



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 di 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 SIRIOVANNI (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

CITTADINI E IMPRESE DI FRONTE ALL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE

Giuseppe Piperata
Università IUAV di Venezia

SOMMARIO: 1. La rivoluzione digitale e le trasformazioni del diritto e dell'amministrazione pubblica. - 2. L'e-Government in Italia: alcuni tratti del processo evolutivo. - 3. Cittadini, imprese e amministrazione pubblica nel prisma della digitalizzazione.

1. La rivoluzione digitale e le trasformazioni del diritto e dell'amministrazione pubblica.

Ha scritto il filosofo Michel Serres¹ che, accanto alle grandi rivoluzioni nazionali e alla rivoluzione industriale, la storia dell'uomo ha conosciuto anche altre tre grandi rivoluzioni: quella rappresentata dal passaggio dall'oralità allo scritto, quella riconducibile alla scoperta della stampa e, da ultimo, quella determinata dalla diffusione del computer e delle tecnologie informatiche.

Quest'ultima rivoluzione, lo si sa, ha prodotto significativi cambiamenti nelle società. Ha cambiato anche la politica, l'economia, gli Stati, giusto per ricordare qualche ambito dove, arrivata la rivoluzione informatica, la situazione non è stata più simile a quella del passato. Ovviamente, questa rivoluzione ha riguardato il diritto e anche le amministrazioni pubbliche.

Il presente contributo, inviato a maggio 2017, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ Michel Serres, *Petite poucette*, Paris, 2012.

«È il diritto ad avere ancora il potere di regolamentare i rapporti tra i cittadini o è invece la tecnica a prevalere sul diritto?»². È una domanda che soprattutto giuristi e filosofi si fanno spesso. La diffusione della tecnica in tutti i settori e l'affermazione della globalizzazione in economia hanno ridotto notevolmente l'importanza della terra, elemento stabile e fondamentale per il diritto, costringendo in particolare quest'ultimo a relazionarsi con fenomeni nuovi, privi di una collocazione spaziale definita e, anzi, che presuppongono mobilità. Le principali riflessioni svolte dalla dottrina al riguardo sono note ed il dibattito al riguardo è ancora aperto³.

Ma veniamo alla pubblica amministrazione. L'impatto della tecnologia digitale sulle pubbliche amministrazioni è stato notevole, producendo numerosi cambiamenti all'interno delle stesse e, all'esterno, nelle relazioni tra queste e gli amministrati. Si tratta di un fenomeno ampio, profondo e irreversibile di cui si possono in questa sede evidenziare soltanto alcuni aspetti.

Grazie alla tecnologia, si diceva, la pubblica amministrazione è cambiata già al suo interno. Non solo cambiamenti organizzativi, che, come vedremo, sono stati significati. Soprattutto, il ricorso alle innovazioni tecnologiche, in primo luogo quelle informatiche, ha consentito di dare un significato anche ai principi di riferimento dell'amministrazione pubblica. È il caso del principio costituzionale di buon andamento, tradotto in quei «criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza», che l'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241, pone a fondamento dell'azione delle amministrazioni pubbliche. Fin dai primi interventi in materia, anche il legislatore ha colto il rapporto tra nuove tecnologie e tali principi, affermando più volte che la possibilità di «accrescere l'efficienza dell'amministrazione in relazione a quella dei corrispondenti uffici e servizi dei Paesi della Comunità europea» (art.1, comma 1, lett. a), d.lgs. 12 febbraio 1993, n.39), nonché la maggiore efficacia, economicità e

² E. Maestri, *Lex informatica. Diritto, persona e potere nell'età del cyberspazio*, Napoli, 2015, 106.

³ Tra i tanti lavori, cfr. A.M. Gambino, *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, in *Treccani Diritto on line*, 2013, *ad vocem*; *Il diritto dell'era digitale*, a cura di G. Pascuzzi, Bologna, 2016.

trasparenza dell'azione amministrativa (l.n. 241/1990) dipendono anche dallo sviluppo dei sistemi informatici pubblici.

Per effetto dell'informatizzazione l'organizzazione dell'amministrazione ha cambiato aspetto. La diffusione delle risorse tecnologiche ha favorito la trasformazione degli apparati amministrativi e, in alcuni casi, ha giustificato l'abbandono di modelli organizzativi ormai obsoleti. Agli albori dell'informatica pubblica, il ricorso alla tecnologia rappresentava una opzione organizzativa per le strutture pubbliche. Alcuni testi legislativi ancora riportano l'idea dell'uso delle tecnologie come possibile alternativa ad un processo organizzativo e d'azione più tradizionale. Gli uffici per le relazioni con il pubblico, ad esempio, che già rappresentavano un modello organizzativo innovativo nel disegno riformatore voluto dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, come afferma l'art. 11, comma 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, possono «promuovere iniziative volte, anche con il supporto delle procedure informatiche, al miglioramento dei servizi per il pubblico, alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure e all'incremento delle modalità di accesso informale alle informazioni in possesso dell'amministrazione e ai documenti amministrativi». Oggi, difficilmente si può immaginare un'azione svolta per il raggiungimento delle descritte finalità senza «il supporto delle procedure informatiche».

L'innovazione tecnologica ha trasformato anche i processi decisionali delle pubbliche amministrazioni, non solo singole dinamiche procedimentali, ma il fondamento stesso della decisione amministrativa. È emerso, infatti, quanto argomentato nella teoria benvenutiana dell'amministrazione oggettivata: la tecnica consente di fondare la decisione sulla conoscenza e non più solo sulla volontà. In alcuni settori di intervento pubblico, l'informatica è considerata ormai una risorsa fondamentale per poter definire i quadri conoscitivi necessari per decidere. È il caso, ad esempio, della pianificazione territoriale e urbanistica, ambito nel quale le infrastrutture informatiche consentono la raccolta, elaborazione, aggiornamento e condivisione di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio, utilizzati poi al fine di definirne gli usi e garantirne il governo.

Anche all'esterno, nei rapporti tra amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese, la rivoluzione informatica ha prodotto profonde trasformazioni⁴.

Innanzitutto, l'uso dell'informatica nel rapporto tra amministrazioni e amministrati non è più un'eventualità affidata alla libera scelta della singola amministrazione o alla maggiore o minore vocazione digitale della stessa. Oggi, la legge riconosce un diritto all'uso delle tecnologie, affermando che «i cittadini e le imprese hanno diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni» e con gli altri soggetti ad essa riconducibili, compresi i gestori di pubblici servizi, e affidandone anche la tutela al giudice amministrativo (art. 3, d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82). Inoltre, la presentazione di istanze, la comunicazione di provvedimenti amministrativi o lo scambio di documenti tra le imprese e amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 5 *bis*, d.lgs. n. 82/2005).

Al diritto dei singoli, poi, corrisponde un preciso impegno della pubblica amministrazione: «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» (art. 3 *bis*, l.n. 241/1990).

Si aggiunga, inoltre, che grazie alla diffusione delle risorse informatiche è stato possibile migliorare notevolmente il rapporto tra amministrazione e amministrati. Ciò emerge soprattutto con riferimento a quelle innovazioni che hanno permesso di adottare soluzioni organizzative e funzionali che non avrebbero potuto essere realizzate senza il supporto delle risorse telematiche.

È il caso della diffusione nelle amministrazioni pubbliche del modello organizzativo dello sportello unico, oggi presente in diversi ambiti (attività produttive, edilizia, immigrazione, ecc.)⁵. Ha fatto da apripista lo sportello unico per le attività produttive, previsto dal d.lgs. 31 marzo 1998,

⁴ Segnala lo stretto rapporto tra riforme amministrative e progresso tecnologico, M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*², Bologna, 2014, 86 s.

⁵ Sia consentito rinviare al mio *Lo sportello unico*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2002, p. 41 ss.

n. 112, e ora disciplinato dal d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. Sportello unico è, innanzitutto, una struttura organizzativa della pubblica amministrazione competente a gestire qualsiasi profilo procedimentale avente ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi. Per l'imprenditore lo sportello rappresenta l'unico punto di contatto con l'amministrazione, in quanto spetta a tale struttura a coordinare tutti gli uffici titolari di competenze con riferimento al caso concreto e unico è anche il provvedimento finale. Il coordinamento da parte dello sportello unico è fondamentale anche per il rispetto dei tempi procedurali, che nel caso in questione sono molto contenuti. È del tutto evidente che, per poter funzionare, un modello organizzativo con tali caratteristiche ha bisogno di caratterizzarsi come apparato ad elevata informatizzazione. Non deve, quindi, meravigliare il fatto che la disciplina che ne regola organizzazione e funzionamento faccia costantemente riferimento all'informatica e alla telematica, affermando fin da subito che «il SUAP assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento» (art. 4, comma 1, d.P.R. n. 160/2010).

2. L'e-Government in Italia: alcuni tratti del processo evolutivo.

Le trasformazioni degli apparati amministrativi, l'affermazione di nuovi diritti, il miglioramento dei rapporti tra amministrazioni e amministrati, come abbiamo visto, rappresentano importanti risultati raggiunti recentemente grazie alla diffusione massiccia delle risorse tecnologiche e telematiche all'interno della P.A. Si preferisce riassumere tali cambiamenti e lo stretto rapporto che essi hanno con le nuove tecnologie con l'espressione *eGovernment*. Essa, infatti, come è stato notato rimanda a quei «processi di trasformazione del sistema pubblico, nei quali l'utilizzo delle Ict è diffuso e generalizzato nella prospettiva di un miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dell'azione pubblica»⁶.

⁶ E. Carloni, *L'amministrazione aperta*, Rimini, 2014, 193

eGovernment, quindi, presuppone un processo di cambiamento, avviato e ancora in atto, di cui può essere utile richiamare in maniera sintetica quantomeno le tappe principali, distinguendole sulla base della filosofia di fondo e degli obiettivi perseguiti, nonché degli strumenti ipotizzati⁷.

a. La diffusione dei primi strumenti informatici fu subito vista come una risorsa per migliorare l'efficienza dell'apparato amministrativo. Già alla fine degli anni '60 era stata immaginata la «meccanizzazione dei servizi amministrativi» sull'esempio di alcune esperienze straniere⁸. Ben presto, l'informatica anche in Italia acquistò un'importanza strategica nell'ambito del radicale processo di trasformazione dell'amministrazione italiana. Ciò in base alla convinzione che la diffusione massiccia delle risorse tecnologiche e telematiche all'interno della amministrazione rappresentava lo strumento ideale per realizzare le innovazioni giuridiche e culturali che, da più parti e con insistenza, si tentava di introdurre.

A tal fine, soprattutto negli anni '90 dello scorso secolo, vennero varate numerose innovazioni a livello legislativo. È stato già richiamato il d. lgs. n. 39/1993, che ha fornito un primo quadro normativo di riferimento al processo d'informatizzazione della pubblica amministrazione. Il decreto legislativo, tra l'altro, prevedeva anche l'istituzione di una autorità informatica nella pubblica amministrazione, AIPA, antesignana dell'attuale Agenzia per l'Italia digitale. Ancora merita di essere ricordata la dir. p.c.m. 5 settembre 1995, che immaginava la costituzione di una Rete unitaria della pubblica amministrazione, in grado collegare telematicamente tutte le strutture pubbliche anche al fine di favorire forme innovative di accesso dei cittadini ai servizi amministrativi.

⁷ Sui processi di *eGovernment* nella pubblica amministrazione, tra i tanti lavori, cfr. G. Finocchiaro, *Informatica e pubblica amministrazione*, Bologna, 1991; *L'e-Government*, a cura di G. Vesperini, Milano, 2004; F. Merloni, *Introduzione all'e-Government*, Torino, 2005; A. Masucci, *Informatica pubblica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, Milano, 2006, ad vocem; Id., *Procedimento amministrativo e nuove tecnologie*, Torino, 2011; F. Costantino, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012; *Diritto amministrativo e innovazione*, a cura di D. Marongiu e I. Martín Delgado, Napoli, 2016

⁸ Cfr. V. Frosini, *Cibernetica, diritto e società*, Milano, 1968, 52 ss.

b. Il disegno ipotizzato dal legislatore, però, non venne puntualmente realizzato, dato che si trovò davanti numerosi ostacoli. In primo luogo, economici, considerato che l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche presupponeva la disponibilità di risorse che spesso non erano a disposizione delle strutture interessate. Inoltre, anche culturali e professionali, poiché le innovazioni non vennero da tutti (dipendenti pubblici e cittadini) accettate e spesso mancavano nella maggior parte degli uffici pubblici quelle professionalità con competenze informatiche in grado di gestire le trasformazioni imposte.

La situazione di «delusione informatica»⁹ che si creò portò, poi, ad una nuova fase di informatizzazione della pubblica amministrazione, sempre indirizzata dal legislatore, ancora una volta con l'obiettivo di favorire l'innovazione amministrativa attraverso l'innovazione tecnologica, ma su una scala e in un contesto ancora più ampi: la trasformazione radicale dell'intera amministrazione pubblica. Il riferimento è alle cc.dd. riforme Bassanini, a cominciare dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, che prevedeva un rilancio dell'AIPA e della RUPA ed il riconoscimento di piena validità ai provvedimenti amministrativi e ai contratti formati con strumenti informatici. Previsione, quest'ultima, ulteriormente specificata con d.P.R. 10 novembre 1997, n. 513 sul c.d. documento amministrativo informatico.

c. È con l'inizio del nuovo secolo che la prospettiva dell'informatizzazione della pubblica amministrazione cambia. Non si tratta soltanto di ammodernare gli apparati amministrativi mediante nuove soluzioni tecnologiche al fine di migliorarne il funzionamento, ma si percepisce come necessario avviare una trasformazione radicale dell'amministrazione in modo da realizzare la c.d. cittadinanza digitale.

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), contenuto nel d.lgs. n. 82/2005, è il principale prodotto di questo cambio di rotta, e molte disposizioni in esso contenute ne descrivono la direzione¹⁰. Oltre ad alcuni

⁹ U. Fantigrossi, *Automazione e Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1993, 216.

¹⁰ Sul CAD, tra i tanti lavori, cfr. *Codice dell'amministrazione digitale*, a cura di E. Carloni, Rimini, 2005; G. Duni, *Amministrazione digitale*, in *Enc. dir.*, Ann. I, Milano, 2007, ad vocem.

principi già richiamati a proposito del diritto dei cittadini e delle imprese all'uso della telematica, il CAD sottolinea che «lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la 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» (art. 2, comma 1). Ai cittadini, poi, viene data la possibilità di dotarsi di un domicilio digitale (art. 3 *bis*), la facoltà di partecipare al procedimento e accedere alla documentazione amministrativa mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 4), e di effettuare pagamenti con modalità elettroniche (art. 5).

Nelle intenzioni del legislatore, tuttavia, l'uso delle risorse informatiche va oltre l'ambito di applicazione rappresentato dal rapporto amministrativo, ben potendosi immaginare lo sviluppo di forme elettroniche di partecipazione anche nei processi democratici: «le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi» (art. 9).

Altre misure, che si muovono sempre nella stessa direzione, accompagnano il Codice (ad es., la disciplina del riuso; i nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

Si aggiunga anche che processi di digitalizzazione possono essere riscontrati anche a livello regionale. Un esempio può essere la l.r. Emilia Romagna, 24 maggio 2004, n. 11, che immagina un processo di sviluppo regionale della società dell'informazione, con l'obiettivo di diffondere e utilizzare le Ict nelle pubbliche amministrazioni e nella società regionale, al fine di perseguire: «a) lo sviluppo delle condizioni di vita dei cittadini attraverso un più facile e diffuso accesso alla conoscenza, rimuovendo le cause di divario digitale fra cittadini e tutelando il diritto alla riservatezza e alla autodeterminazione nell'uso dei dati personali; b) lo sviluppo economico e sociale del territorio, stimolando la competitività del sistema-regione con particolare riferimento all'adeguamento e all'innovazione delle infrastrutture, alla diffusione omogenea dell'utilizzo delle nuove

tecnologie, alla ricerca e alla sperimentazione di soluzioni di eccellenza per i profili tecnologici ed organizzativi, al supporto delle capacità delle imprese regionali di rispondere alle nuove esigenze del mercato» (art. 1).

d. Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione è stato, di recente, ulteriormente intensificato. La soluzione digitale spesso implica il conseguimento di significativi risparmi e ciò rende tale soluzione obbligata soprattutto in epoche, come quella attuale, caratterizzata da una restrizione delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni. Ma alla base della recente enfasi legislativa data alla digitalizzazione amministrativa vi è anche una richiesta in tal senso proveniente dal basso, ossia da parte di cittadini e imprese che pretendono di poter beneficiare sempre di più delle potenzialità del digitale anche nei rapporti con le amministrazioni.

L'intensificazione del processo di digitalizzazione è avvenuto con la l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. riforma Madia) e con i provvedimenti successivi adottati in virtù delle varie deleghe in essa previste. Rispetto al passato, il nuovo disegno legislativo è più ambizioso e immagina una integrazione tra differenti politiche pubbliche¹¹.

L'art. 1 della riforma indica quelli che sono gli obiettivi perseguiti: arrivare ad una carta della cittadinanza digitale «al fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici».

Si prevede anche l'integrazione dei processi di digitalizzazione con altre politiche pubbliche, come quelle di semplificazione¹². Non è un caso

¹¹ Cfr. S. Civitarese Matteucci, *Digitalisation and Reforms of Public Administration in Italy*, in *IJPL*, nr. 1/2016, e E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 148 ss.

¹² Sul rapporto tra digitalizzazione e semplificazione sia consentito rinviare al mio *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica Amministrazione italiana*, in *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di*

che, da sempre, semplificazione e digitalizzazione siano presenti in Italia nei più importanti interventi di regolazione e riforma delle pubbliche amministrazioni. Lo abbiamo già ricordato: la l. 241/1990, è stata modificata per prevedere un obbligo per le strutture pubbliche ad incentivare «l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati» (art. 3 *bis*). Anche il CAD, che ha posto le basi per la realizzazione del sistema italiano di *eGovernment*, conferma che la semplificazione e l'innovazione amministrativa passano attraverso la trasformazione tecnologica degli apparati.

L'ultima riforma amministrativa, contenuta nella l. 124/2015, va anch'essa in tale direzione, in quanto segnala tale rapporto, immaginando un'azione di semplificazione dei procedimenti amministrativi, nonché dell'organizzazione e delle procedure interne a ciascuna amministrazione attraverso interventi di digitalizzazione e il rispetto del principio del “*digital first*” (art. 1, c. 1). L'attuazione dell'ambizioso programma riformatore al momento è avvenuta soltanto a livello regolativo, grazie ad un provvedimento di revisione delle principali fonti italiane in materia di *eGovernment* (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179). Un provvedimento, questo, che si muove in diverse direzioni: potenziando la cittadinanza digitale dei singoli e delle imprese e applicando le varie tecniche di digitalizzazione anche alle dinamiche organizzative, procedurali e relazionali delle amministrazioni pubbliche italiane.

3. Cittadini, imprese e amministrazione pubblica nel prisma della digitalizzazione

Sabino Cassese ha più volte segnalato che cittadini, imprese e pubblica amministrazione sono poli in continua tensione e alla ricerca di perenne equilibrio. Tale tensione si registra anche con riferimento ai

una nuova stagione di riforme, a cura di F. Mastragostino, G. Piperata e C. Tubertini, Bologna, 2016, 255 ss.

processi di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica e della società italiana.

Molto spesso, rispetto ai processi di digitalizzazione gli interessi dei ricordati attori convergono e possono coincidere: l'*eGovernment* migliora le condizioni organizzative delle pubbliche amministrazioni e la qualità dei servizi, riduce i tempi di azione amministrativa, migliora i rapporti che i cittadini e le imprese sono obbligati ad avere con gli uffici pubblici. Gli interessi di cui imprese e cittadini sono portatori rispetto ai processi di digitalizzazione sono molto vari. Basta prendere in considerazione l'Agenda digitale e i possibili settori di intervento della digitalizzazione, dalla sanità, alla scuola, dalle infrastrutture, alla giustizia (v. il processo telematico), ci si rende conto quante azioni sono state messe in atto e quanti interessi concreti queste azioni possono intercettare¹³.

Per le imprese, digitalizzazione dei processi e dei rapporti con l'amministrazione significa soprattutto risparmio di tempo. A volte, però, la trasformazione digitale delle amministrazioni è vista anche come occasione di guadagno. Si pensi ad esempio, alla facoltà di riuso dei dati pubblici. L'art. 7, d.lgs. n. 33/2013, stabilisce che i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria devono essere pubblicati in formato di tipo aperto e sono riutilizzabili. La disciplina del riuso è, oggi, contenuta nel d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, testo legislativo ai sensi del quale il riutilizzo consiste nell'uso del dato di cui è titolare una pubblica amministrazione o un organismo di diritto pubblico, da parte di persone fisiche o giuridiche, anche a fini commerciali (art. 2, comma 1, lett. e)).

Anche per i cittadini digitalizzare l'amministrazione equivale a non dover perdere tempo in lungaggini burocratiche. Tuttavia, bisogna notare come, negli ultimi tempi, visto soprattutto nella prospettiva degli amministrati, l'uso delle risorse tecnologiche negli uffici pubblici sia stato promosso e implementato dal legislatore anche al fine di favorire forme di controllo democratico sulle istituzioni. Nel d.lgs. n. 33/2013, è possibile

¹³ Per una descrizione puntuale dei tanti processi di digitalizzazione, cfr. D. Ielo, *L'Agenda digitale: dalle parole ai fatti*, Torino, 2015.

registrate una “mutazione genetica” della trasparenza e del diritto di accesso: nel decreto in questione, la trasparenza è intesa non più come strumento per garantire al singolo di conoscere documenti amministrativi utili a soddisfare propri interessi qualificati, ma «come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche» (art. 1, comma1). Declinata in questi termini, la trasparenza delle amministrazioni pubbliche può essere garantita solo immaginando infrastrutture telematiche in grado di rendere pubbliche le informazioni da rendere ai cittadini. Nel d.lgs. 33/2013, sono tanti i richiami alla telematica e alla tecnologia per assicurare quei meccanismi di trasparenza-controllo, a partire dalla previsione della realizzazione obbligatoria di appositi siti informativi come il sito internet denominato "Soldi pubblici", gestito da dall'AgID, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, e quello denominato “Amministrazione Trasparente” gestito da ogni amministrazione pubblica.

In ogni caso, la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni è un fenomeno molto complesso, che, soprattutto con riferimento ai rapporti tra queste e i cittadini e le imprese, implica dei rischi, genera opportunità e presuppone anche alcune sfide.

Partiamo dai rischi. Questi sono stati già individuati, e non mancano nei provvedimenti legislativi le misure finalizzate a scongiurarli. I processi di digitalizzazione non sono a costo zero e, quindi, presuppongono la disponibilità di ingenti risorse. Per le amministrazioni, quindi, il primo rischio è che il disegno innovativo venga progettato, ma che poi a livello operativo manchino o siano insufficienti le risorse, non solo economiche, per implementarlo.

Maggiori sono i rischi sui cittadini e sulle imprese derivanti dai processi di digitalizzazione. Infatti, possono essere messi in discussione diritti molte volte fondamentali, come, ad esempio, quello alla riservatezza rispetto a dati anche rilevanti per la sfera privata del singolo. Già anni fa Mario Losano segnalava, come effetto negativo dell'informatizzazione,

quello che lui chiamava «la sindrome del pesce rosso»: «lo sviluppo dell'informatica e delle reti di telecomunicazioni hanno reso ormai trasparente la società. Il cittadino si sente osservato senza possibilità di scampo, come un pesce rosso nella sua boccia di cristallo»¹⁴.

I rischi che ogni processo di digitalizzazione pubblica necessariamente importa possono essere non solo governati, ma risultano compensati dai tanti vantaggi che agli stessi processi possono essere collegati. Vantaggi e opportunità, come l'esperienza insegna a proposito delle tante azioni virtuose di innovazione amministrativa realizzate grazie all'uso delle nuove tecnologie. In tale prospettiva, basti pensare all'importanza che hanno avuto le reti civiche nel migliorare i processi informativi e comunicativi delle pubbliche amministrazioni e le altre innovazioni introdotte negli anni per favorire la cittadinanza attiva grazie all'uso della telematica¹⁵.

Infine, le sfide, che ovviamente in questi casi non possono mancare. E ce ne sono tante da vincere nel percorso che porta dalla cittadinanza amministrativa tradizionale alla cittadinanza digitale.

La prima sfida che il legislatore e le amministrazioni pubbliche dovranno affrontare consiste nel provare a mettere in sicurezza il principio di uguaglianza rispetto alle ricadute negative che la digitalizzazione potrebbe avere rispetto ad alcuni cittadini o imprese. Il *digital divide* è una di queste e fa perfettamente capire come le condizioni di vita di una persona possono cambiare a seconda dell'accesso alle risorse informatiche e del livello di digitalizzazione dell'amministrazione di riferimento. Gli effetti discriminatori di politiche di digitalizzazione pubblica realizzate in maniera non uniforme sul territorio nazionale possono essere anche significativi ed evidenti. È per questo che i pubblici poteri si debbono porre come impegno prioritario quello di evitare che fasce della popolazione vengano escluse dai benefici che la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche comporta.

¹⁴ M. Losano, *Il diritto pubblico dell'informatica*, Torino, 1986, 13.

¹⁵ G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006.

L'altra importante sfida, invece, è di tipo culturale e riguarda per prima cosa i diritti e le libertà, che vanno ripensati ed adeguati alle nuove condizioni digitali delle amministrazioni e della società. Lo ha evidenziato bene Stefano Rodotà: «il riferimento a diritti e libertà fondamentali, nel nuovo contesto identificato dalla rete, esige una rilettura proprio dell'insieme dei diritti elaborato dall'intera modernità costituzionale»¹⁶.

Ma la sfida culturale riguarda anche tutti gli attori, amministrazioni, cittadini, imprese. Le amministrazioni, *in primis*, dovranno aprirsi all'innovazione, dotandosi anche di professionalità idonee a favorire e governare i cambiamenti. Ma altrettanto può dirsi per i cittadini e le imprese, dato che non mancano ipotesi di resistenza da parte di questi verso l'uso di innovativi strumenti introdotti proprio per favorire il loro rapporto con le amministrazioni pubbliche. È nota, ad esempio, la diffidenza soprattutto delle imprese nei confronti dell'autocertificazione o della segnalazione certificata di inizio attività.

La digitalizzazione dell'amministrazione pubblica – lo abbiamo detto – è una rivoluzione. E nelle rivoluzioni, per farle, bisogna crederci!

¹⁶ S. Rodotà, *Il mondo della rete*, Roma, 2014, 69

I PRINCIPI DELL'AMMINISTRAZIONE APERTA

Enrico Carloni

Università degli studi di Perugia

SOMMARIO: 1. Premessa: “apertura” e digitalizzazione. – 2. La nozione di amministrazione aperta. – 3. Il nuovo modello nelle “politiche” di *openness*. - 4. Amministrazione aperta e trasparenza “totale”. – 5. Amministrazione aperta e “*full disclosure*”. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: “apertura” e digitalizzazione

Il tema dell'amministrazione aperta, e dei suoi principi, si lega strettamente ad una riflessione sull'amministrazione elettronica, specie se letta da un'angolazione attenta ai diritti del cittadino. Si tratta in entrambi i casi di chiavi di lettura delle trasformazioni del sistema istituzionale, in uno scenario di forte spinta alla digitalizzazione e di cambiamenti più complessivi indotti dall'innovazione tecnologica: cambiamenti da leggere dunque dentro un processo volto all'affermazione, a ben vedere spesso più a livello normativo che nella realizzazione pratica di un modello di amministrazione che è innanzitutto digitale.

Questa tensione trova più punti di emersione a livello legislativo, a partire dall'affermazione, contenuta nella legge “Madia” di riforma dell'amministrazione pubblica, n. 124 del 2015¹, e solo in parte ripresa nel

Il presente contributo, inviato ad aprile 2017, è stato preventivamente sottoposto a referaggio anonimo affidato ad un componente del Comitato di Referee secondo il Regolamento adottato da questa Rivista.

¹ In termini generali sulla nuova “grande riforma” dell'amministrazione pubblica italiana, cfr. sinteticamente B.G. Mattarella, *Il contesto e gli obiettivi della riforma, Commento a l. 7 agosto 2015, n. 124*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5, pp. 621 ss.