

Informazione e comunicazione digitale nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione*

Anna Lazzaro

Abstract

Il percorso legislativo nazionale in materia di sviluppo del digitale nelle amministrazioni pubbliche si è sviluppato sulla spinta dell'ordinamento europeo.

Le istituzioni comunitarie hanno inteso favorire la realizzazione di una società della informazione e delle comunicazioni che si estendesse agli stati membri con l'impiego delle tecnologie, in continuo sviluppo, attraverso una serie di direttive e piani di azione che hanno reso gli interventi di adeguamento frammentati e disorganici.

Solo con il Regolamento e-IDAS del 2014, entrato in vigore nei paesi membri nel 2016, si è avviata una riforma europea più organica e che ha inciso direttamente sugli ordinamenti nazionali. Di conseguenza, gli obiettivi nazionali sono stati perseguiti con interventi che, inseriti in una politica generale europea, hanno comportato continue modifiche e aggiustamenti per la peculiarità della materia.

Il quadro attuale del nostro ordinamento diretto a modernizzare la pubblica amministrazione sotto il profilo tecnologico, pur con la recente introduzione del d. lgs. 179/2016, denota ancora un certo ritardo nell'adeguamento alle politiche di e-Europe per oggettive difficoltà, ma anche per la poca propensione ai cambiamenti sia da parte dei pubblici poteri sia della stessa società.

La creazione di una piena interazione digitale tra amministrazione e cittadini presuppone una volontà di apertura istituzionale alla società e una volontà di aprirsi alle tecnologie e a vederle come sviluppo positivo della società.

The digital national regulation development has been triggered by the European regulation. Indeed, the Community institutions aimed to promote an information and communication society. These objectives would be implemented in Member states by European directives and action plans. However, the Community institutions interventions had been fragmented and confused.

The EU eIDAS Regulation (the "Regulation") entered into force in 2016. This Regulation was key for the development of a unique framework on digital market within the territory of Member States. Indeed, not only the Regulation was directly applicable on the nation soil but also this affected directly national regulation in this respect.

National goals in digital market have been pursued throughout modifications in the National regulation landscape.

As of today, National law aims to modernize public authorities through the digitization of their services. Despite the new regulation 179/2016, modernization of public authorities is still delayed. The delay has been triggered by a difficulty of implement the e-Europe and by a lack of willpower of public authorities and society in this respect. Digital interaction of the public authorities with the citizen requires, on one hand, the

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio anonimo, in quanto riproduce la relazione presentata dall'A. al convegno "Nuove tecnologie e diritti umani: profili di diritto internazionale e di diritto interno" (Messina, 26-27 maggio 2017).

willingness of the public authorities to open up to digitization, and on the other hand, the acceptance of the digitalization as a positive development for the society.

Sommario

1. L'informazione e la comunicazione delle amministrazioni ai cittadini. - 2. L'informazione amministrativa - 3. Il Codice dell'amministrazione digitale - 4. L'amministrazione digitale nella recente riforma. - 5. Principi comunitari e disciplina nazionale. - 6. Amministrazione digitale e società dell'informazione: considerazioni conclusive.

Keywords: Codice dell'Amministrazione digitale (CAD), informazione, comunicazione, nuove tecnologie, ordinamento europeo

1. L'informazione e la comunicazione delle amministrazioni ai cittadini

L'apertura delle informazioni ai cittadini, gli obblighi di comunicazione imposti alle amministrazioni al fine di rendere partecipi i privati e il processo di modernizzazione dei servizi amministrativi, che diventano accessibili facilmente e conoscibili attraverso il web, costituiscono condizioni di rinnovamento delle pubbliche amministrazioni.

L'informazione e la comunicazione sono concetti connaturati all'idea di un'amministrazione democratica in quanto partecipata e accessibile, e configurano ormai una vera e propria funzione delle amministrazioni, cui è correlato un diritto dei cittadini ad essere adeguatamente informati¹ e messi nelle condizioni di conoscere l'operato delle amministrazioni pubbliche.

Già nella disciplina del procedimento amministrativo², attraverso gli istituti di partecipazione e di accesso ai documenti, si delinea la posizione rilevante di coloro che hanno interesse al procedimento, attraverso il riconoscimento di determinati obblighi delle amministrazioni. Non si tratta di diffusione di informazioni generalizzata, ma di obblighi di comunicazione e informazione diretta ai soggetti specificamente interessati e individuati dalla legge, titolari non di un diritto ma di un interesse rilevante a conoscere tali comunicazioni e informazioni.

Tuttavia, la nascita della comunicazione pubblica è da considerare uno degli eventi più importanti del processo di cambiamento che ha interessato la pubblica amministrazione e la disciplina che per la prima volta nel panorama nazionale si occupa della comu-

¹ F. Manganaro - A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, Torino, 2005.

² Già allora certamente le scelte legislative avrebbero potuto essere più coraggiose in tema di informazioni ai cittadini, si ricorda, ad esempio, quanto auspicava la Commissione Nigro in relazione alla previsione di una fase istruttoria del procedimento aperta al pubblico.

nicazione ha avuto una portata sistemica, nonostante alcuni limiti evidenti³.

La sua rilevanza attiene anche al fatto che l'introduzione di un nuovo modello organizzativo che tiene conto degli obblighi di informazione e comunicazione ai soggetti privati dell'operato amministrativo, irradia i suoi effetti su molte discipline, cioè su tutte le procedure che le pubbliche amministrazioni sono tenute a porre in essere e a cui sono obbligate a conformarsi.

Il cambiamento del modello organizzativo della pubblica amministrazione diventa inevitabile, tenuto conto della crescita democratica del cittadino nei confronti dei pubblici poteri, ma anche del contemporaneo sviluppo dei mezzi di comunicazione digitale.

Inoltre, anche nell'ambito del settore produttivo, il mutamento del ruolo delle amministrazioni risulta sempre più rilevante spingendo verso il cambiamento. I concetti di efficienza e di efficacia diventano, infatti, i criteri portanti dell'attività pubblica, che deve in questo modo soddisfare due imprescindibili esigenze: la compatibilità tra costi e benefici, da un lato, l'effettività e, quindi, l'effettiva realizzazione dei risultati perseguiti, dall'altro.

Risulta anche evidente l'importanza che ha avuto in questa direzione la normativa europea che, a partire dagli inizi degli anni settanta, ci ha abituati a considerare la pubblica amministrazione come un fondamentale protagonista dell'attività produttiva, in grado di condizionare lo sviluppo complessivo del paese in senso positivo o negativo, a seconda, cioè, che il suo operato agevoli, ovvero ostacoli la crescita del sistema.

Tali mutamenti, sia all'interno delle istituzioni, sia nel sociale, si accompagnano alla sempre più diffusa pervasività dell'azione amministrativa, volta a perseguire l'effettiva realizzazione dei valori collettivi, dalla salute alla privacy, dalla tutela dell'ambiente a quella del territorio, intesa l'espressione nelle sue varie accezioni (storico artistiche, paesaggistiche, ecc.), oltre ad altri valori emergenti di portata generale, collegati all'elevazione dei livelli del benessere, sia individuale, che collettivo.

Qualsiasi attività privata che risulti avere rilevanza sociale, finisce col rientrare nell'orbita, sia pure occasionale, di qualche pubblica autorità. La maggioranza delle azioni individuali finisce o direttamente o in via indiretta con l'interferire con gli interessi dei terzi. Se questo è il modello di amministrazione che si è andato delineando e che tende sempre più a diffondersi, riesce facile constatare che il momento della comunicazione diventa uno degli aspetti fondamentali del suo nuovo modo di essere. Al pari di qualsiasi impresa che offre servizi, la pubblica amministrazione è tenuta a far conoscere alla collettività le opportunità che ciascuno di noi è in grado di ricevere, attraverso una corretta utilizzazione di ciò che rientra tra i suoi compiti istituzionali. L'impiego delle risorse pubbliche risulta in questo modo ottimizzato anche, ed in particolar modo, attraverso l'attività di comunicazione, proprio perché è questo il veicolo in grado di creare un corretto rapporto con l'utenza, con il fruitore finale, sia dei beni prodotti, che dei servizi prestati.

³ Ci riferiamo alla l. 150/2000. Cfr. P. Marsocci, *Informazione e comunicazione istituzionale: la legge n. 150 del 2000 come un nuovo passo della riforma amministrativa*, in *Giurisprudenza di merito*, 2000, 1133 ss.; F. Merloni (a cura di), *L'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002.

2. L'informazione amministrativa

Quando si parla di informazione amministrativa⁴ è possibile distinguere l'informazione diretta ad informare determinati soggetti in ragione di un loro specifico interesse, ad esempio, in relazione ad un determinato procedimento, l'informazione che, più in generale, riguarda la collettività e che è relativa alle attività delle amministrazioni o che riguarda temi di interesse generale, e la comunicazione⁵ riconducibile a quelle attività provenienti dalle amministrazioni e che vanno diffuse, con lo scambio di conoscenze con la collettività⁶.

Attraverso le tre diverse tipologie, l'informazione amministrativa produce il risultato di ampliare i diritti dei cittadini, e crea uno scambio di conoscenze che determina anche una nuova forma di responsabilizzazione delle amministrazioni, obbligate a farsi conoscere.

L'esistenza di un collegamento tra il diritto ad ottenere informazioni individuali tramite il diritto di accesso e le forme di informazione generale, fu inquadrato nell'ambito di un comune "diritto alla conoscenza" all'inizio degli anni ottanta, ed entrambe le tipologie vennero comprese in quello che fu definita la "terza generazione dei diritti dell'uomo"⁷.

La disciplina sull'informazione amministrativa costituisce un momento del percorso ampliativo delle forme di diffusione delle conoscenze nei confronti della generalità dei cittadini. Si comincia a prendere coscienza dell'importanza del collegamento tra documentazione amministrativa e informazione, in quanto perché si possa esercitare il diritto all'informazione, occorre che nei compiti dell'amministrazione rientri quello di ordine e coordinamento dei propri documenti e delle informazioni disponibili, affinché il privato possa essere in grado di individuare i dati e i documenti cui accedere e le informazioni da richiedere.

La l. 150/2000⁸ disciplina, seppure con una certa vaghezza, una precisa funzione amministrativa che viene svolta, soprattutto, attraverso operazioni materiali, come quelle relative alla gestione dei siti Internet e alla elaborazione di messaggi pubblicitari.

Le finalità indicate all'art. 1 sono dirette a favorire la conoscenza delle disposizioni normative, illustrare l'attività delle amministrazioni, favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovere conoscenze su temi di rilevante interesse pubblico, favorire la semplifica-

⁴ A. Meloncelli, *L'informazione amministrativa*, Rimini, 1993, 51: la cui nozione di informazione amministrativa è «dichiarazione di conoscenza oggetto di una misura trasmissiva, dichiarazione e misura sono generalmente proceduralizzate».

⁵ G. Arena (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001; M. De Benedetto, *Comunicazione pubblica*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 2001, 5 ss.

⁶ B.G. Mattarella, *L'informazione amministrativa: profili generali*, in F. Manganaro - A. Romano Tassone (a cura di), *op. cit.*, 5; l'A. fa riferimento ad una micro-informazione, accesso individuale, e ad una macro-informazione, informazione su temi di interesse generale.

⁷ G. Braibant, *Droit d'accès et droit à l'information*, in *Mélanges Charlier*, Paris, 1981.

⁸ P. Marsocci, *op. cit.*, 1133.

zione e la trasparenza amministrativa, promuovere l'immagine delle amministrazioni⁹. La legge sembra, per la verità, preoccuparsi più di un assetto organizzativo dell'informazione, anziché di altri problemi, come quello della corretta informazione, dell'affidamento dei cittadini, o quello dei limiti entro i quali le informazioni fornite dalle amministrazioni le vincolino, o i problemi della tutela della riservatezza.

Infatti la legge si preoccupa soprattutto di aspetti organizzativi e dei compiti delle amministrazioni; vengono istituiti l'Ufficio per le relazioni con il pubblico, la cui attività è indirizzata ai cittadini singoli ed associati (art. 8), gli Uffici stampa, la cui attività è indirizzata in via prioritaria ai mezzi di informazione di massa (art. 9), e sono introdotte le norme sul portavoce che può coadiuvare l'organo di vertice dell'amministrazione pubblica «ai fini dei rapporti di carattere politico-istituzionale con gli organi di informazione» (art. 7).

La funzione di informare proviene da determinati uffici a ciò preposti, come gli uffici stampa, i portavoce, secondo regole e criteri specifici come quelle contenute in documenti relativi alle modalità di comunicazione pubblica¹⁰. Si tratta di uffici che coadiuvano gli organi di indirizzo politico e sono disciplinati dalla legge come uffici di diretta collaborazione, che operano a stretto contatto con il vertice politico.

Per quanto non si possa affermare che attraverso questa disciplina si siano compiutamente affrontati i problemi connessi alla comunicazione pubblica, si comincia, comunque, ad affermare il diritto alle informazioni da parte dei cittadini, in correlazione con le posizioni delle amministrazioni di dover mettere i privati nella condizione di conoscere i modi di svolgimento delle loro attività.

La disciplina prevista dalla l. 150/2000 si ispira ai principi di pubblicità e trasparenza, relativamente alle informazioni e comunicazioni delle amministrazioni a beneficio, non solo di chi fosse direttamente coinvolto o interessato a specifici procedimenti, come avveniva nella disciplina sul procedimento, ma più in generale nei confronti di tutti i soggetti dell'ordinamento, anche al fine di consentire «conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale» (art. 1) e promuovere la conoscenza dei servizi pubblici, in modo da favorirne l'accesso, nonché delle disposizioni normative, per facilitarne l'applicazione, confermando il ruolo di servizio assegnato alla pubblica amministrazione.

La l. 150/2000 costituisce un momento importante di un processo riformatore della pubblica amministrazione, ma lascia alla piena disponibilità delle amministrazioni la funzione di informazione, in quanto non pone obblighi per le amministrazioni e non dà strumenti ai cittadini per pretendere le informazioni.

⁹ Sulle leggi in materia di informazione pubblica in altri paesi si veda: G. Palombelli, *Le informazioni pubbliche come risorsa. Profili comparati*, in F. Merloni (a cura di), *op. cit.*

¹⁰ Dipartimento della funzione pubblica, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, a cura di A. Fioritto, Bologna, 1997.

3. Il Codice dell'amministrazione digitale

Nell'ottica dello sviluppo di forme di realizzazione della trasparenza, un profilo fondamentale è costituito dall'implementazione dell'amministrazione digitale, processo che evolve in ragione del continuo sviluppo tecnologico, e che costituisce lo strumento attraverso il quale è possibile rendere conoscibile l'operato delle amministrazioni in modo immediato e attraverso un facile accesso. I processi di sviluppo della tecnologia informatica e quello di riforma delle amministrazioni che impone forme maggiori di trasparenza sono strettamente correlati.

Il d.lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) già stabiliva che «le pubbliche amministrazioni nell'organizzare la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi della trasparenza».

Il Codice dell'amministrazione digitale del 2005, rappresenta una tappa importante per il processo di rinnovamento della pubblica amministrazione¹¹.

Con tale disciplina si avvia un processo diretto alla realizzazione di un sistema amministrativo più moderno, digitale e meno burocratizzato. Il Codice introduce un insieme di innovazioni normative che vanno ad incidere concretamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni e sulla qualità dei servizi resi.

Il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), si basa sul principio di effettività, in quanto si introducono misure premiali e sanzionatorie favorendo, da una parte, le amministrazioni virtuose (anche con la possibilità di quantificare e riutilizzare i risparmi ottenuti grazie alle tecnologie digitali) e sanzionando, dall'altra, le amministrazioni inadempienti; e si intende affermare l'innovazione della pubblica amministrazione, attraverso forme di incentivo alla razionalizzazione dell'organizzazione e all'informatizzazione dei procedimenti; in tal modo, le pubbliche amministrazioni ricaveranno dei risparmi che potranno utilizzare per il finanziamento di progetti di innovazione e per l'incentivazione del personale in essi coinvolto.

In particolare, si vuole fare in modo che i cittadini possano colloquiare attraverso computer e Internet con tutte le amministrazioni locali e centrali¹².

Infatti, sono state introdotte misure dirette all'utilizzo, da parte delle amministrazioni, di sistemi di comunicazione con i cittadini tramite la PEC o altre soluzioni tecnologiche equivalenti, per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di ritorno ai soggetti che preventivamente hanno dichiarato il proprio indirizzo elettronico; vengono individuati uffici responsabili dell'attività ICT; sono previsti obblighi di pubblicazione da parte delle amministrazioni centrali sui propri siti istituzionali (bandi di concorso); vengono emanate regole tecniche che possano consentire di dare piena validità alle copie cartacee e, soprattutto, a quelle digitali dei documenti informatici,

¹¹ Il d. lgs. 82/2005 è stato aggiornato dal d. lgs. 159/2006, e dal d. lgs. 235/2010; E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale. Commento al d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005; Id., *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2011, 469 ss.; F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2, 2015, 227 ss.

¹² B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, ed in particolare i contributi di P. Sucevic, P. Birkinshaw, M. Eifert, A. Cerrillo Martinez, ed E. Menichetti.

dando maggiore concretezza al processo di dematerializzazione dei documenti della pubblica amministrazione.

Le pubbliche amministrazioni in ragione della digitalizzazione dei documenti non potranno richiedere l'uso di moduli e formulari che non siano stati pubblicati sui propri siti istituzionali. Il cittadino fornirà, poi, una sola volta i propri dati all'amministrazione, in quanto sarà onere delle amministrazioni, comunque in possesso dei dati, assicurare l'accessibilità delle informazioni alle altre amministrazioni che lo richiedano.

Per evitare che il cittadino debba fornire più volte gli stessi dati, le amministrazioni titolari di banche dati predisporranno apposite convenzioni aperte, per assicurare l'accessibilità delle informazioni in proprio possesso, da parte delle altre amministrazioni.

Il d. lgs. 82/2005 è stato aggiornato, in ragione del progresso tecnologico, con il d. lgs. 159/2006 e successivamente con il d. lgs. 235/2010.

Le novità introducono un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampato direttamente dal cittadino dal proprio computer, per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali, forniscono indicazioni sulla validità delle copie informatiche di documenti.

Viene prevista la gestione della conservazione dei documenti e del relativo processo da parte di un responsabile della conservazione; ogni responsabile della conservazione dei documenti può certificare il processo di digitalizzazione e di conservazione avvalendosi eventualmente di Conservatori accreditati, soggetti che ottengono da DigitPa il riconoscimento del possesso dei requisiti di sicurezza e affidabilità per effettuare il processo e la conservazione dei documenti informatici.

La PEC diventa il mezzo più veloce e sicuro per comunicare con le amministrazioni. I cittadini possono utilizzare la PEC anche come strumento di identificazione evitando l'uso della firma digitale e sono previsti strumenti di firma semplificati senza pregiudizio di sicurezza e attendibilità. Le istanze possono essere trasmesse da tutte le caselle di posta elettronica certificata rilasciate previa identificazione del titolare.

La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti (anche a fini statistici) tra imprese e pubblica amministrazione (e viceversa) avviene solo utilizzando tecnologie ICT.

Carte di identità elettronica e Carte nazionale dei servizi valgono ai fini dell'identificazione elettronica¹³.

4. L'amministrazione digitale nella recente riforma

La l. 124/2015 ha delegato il governo ad emanare, tra gli altri decreti legislativi previsti nell'ambito di un'ampia riforma della pubblica amministrazione, il decreto legislativo di riforma del CAD a dimostrazione dell'esigenza di rafforzare i contenuti della discipli-

¹³ Il CAD introduce alcuni strumenti (carte di credito, di debito o prepagate e ogni altro strumento di pagamento elettronico disponibile) per consentire alle pubbliche amministrazioni di riscuotere i pagamenti per via elettronica. Inoltre, permette loro di avvalersi di soggetti anche privati per la riscossione.

na, alla luce dei processi di modernizzazione e di sviluppo del diritto alle informazioni dei cittadini, e della rapidità di sviluppo delle tecnologie informatiche che impongono il continuo adeguamento normativo.

Il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, recante “Modifiche e integrazioni al Codice dell’amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, ai sensi dell’articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”¹⁴, prevede tra i suoi obiettivi quello di inserire le tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, tra gli strumenti per la promozione del processo di radicale riorganizzazione dell’amministrazione dello Stato, volendo attribuire rilievo e un ruolo centrale ai c.d. diritti di cittadinanza digitale (art. 1)¹⁵.

La volontà è quella di spostare l’attenzione dal processo di digitalizzazione, ai diritti digitali di cittadini e imprese. Con la Carta della cittadinanza digitale si riconoscono direttamente diritti a cittadini e imprese, e si costituisce la base giuridica per implementare Italia Login, la piattaforma di accesso che, attraverso il Sistema pubblico d’identità digitale e l’Anagrafe nazionale della popolazione residente, permetterà ai cittadini di accedere ai servizi pubblici - e a quelli degli operatori privati che aderiranno - con un unico nome utente e un’unica *password* (prenotazioni di visite mediche, iscrizioni a scuola, pagamento dei tributi). Ciò permetterà di superare la complessità della situazione attuale per cui ogni pubblica amministrazione o ente pubblico che garantisce servizi *on-line*, richiede proprie modalità di registrazione e di utilizzo dei servizi.

Si tratta del sistema SPID (Sistema Pubblico per la gestione dell’Identità Digitale di cittadini e imprese) che assume un ruolo centrale in questo nuovo CAD e viene definito come un insieme aperto di soggetti pubblici e privati che, previo accreditamento da parte dell’Agid¹⁶, secondo modalità definite con specifico decreto ministeriale, identificano cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni per consentire loro l’accesso ai servizi in rete.

Lo SPID, quindi, è un insieme di credenziali per accedere in rete a tutti i servizi della pubblica amministrazione e a quelli degli operatori commerciali che vi aderiranno. Lo

¹⁴ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 214 del 13 settembre 2016. Entrato in vigore il 14 settembre 2016.

¹⁵ Secondo il nuovo decreto dal 31 dicembre del 2017 viene rivoluzionato il rapporto tra cittadini e amministrazioni pubbliche. I cittadini possono accedere ai servizi pubblici con un unico nome utente e un’unica password e possono avere un domicilio digitale con cui inviare e ricevere dalle pubbliche amministrazioni comunicazioni e documenti per via digitale.

Con la Carta della cittadinanza digitale ogni cittadino ha diritto all’identità digitale (Spid) e al domicilio digitale. Alla prima si accede con Pin unico e consente di utilizzare i servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni. Dal primo gennaio 2018 tutti i servizi online della pubblica amministrazione sono accessibili tramite Spid. Il domicilio digitale diventa l’indirizzo *on-line* con cui un cittadino può dialogare con le pubbliche amministrazioni. La moneta elettronica diventa il principale strumento di pagamento delle pubbliche amministrazioni. È eliminato l’obbligo di conservare ricevute di pagamento e bollette dei gestori dei servizi pubblici, mentre quando un ufficio pubblico non utilizza la banda la renderà disponibile ai cittadini attraverso il wi-fi. È previsto l’adeguamento del diritto interno alla nuova disciplina europea sui servizi fiduciari.

¹⁶ Agenzia per l’Italia Digitale di cui all’art. 19 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134.

SPID consente agli utenti di avvalersi di gestori dell'identità digitale qualificati, per permettere ai fornitori di servizi l'immediata verifica della propria identità.

È chiaro, quindi, l'intento del legislatore di semplificare al massimo l'accesso ai servizi *online* dei cittadini, superando le difficoltà connesse alle carte elettroniche; ciò che può preoccupare è il pericolo "sicurezza" che incombe sempre, poiché è evidente che con tale sistema si moltiplicano le identità digitali di un cittadino, che saranno diverse per ogni servizio, e la prospettiva che ne deriva può determinare talune perplessità.

Infatti, non vi è dubbio che, per quanto necessari gli interventi di modernizzazione sotto il profilo tecnologico delle amministrazioni, non andrebbero trascurati ed eventualmente disciplinati gli aspetti relativi alle garanzie che riguardano la sicurezza dei sistemi informatici e quelli della facile diffusione di informazioni non sempre adeguatamente protette e garantite.

Il legislatore, sempre in linea di continuità con la disciplina precedente, introduce nelle definizioni di cui all'art. 1 del CAD nuove ed importanti definizioni e, in particolare, quella di identità digitale, da intendere come «rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l'insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale secondo le modalità fissate nel decreto attuativo dall'articolo 64» con chiaro rimando allo SPID; un'altra definizione riguarda il domicilio digitale, inteso come «l'indirizzo di posta elettronica certificata o l'indirizzo utilizzato da altro servizio qualificato di recapito certificato, utilizzato per le comunicazioni tra le persone fisiche e giuridiche e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2».

In effetti, da sempre si è sostenuto che la comunicazione del proprio indirizzo di PEC ad una pubblica amministrazione, rappresenta una vera e propria elezione di domicilio informatico e tale concetto, quindi, viene recepito a livello normativo con un'importante integrazione; difatti, si parla anche di «altro servizio qualificato di recapito certificato».

5. Principi comunitari e disciplina nazionale

La recente disciplina nazionale trae origine dal Regolamento (UE) e-IDAS n. 910/2014 del 23 luglio 2014 in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari nel mercato interno, pubblicato nella G.U. dell'Unione Europea del 28 agosto 2014, che costituisce il più recente intervento in materia dell'Unione europea.

In effetti, l'opportunità della riforma dell'intero CAD nasce anche dalla necessità di adeguare lo stesso a questo importante regolamento comunitario noto con l'acronimo e-IDAS che sta per *electronic IDentification Authentication and Signature (ETS electronic Trust Services)*, che stabilisce le condizioni per il riconoscimento reciproco in ambito di identificazione elettronica e prevede le regole comuni per le firme elettroniche, l'autentica-

zione web ed i relativi servizi fiduciari per le transazioni elettroniche¹⁷.

I principi comunitari sono stati recepiti nel decreto di riforma del CAD ed un chiaro segnale in tal senso è rappresentato, innanzitutto, dall'adozione "in toto" di tutte le definizioni contenute nel Regolamento, con conseguente abrogazione di molte definizioni originarie del CAD.

Il Regolamento disciplina l'identificazione elettronica intesa come «il processo per cui si fa uso di dati di identificazione personale in forma elettronica che rappresentano un'unica persona fisica o giuridica, o una persona fisica che rappresenta una persona giuridica», preoccupandosi del riconoscimento reciproco fra gli Stati membri dei mezzi di identificazione e autenticazione elettronica per accedere ad un servizio prestato da un organismo del settore pubblico *online* in uno Stato membro.

L'identificazione va distinta dalla c.d. "autenticazione" intesa come un processo elettronico che consente di confermare l'identificazione elettronica di una persona fisica o giuridica, oppure l'origine e l'integrità di dati in forma elettronica.

Particolare attenzione viene rivolta ai prestatori di servizi fiduciari qualificati e non qualificati che devono rispettare determinati requisiti, assumono specifiche responsabilità in caso di danni causati con dolo o negligenza e sono sottoposti al controllo di organismi di vigilanza ed a specifiche verifiche da parte di organismi di valutazione della conformità.

Quanto alla disciplina delle firme elettroniche viene ribadito che tali modalità di firma hanno il medesimo effetto delle firme autografe e la medesima efficacia probatoria. Inoltre, trattandosi di firma elettronica qualificata viene riconosciuta in tutti gli Stati membri.

Il Regolamento introduce il concetto di sigillo elettronico da intendersi come «dati in forma elettronica acclusi oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati in forma elettronica per garantire l'origine e l'integrità di questi ultimi».

Il sigillo elettronico ha lo stesso valore giuridico e la medesima efficacia probatoria della firma elettronica, pertanto, una persona giuridica nell'ambito dei servizi pubblici potrà utilizzare il sigillo elettronico che ha la funzione di prova dell'emissione di un documento elettronico, garantendo al documento stesso la certezza dell'origine e l'integrità del contenuto, oppure utilizzandolo al fine di autenticare qualsiasi bene digitale della persona giuridica stessa, quali codici di software o server.

Altro concetto è quello della validazione temporale elettronica intesa dal Regolamento come «dati in forma elettronica che collegano altri dati in forma elettronica a una particolare ora e data, così da provare che questi ultimi esistevano in quel momento».

¹⁷ Il Regolamento è entrato in vigore direttamente in tutti gli Stati Membri UE, senza necessità di atti di recepimento, il 17 settembre 2014, anche se lo stesso si applica a decorrere dal 1° luglio 2016, ad eccezione delle disposizioni riportate nell'art. 52.

L'obiettivo fondamentale di questo provvedimento comunitario è quello dell'eliminazione delle barriere esistenti all'impiego transfrontaliero dei mezzi di identificazione elettronica utilizzati negli Stati membri almeno per l'autenticazione nei servizi pubblici. Il Regolamento, difatti, non intende intervenire riguardo ai sistemi di gestione dell'identità elettronica e relative infrastrutture istituiti negli Stati membri, ma intende garantire che per accedere ai servizi *online* transfrontalieri offerti dagli Stati membri, si possa disporre di un'identificazione e un'autenticazione elettronica sicura.

Sono poi previsti i servizi di recapito certificato che consentono la trasmissione di dati tra terzi per via elettronica e forniscono prove relative al trattamento dei dati trasmessi, fra cui prove dell'avvenuto invio e dell'avvenuta ricezione dei dati, e proteggono i dati trasmessi dal rischio di perdita, furto, danni o di modifiche non autorizzate.

Il Regolamento introduce importanti innovazioni come l'obbligo per le amministrazioni ad accettare pagamenti attraverso servizi elettronici, la previsione del principio *Digital first* che ha indotto il nostro paese all'adozione del processo telematico, l'obbligo per i pubblici uffici di rendere disponibile la connessione ad Internet tramite wi-fi, il principio dell'*open data* che comporta il pieno accesso alle informazioni pubbliche.

6. Amministrazione digitale e società dell'informazione: considerazioni conclusive

Tutto il percorso legislativo nazionale in materia di sviluppo del digitale nelle amministrazioni pubbliche si è sviluppato sulla spinta dell'ordinamento europeo.

Le istituzioni comunitarie hanno inteso favorire la realizzazione di una società della informazione e delle comunicazioni che si estendesse agli stati membri con l'impiego delle tecnologie, in continuo sviluppo, attraverso una serie di direttive che hanno posto vincoli in materia di firma digitale (1999/93CE), di tutela della privacy (2002/58/CE)¹⁸, di commercio elettronico (2000/31/CE), procedendo attraverso le linee guida ed eventualmente consentire azioni correttive in ragione della continua evoluzione del settore.

Le scelte europee di sviluppo dell'e-Europe incidono sulla vita socio politico economica dei cittadini attraverso la costruzione di modelli di amministrazione pubblica in grado di fornire un funzionale e ottimale accesso elettronico ai servizi pubblici sfruttando le potenzialità delle innovazioni tecnologiche.

Caratteristica del percorso di sviluppo a livello europeo è stata, forse inevitabilmente, considerata la continua evoluzione delle tecnologie innovative, una serie di interventi settoriali e frammentati introdotti nei paesi membri attraverso piani d'azione e direttive¹⁹. Solo con l'entrata in vigore del Regolamento e-IDAS del 2014 si è avviata una riforma europea più organica e che ha inciso direttamente sugli ordinamenti nazionali. Di conseguenza, gli obiettivi nazionali sono stati perseguiti con interventi²⁰ che, inseriti in una politica generale europea, hanno comportato continue modifiche e aggiustamenti per la peculiarità della materia.

¹⁸ Recentemente si veda il Regolamento (UE) n. 2016/679 sulla protezione delle persone fisiche con riferimento alla tutela dei dati personali, cfr. S. Sica - V. D'Antonio - G. M. Riccio, *La nuova disciplina europea sulla privacy*, Padova, 2017; F. Pizzetti, *Privacy e il diritto europeo alla protezione dei dati personali*, Torino, 2016; L. Bistolfi - E. Pelino - C. Bolognini, *Il Regolamento Privacy europeo*, Milano, 2016; con riferimento alla situazione precedente al Regolamento cfr. G. Finocchiaro, *Privacy e tutela dei dati personali*, Bologna, 2012.

¹⁹ C. Leone, *Il ruolo del diritto europeo nella costruzione dell'amministrazione digitale*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2014, 867 ss.

²⁰ Nel nostro paese, oltre che nel CAD, sono previste disposizioni di adeguamento alle direttive europee in materia di digitalizzazione nel d.lgs. 5/2012, nel d.lgs. 83/2012, nel d.lgs. 179/2012 e nel d.lgs. 69/2013.

Va detto che il quadro attuale del nostro ordinamento denota ancora un certo ritardo nell'adeguamento alle politiche di e-Europe per le oggettive difficoltà, ma anche per la poca propensione ai cambiamenti sia da parte dei pubblici poteri sia della stessa società.

La creazione di una piena interazione digitale tra amministrazione e cittadini presuppone una volontà di apertura istituzionale alla società e dall'altra parte una volontà di aprirsi alle tecnologie e a vederle come sviluppo positivo della società. Altro fattore che incide negativamente sulla modernizzazione tecnologica, può essere considerata la poca fiducia nelle istituzioni che produce una evidente difficoltà per il cittadino di accedere con tranquillità alle informazioni e ai servizi telematici.

Qualche considerazione infine sulla imposizione di obblighi nel dialogo tra amministrazione e cittadini. Infatti, è possibile ritenere che l'uso obbligato delle tecnologie non significa solo modernità e progresso e, di conseguenza, le modalità tradizionali non possono ancora essere abbandonate. Il diritto dei cittadini ad avere servizi moderni e innovativi può non voler significare compressione del diritto di dialogare con modalità tradizionali, talvolta ritenute più efficaci.

E in ogni caso alla preoccupazione di intensificare i servizi telematici dovrebbe corrispondere una formazione della collettività diffusa e la generale possibilità di accedere ad Internet in modo libero e gratuito²¹.

²¹ S. Rodotà, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, 337 ss.; G. Finocchiaro - F. Delfini, *Diritto dell'informatica*, Torino, 2014; M. Nisticò - P. Passaglia (a cura di), *Internet e Costituzione*, Torino, 2014; M. Betzu, *Regolare Internet*, Torino, 2012; G. De Minico, *Diritti, Regole, Internet*, in www.costituzionalismo.it, 2, 2011, 15 ss.; T.E. Frosini, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, 487 ss; Id., *Access to internet as fundamental right*, in *Italian journal of public law*, 2013, 226 ss.