fatto che lo stesso fenomeno deve indurre ad immaginare nuovi specifici diritti in capo agli amministrati. Per riprendere un'affermazione recata dall'*incipit* del documento sulla Strategia per la crescita digitale 2014-2020 della

¹⁴ Al proposito, e per maggiori approfondimenti su dette problematiche, cfr., in dottrina, *ex multis*, E. Di Marco (a cura di), *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, 2008, *passim*; L. Nannipieri, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione individuale nello spazio virtuale*, in Nisticò; Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione. Atti del Convegno svoltosi a Pisa il 21-22 novembre 2013*, Torino, 2014, p. 189 e ss., nonché, volendosi, P. Costanzo, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in Caretti (a cura di), *Studi in memoria di Paolo Barile*, Firenze, 2013, p. 9 e ss.

Presidenza del Consiglio dei Ministri del 3 marzo scorso¹⁵, saremmo in presenza non solo di «*un investimento pubblico che coincide immediatamente con una riforma strutturale*» ma addirittura di una «*rigenerazione democratica nel paese*».

Di un tale generale profilo, pertanto, si dovrà tenere conto nel focalizzare l'attenzione sulle ricadute di sistema dell'*e-Government*, anche se saranno le relazioni di settore ad illustrare i peculiari avanzamenti che l'utilizzo dell'elettronica consente, per quanto concerne, ad esempio, la dematerializzazione del contatto con gli amministrati, la razionalizzazione del lavoro amministrativo, l'allestimento di nuove strutture organizzative e l'abolizione di quelle divenute obsolete, e, comunque, la messa in rete di tutti i soggetti operativi.

In tal senso, è già possibile osservare come, più visibilmente rispetto ad altri fenomeni indotti dalla digitalizzazione dei segnali, l'*e-Government* giustifichi che, dopo le varie generazioni di diritti che hanno accompagnato l'evoluzione dello Stato contemporaneo, si ragioni anche di “diritti digitali” (intendiamo utilizzare quest'espressione in senso diverso e più onnicomprensivo rispetto alla nota formula di *digital rights* invalsa nello specifico campo del diritto d'autore)¹⁶.

Si tratta – è vero – talvolta di risvolti di diritti e libertà tradizionali¹⁷, ma ciò non toglie che si sia in presenza di una fenomenologia emersa solo grazie all'avvento del digitale. Per chiarire questa mia considerazione, può pensarsi al caso esemplare dell'emersione della *privacy* e, ancor prima, del

¹⁵Cfr. http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strat_crescita_digit_3marzo_0.pdf. Più ampiamente sul piano «Crescita digitale», in dottrina, cfr. E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di dir. amm.*, 2015, 2, p. 148 e ss.

¹⁶ In questa direzione, del resto, sembrerebbe doversi ricondurre anche la «*Dichiarazione dei diritti in internet*», approvata il 28 luglio 2015 dalla Commissione di studio sui diritti e i doveri relativi ad *Internet* istituita il 28 luglio 2014 presso la Camera dei deputati, su cui cfr. anche A. Morelli, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *Federalismi*, 27 febbraio 2015, *passim*.

¹⁷Sul punto, sia consentito rinviare a P. Costanzo, *I diritti nelle “maglie” della Rete*, in AA.VV., *Diritto pubblico e diritto privato nella rete delle nuove tecnologie*, Pisa, 2010, p. 5 e ss.

diritto alla riservatezza: quest'ultimo correlabile a più di un diritto tradizionale, ma per così dire "svelato" di per sé solo con l'avvento della stampa di massa; e la prima, certamente implicata dalla libertà personale, ma percepita in via autonoma solo a seguito della capacità di archiviazione e di trattamento dimostrate dagli elaboratori elettronici.

4. Privacy vs. amministrazione (una questione di libertà).

Vale, anzi, la pena di verificare subito la particolare riconfigurazione che nell'ambito dell'*e-government* ottiene proprio la detta *privacy*¹⁸. In questo senso, occorre, a mio modo di vedere, effettuare due principali considerazioni: la prima è suggerita dal fatto che, in questo caso, non si tratta di un rapporto orizzontale come tra privati, ma di un rapporto verticale in cui l'amministrato occupa la posizione subalterna. La seconda considerazione ha riguardo alla regola di proporzionalità che dovrebbe connotare tale rapporto.

Se, pertanto, sotto il primo aspetto, si giustifica che la stessa disciplina della *privacy* preveda in ordine a talune attività amministrative, specie quelle in cui lo *ius imperii* è più consistente, deroghe alle ordinarie garanzie di tutela, il secondo aspetto implica che nessuna plausibilità avrebbe la pretesa della P.A. non solo di acquisire dati personali degli amministrati eccedenti le finalità del servizio, ma anche di conoscerne l'identità quando del tutto superflua allo stesso scopo. Lo stesso principio di proporzionalità probabilmente si oppone anche, nel nostro caso, a trattamenti eccessivi dello stesso dato, sebbene legittimamente acquisito. E qui – non lo nascondo a me stesso – un certo aspetto del valore dell'efficienza dovrebbe essere sacrificato: sicché, in particolare, l'interconnessione tra amministrazioni diverse consentita dall'eventuale

¹⁸ Cfr., al proposito, *ex multis*, E. Brugiotti, *E-governmente tutela dei dati personali: un quadro d'insieme*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2012, p. 303 e ss.; e A. Callea, "Privacy" e amministrazione pubblica: il trattamento dei dati personali dei dipendenti, in *Amministrare*, 2008, p. 229 e ss.; cfr., inoltre, *amplius*, in argomento S. Scagliarini, *La riservatezza e i suoi limiti. Sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Roma, 2013, *passim*.

ricorso ad un numero di identificazione unica per tutti i possibili servizi amministrativi sembrerebbe militare contro le esigenze di libertà connesse alla tutela del diritto alla *privacy*¹⁹. Ciò che, però, non parrebbe rispondere alla “filosofia” sottesa al Sistema pubblico d’identità digitale, la cui previsione compare oggi nel modificato art. 64 del Codice dell’amministrazione digitale (a seguito del d.l. n. 69 del 2013, conv. nella l. n. 98 dello stesso anno).

Il tema mi pare tra i più rilevanti specie a fronte dell’ineludibile esigenza che, per l’erogazione di certe prestazioni *online*, l’identità dell’utente sia certa²⁰. E qui non può non ricordarsi la questione del riconoscimento biometrico e grafometrico, su cui hanno portato l’attenzione le *Linee-Guida* allegate al provvedimento n. 513 del 12 novembre 2014 del Garante della *privacy*²¹ anche in vista dell’impiego di tale sistema da parte della Pubblica Amministrazione, ribadendo che tale impiego non autorizza deviazioni dalla disciplina generale di tutela (in disparte l’obbligo di tenuta del Documento programmatico di sicurezza, venuto meno, com’è noto, dal 2012).

¹⁹ Sul punto, del resto, si veda il provvedimento del Garante della Privacy del 4 luglio 2013 con cui, essendo stato richiesto di esprimere un parere da parte dell’Agenzia per l’Italia Digitale sulle Linee Guida dalla stessa redatte ai sensi dell’art. 58, comma 2, del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (CAD) (<http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/2574977>), si è, tra l’altro, prescritto ai destinatari delle ridette Linee guida di adottare alcune misure necessarie e specificamente individuate in un Allegato al provvedimento medesimo, “l fine di ridurre al minimo i rischi di accessi non autorizzati o di trattamenti non consentiti o non conformi alle finalità della raccolta dei dati, anche in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico, alla natura dei dati e alle specifiche caratteristiche del trattamento nell’ambito delle convenzioni stipulate ai sensi dell’art. 58, comma 2 del Cad”.

²⁰ Cfr., sul punto, L. Trucco, *Cards elettroniche tra Testo unico sulla documentazione amministrativa e Codice dell’amministrazione digitale: tecnologie e politiche a confronto*, in Costanzo; De Minico; Zaccaria (a cura di), *I tre Codici della società dell’informazione*, cit., p. 13 e ss.; e, *amplius*, in argomento, ID., *Introduzione allo studio dell’identità individuale nell’ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2004, *passim*.

²¹ Reperibili in <http://194.242.234.211/documents/10160/0/All+A+al+Prov.+513+del+12+novembre+2014+-+Linee-guida+biometria.pdf>.

Circa il regime, poi, di diffusione e pubblicazione dei dati personali detenuti dalla Pubblica Amministrazione, mi scuso, ma mi guardo bene dallo squadernare un tema così vasto e complesso, limitandomi a rinviare alle regole e alla giurisprudenza che si è finora formata in proposito. Ciò che, invece, credo debba essere rimarcato è l'obbligo particolarmente rigoroso delle Pubbliche Amministrazioni circa i livelli di sicurezza dei dati detenuti (non credo che sia nemmeno da sottolineare l'importanza di tale profilo nel caso di spazi offerti agli amministrati per gestire le proprie operazioni con l'Amministrazione e per la conservazione dei relativi dati, tipo INPS o Ministero delle Finanze)²². A questo particolare proposito, anzi, occorrerebbe che le amministrazioni adite chiarissero, al momento del contatto, accanto all'ormai obbligatorio avviso sull'eventuale uso di *cookies*, il livello di sicurezza su cui può contare l'amministrato, essendo plausibile che non tutti i servizi necessitino di omogenee cautele (in questo quadro, dovrebbe anche aprirsi la strada ad un servizio di firma e cifratura gratuito per gli stessi utenti). Nello stesso ordine di idee, il cd. domicilio digitale, di cui ancora si parla in questi giorni in Italia, identificandolo con l'indirizzo di posta elettronica certificata che la stessa amministrazione (tetragona rispetto all'insuccesso incontrato dalla cd. riforma Brunetta che aveva attribuito il servizio all'INPS) si propone di fornire agli amministrati, è ben vero che potrebbe essere indicato dal cittadino come esclusivo mezzo di comunicazione con la stessa amministrazione, ma consentendosi il ribaltamento almeno dell'avviso di messaggio su altro indirizzo di posta più abituale per l'utente ed anche sulla linea telefonica di un cellulare onde allertare circa le comunicazioni pervenute²³.

²² Sullo "stato dell'arte" in materia di sicurezza dei dati nella Pubblica amministrazione, cfr. i dati raccolti nelle *slides* di A. Ragosa, *La strategia e le azioni AgID per la gestione della sicurezza informatica delle PA* http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documentazione/strategia_sicurezza_informatica.pdf, del 10 luglio 2013.

²³ Si ricordi, infatti, che nel "pacchetto" degli undici decreti adottati lo scorso 20 gennaio dal Consiglio dei Ministri, vi è pure (all'interno, più precisamente, del decreto sul c.d. "pin unico") il "domicilio digitale", che dovrebbe entrare in vigore entro il 2017 anche al fine di rispondere alle esigenze del nuovo regolamento europeo eIDAS, sull'identità digitale (che entrerà in vigore il primo luglio 2016), e che dovrebbe sostituire il CEC-PAC voluto dalla riforma della pubblica amministrazione del 2010, che, a sua volta, avrebbe

Comunque sia, proporzionalità nella raccolta dati e gestione prudente degli stessi sono attitudini che devono essere sottoposte al monitoraggio di un'autorità indipendente, così come richiesto anche dall'art. 8, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. In questo senso, l'autorità di settore si configura, ancor prima dell'autorità giudiziaria, come il fronte su cui la libertà personale viene in maniera più immediata protetta, anche con misure di carattere preventivo la cui adozione sfugge invece al potere giudiziario.

Di qui – sia detto *per incidens* – l'esigenza, costituzionalmente rilevante che, con riguardo alla tutela della libertà personale, più che nei confronti di interessi patrimoniali, tale autorità operi in condizioni d'indipendenza, che, come con apparente maggior scrupolo afferma la direttiva n. 1995/46/CE, deve essere «pienamente» stabilita²⁴.

Ma, per concludere sul punto, ricorderei come l'art. 2, comma 5, del Codice dell'amministrazione digitale riecheggi chiaramente l'intera tematica, prescrivendo che, nella sua applicazione, vale il «rispetto della disciplina rilevante in materia di trattamento dei dati personali». Ciò che non mi pare, come pure è stato osservato, un'inutile ripetizione di una regola già *aliunde* ricavabile, non solo perché forse anche nel mondo del diritto, *repetita* (se non inducono confusione) *iuvant*, ma perché, se si legge bene per intero il comma, ci si avvede che «*I cittadini e le imprese hanno, comunque, diritto ad ottenere che il trattamento dei dati effettuato mediante l'uso di tecnologie telematiche sia conformato al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché della dignità dell'interessato*»:

dovuto rappresentare uno degli snodi fondamentali dell'E-gov 2012 e che, al di là delle aspettative, ha registrato uno scarso successo. Di un certo interesse, peraltro, risulta l'istituzione del Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale (SPID), che sembrerebbe configurarsi come «*un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale, gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete nei riguardi di cittadini e imprese per conto delle pubbliche amministrazioni*» (sul punto, e per maggiori approfondimenti, si rinvia al sito telematico <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/infrastrutture-architetture/spid>).

²⁴ Al proposito, cfr. particolarmente CGUE, 6 ottobre 2015, causa C-362/14, relativa al noto caso *Digital RightsIreland Ltd.*, par. 41.

come dire che tale rispetto vige indipendentemente ed anche senza la specifica e puntuale disciplina della *privacy*.

5. La partecipazione amministrativa (una questione di uguaglianza).

La partecipazione degli amministrati ai procedimenti amministrativi che li coinvolgono non ha dovuto attendere l'avvento delle tecnologie in parola per essere affermato. Essa ha trovato, infatti, consacrazione nel Capo III della l. 241 del 1990 ed il Consiglio di Stato (sez. IV, 22 giugno 2004 n. 4479) ne ha chiaramente riconosciuto il valore strumentale all'effettiva e concreta realizzazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione e quindi, in ultima analisi, alla corretta (e giusta) formazione della volontà di provvedere da parte della pubblica Amministrazione.

Tuttavia, nella sua condivisibilità, tale assunto sembrerebbe lasciare un po' in ombra la natura giuridica in termini di un vero e proprio diritto dell'aspettativa del privato alla partecipazione, fondata infatti, analogamente a quanto avviene in sede giustiziale, sul principio del contraddittorio come tecnica per la realizzazione dei valori di razionalità e giustizia dell'azione dei pubblici poteri. Il contraddittorio, a sua volta, evidenzia la natura tendenzialmente paritetica delle parti in causa nell'ambito di una configurazione non più completamente unilaterale e gerarchica, bensì democraticamente connotata, della funzione amministrativa.

Si tratta, peraltro, di principi ampiamente noti e ormai acquisiti, che, tuttavia, sembrano aver trovato solo nell'avvento delle nuove tecnologie la possibilità di un invero sostanziale. Si comprende, del resto, perché all'art. 4 del Codice dell'amministrazione digitale si prevede la completa informatizzazione del rapporto dialettico tra amministrati e amministratori, particolarmente in ordine all'esigenza informativa e comunicativa. Verso lo stesso obiettivo converge altresì, specialmente, l'art. 12, comma 1, per cui *«Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della*

comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione, nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonché per la garanzia dei diritti dei cittadini e delle imprese».

In quest'ambito, tuttavia, ciò che maggiormente sembra rilevare ai nostri fini è il *trend* evolutivo che ha caratterizzato la formazione del fascicolo informatico²⁵, essendo passati da un'originaria facoltà dell'amministrazione ad un obbligo in tal senso da parte dell'amministrazione (art. 41, comma 1), essendo esplicitato anche l'obbligo della sua costituzione «*in modo da garantire l'esercizio in via telematica dei diritti previsti dalla (...) legge n. 241 del 1990*». Non sono, peraltro, certo che la previsione istituisca un doppio livello di accessibilità a favore degli amministrati (uno specifico esclusivamente privato ed uno pubblico), potendosi forse interpretare la facoltà dell'amministrazione di istituire aree riservate del fascicolo come la possibilità di selezionare le altre amministrazioni facoltizzate all'accesso in deroga alla regola generale dell'accesso condiviso.

Comunque sia, non dovrebbero invece nutrirsi dubbi sul fatto che il meccanismo rappresenti un'applicazione della regola espressa all'art. 9 del Codice che impegna le pubbliche amministrazioni a promuovere «*ogni forma di uso delle nuove tecnologie*» in vista della maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia

²⁵ La letteratura è ormai copiosa al riguardo: cfr., *ex multis*, A. Mazza, *Il processo civile telematico: problemi e prospettive* in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, 2008, p. 99 e ss.; S. Gattamelata; F.R. Feleppa, *Il documento informatico nel processo telematico*, in *Inf. e dir.*, 2007, p. 53 e ss.; R. Giordano, *Fascicolo informatico e fascicolo cartaceo nel processo telematico*, in *Inf. e dir.*, 2007, p. 179 e ss.; M. Iaselli, G.A. Cavaliere, *Il fascicolo informatico del processo telematico*, in *Inf. e dir.*, 2007, p. 163 e ss.; nonché, più di recente, V. Amendolagine, *I primi orientamenti giurisprudenziali sul processo civile telematico*, in *Corr. giur.*, 2015, p. 694 e ss.; B. Brunelli, *Le prime (superabili) difficoltà di funzionamento del processo civile telematico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, p. 261 e ss.; R. Caponi, *Il processo civile telematico tra scrittura e oralità*, *ibidem*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, p. 305 e ss.; e V. Di Giacomo, *Il processo civile telematico*, Milano, 2015, *passim*.

individuali che collettivi. Il maggior respiro che caratterizza questa previsione sembrerebbe spingere per una configurazione del sistema digitale pubblico nei termini della già ricordata *e-democracy*, specie se, con specifico riferimento ai cittadini fuori d'Italia, l'attenzione cadesse sul momento elettorale²⁶. Ma, in questo caso, non si comprenderebbe pienamente la sostituzione (per effetto dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2010), con l'espressione "pubbliche amministrazioni", dell'originaria dizione di "Stato": ed, in realtà, resta incomprensibile dato che la rubrica dell'articolo continua a fare riferimento ad una più ampia partecipazione democratica elettronica.

Il paradigma a cui fanno appello le precedenti considerazioni fa evidentemente perno sull'amministrazione essenzialmente come soggetto "regolatore". Ciò che non impedisce che, anche in uno scenario in cui l'amministrazione sia anche intesa come il soggetto principale che eroga servizi, i diritti digitali in questione siano sensibili ad esigenze primordiali come l'eguaglianza nel trattamento ricevuto e la correttezza dei provvedimenti. Questa constatazione mi permette, a sua volta, di divagare brevissimamente sul tema sottolineando come tale eguaglianza vada intesa nel senso fatto proprio dalla Corte costituzionale, non ostante che le potenzialità dell'*e-Government* al fine della personalizzazione delle prestazioni erogate siano pienamente dispiegate a motivo delle ragionevoli peculiarità di ogni situazione amministrata: ciò che, in una sorta di circolo virtuoso, dovrebbe anche ingenerare nell'amministrazione una cultura del servizio sovente impedita da un'organizzazione fine a se stessa.

L'accennata *actio finium regundorum* tra diritto di partecipazione, in termini comunicativi e di trasparenza, alle determinazioni

²⁶ Del resto, una valorizzazione degli strumenti tecnologici per poter accedere al diritto di voto all'estero (sia pur espresso sempre per corrispondenza), sembrerebbe potersi rintracciare, da ultimo, nella l. 6 maggio 2015, n. 52, laddove, all'art. 1, comma 37, nell'aggiungersi l'art. 4-bis alla l. 27 dicembre 2001, n. 459, si dispone che l'opzione per il diritto di voto "*in loco*" può riguardare, sia pur per un'unica consultazione, i cittadini italiani temporaneamente all'estero (per almeno tre mesi) per motivi di lavoro, studio o cure mediche (nonché i loro familiari conviventi) in un Paese in cui non risultino residenti, purché ne facciano opzione indicando, tra l'altro, "obbligatoriamente" l'indirizzo di posta elettronica al quale inviare il plico elettorale.

dell'amministrazione involgenti situazioni soggettive degli interessati e diritto individuale e collettivo di partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche dell'amministrazione ad ogni livello permette ora di portare l'attenzione su questa seconda prospettiva dell'*e-Government* come tangente a diritti fondamentali.

Ne costituisce, però, la premessa indispensabile un adeguato grado di conoscenza o conoscibilità in capo ai cittadini amministrati dei dati d'interesse generale detenuti dall'amministrazione. Si tratta di immaginare, nell'ambito del fondamentale diritto all'informazione, un diritto specifico all'accesso a tali dati e fors'anche un diritto a che l'amministrazione li renda disponibili, procurandoseli a sua volta.

Siamo qui in un territorio più o meno coincidente con la più nota problematica degli *open data*²⁷, per cui l'ostensibilità dei dati in possesso dell'amministrazione indurrebbe alcuni effetti democraticamente virtuosi come la possibilità di valutare l'azione pubblica, di criticarla e di indurne la correzione con rilievi costruttivi, oltreché di ostacolare fenomeni di corruzione. Su questo piano, il nostro Paese, almeno a livello normativo, sia pur faticosamente, si è mosso in aderenza alla direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003, attuandola con il d.lgs. n. 36 del 2006, n. 36, modificato poi con la l. n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009). Il principio della disponibilità dei dati pubblici è anche statuito nel Codice dell'amministrazione digitale, particolarmente all'art. 50, comma 1, e più recentemente (dal 2011) l'Italia è diventata parte dell'*Open Government Partnership*, inserendo, tra l'altro, questa sua azione nel sito "Linea Amica"²⁸, promuovendo e partecipando alle varie iniziative (eventi *hub*) in materia.

²⁷ Sul punto, cfr. anche, di recente, F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, cit., p. 227 e ss.; nonché A. Capriglione; R. Adinolfi; A. Storlazzi, *Il "web 2.0" e i processi di "openness" nelle pubbliche amministrazioni italiane*, in *Azienda pubblica*, 2013, p. 167 e ss.; E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, 2014, *passim*; e A. Rocchi, *Nuovi modelli organizzativi nella pubblica amministrazione. Dall'e-government all'open data*, Soveria Mannelli, 2015, *passim*.

²⁸ V. <http://www.lineaamica.gov.it/>.

Comunque sia, è forse sul piano partecipativo che è possibile apprezzare meglio la rivoluzione digitale che sul piano politico e amministrativo generale ormai *internet* ha provocato, permettendo lo scambio e la circolazione delle opinioni in presa diretta con i cittadini, laddove si osserva come questo fenomeno potrebbe avere l'effetto di rianimare le vecchie democrazie e ad arrestare la disaffezione crescente dei cittadini per le dinamiche istituzionali²⁹.

Di qui, dilatando un po' la nostra prospettiva problematica, anche la necessità che nessun tipo di filtro sia operato in Rete e che ciò che abitualmente chiamiamo la *governance* di *internet* agisca in maniera trasparente e ispirata da valori libertari³⁰. Anche sulla Rete, del resto, si trovano a confrontarsi, ahimè, una tendenza censoria e repressiva ed una attenta a che, invece, non solo il fattore politico, ma anche quello economico, fiscale, efficientista o comunque etichettabile, induca una regressione nel godimento dei diritti e delle libertà fondamentali. Inutile, del resto, rimarcare, a questo punto, come diritti per tempo restati allo stato virtuale abbiano acquisito concretezza grazie all'*e-Government*: si sono citati quelli alla partecipazione procedimentale, alla trasparenza e all'informazione e comunicazione su attività e documenti amministrativi.

Ritornando sull'elaborazione partecipata delle politiche pubbliche, se, anche qui, è necessario rilevare come il relativo principio preesistesse all'avvento della Rete, è però, solo con tale avvento, che il fenomeno ha preso una consistenza apprezzabile. Il tema vanta già notevoli contributi tesi anche, peraltro, ad ammonire sull'ambivalenza del mezzo in un contesto così complesso e contraddittorio com'è quello politico.

²⁹ Per maggiori spunti di approfondimento su detti profili, cfr. I.L. Valicenti, *Dalla polis greca all'e-democracy. La comunicazione politica dalle origini alla società globalizzata*, Roma, 2014, *passim*.

³⁰ Al proposito, sia consentito rinviare a P. Costanzo, *La governante di internet in Italia*, in Bertolini; Lubello; Pollicino (a cura di), *Internet: regole e tutela dei diritti fondamentali*, Roma, 2013, p. 41 e ss., ed in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, p. 713 e ss.

6. Considerazioni conclusive (dall'*e-Government* verso l'*open-government*).

Con il tema delle consultazioni pubbliche su questioni d'interesse locale o, come avviene in via preparatoria, rispetto alle determinazioni di talune autorità indipendenti, pur restando ancora nell'ambito dell'*e-Government* in quanto il fattore amministrativo vi risulta prevalente, si lambisce assai da vicino l'area invece dell'*e-democracy*, intesa come proposto in precedenza, ossia coincidente con l'area della funzione d'indirizzo politico quale si articola nel momento elettorale e in quello deliberativo a livello degli organi del governo parlamentare, sicché particolarmente l'espressione del voto e l'affiancamento all'attività legislativa paiono momenti tipici di questa specifica dimensione anche in base alle esperienze concrete finora verificatesi³¹. Va da sé che alla stessa area materiale va attribuita tutta la panoplia degli strumenti che la Rete offre per l'esercizio dei diritti fondamentali, della libertà di espressione e di informazione in un contesto pluralistico, che, com'è noto, rappresenta il cuore pulsante del sistema democratico.

La relativa problematica – dicevo – contigua a quella dell'*e-Government* in senso tecnico, viene lasciata sostanzialmente all'esterno del mio ragionamento di oggi. Fra le due sfere, va però rimarcata la linea di continuità assiologica poiché se nell'amministrazione elettronica la prospettiva resta perlopiù localizzata o di settore, è soprattutto grazie ad essa che s'intesse la trama democratica del complessivo ordinamento, come credo che le relazioni a seguire non mancheranno di dimostrare.

Queste ultime considerazioni mi offrono lo spunto per concludere il mio ragionamento. Si tratta del fatto che la stessa dizione *e-Government* recata dal titolo del convegno, con una virtuosa tendenza, si avvia con tutta probabilità a diventare obsoleta a favore dell'accennato *open-government*, con cui si allude ad una nuova apertura del governo e dell'amministrazione

³¹Cfr., al proposito, volendo, P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla cd. e-democracy)*, in *Dir. Informaz.*, 2003, p. 465 e ss.; e, più di recente, ID., *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. Informaz.*, 2011, p. 19 e ss.

resa tecnicamente possibile dopo l'avvento del cd. internet 2.0, le cui applicazioni contribuiscono in modo significativo ad un coinvolgimento partecipativo maggiore della popolazione e rendono possibili nuove forme di collaborazione di cooperazione “dal basso”³².

³² Qualche anno fa (era il 1997), per gli scritti in onore di un illustre Collega, che stava per lasciare l'insegnamento, volli mettere nell'occhiello del mio contributo, dedicato già allora alle questioni sul tappeto (P. Costanzo, *Aspetti e problemi dell'informatica pubblica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Victor Uckmar*, Padova, 1997, I, p. 291 e ss.), una citazione dell'allora Primo Ministro inglese, Tony Blair. Mi sembra ancora attualissima per concludere queste mie considerazioni: “*Entro cinque anni, un quarto delle pratiche degli uffici pubblici saranno sbrigate con mezzi elettronici, via computer, telefono e video... Lo chiameremo il Governo Semplice*”.