

La digitalizzazione della pubblica amministrazione*

Francesco Martines

Abstract

La digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta una delle principali innovazioni che ha inciso sia sul piano dell'organizzazione dell'attività amministrativa sia su quello della disciplina delle singole procedure; inoltre, essa ha comportato rilevanti novità nell'ambito dei rapporti con l'utenza dei servizi amministrativi.

Il contributo, muovendo da un'analisi del contesto normativo internazionale ed europeo, mira ad approfondire la disciplina introdotta a livello interno attraverso le norme contenute nel Codice dell'Amministrazione Digitale, recentemente modificato ed integrato in attuazione della delega legislativa contenuta nella legge 124/2015.

Lo studio propone una riflessione critica destinata a mettere in evidenza non soltanto gli aspetti positivi della riforma ed i vantaggi che essa ha comportato nell'implementazione dei canoni di efficienza dell'azione pubblica, ma anche i limiti che essa reca con sé e le incognite che il cambiamento in atto ha comportato.

In ultimo, è sviluppato un focus sull'incidenza della digitalizzazione nell'ambito della materia processuale.

The implementation of ICT (Information and Communication Technologies) in the area of public administration is one of the main innovations that affect the organization of administrative activities and procedures; moreover, it has involved significant changes in the relationship with users of public services.

This paper, moving from the analysis of the international and EU legal contexts, aims to examine the Italian rules recently introduced in the Digital Administration Code, integrated by Law 124/2015.

A critical reflection is proposed about the advantages ICT in the implementation of the efficiency of public procedures, as well as the limits of the same. Lastly, the impact of ICT in the field of administrative trials is explored.

Sommario

1. Nozione di *e-government*. Il contesto internazionale ed europeo. – 2. L'uso delle ICT come strumento per la realizzazione del modello di c.d. *Open Government*. – 3. La legge 124/2015 e la riforma del CAD. – 4. Le incognite del processo di digitalizzazione. – 5. La digitalizzazione della funzione giurisdizionale.

Keywords: Codice dell'amministrazione digitale (CAD), Digitalizzazione, Amministrazione pubblica, E-government, Open data.

* 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).

1. Nozione di *e-government*. Il contesto internazionale ed europeo

Con il termine *e-government* (amministrazione digitale) si indica il processo di informatizzazione della pubblica amministrazione ossia, secondo la Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione Europea, «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»¹.

Nel tempo la nozione di *e-government* si è profondamente evoluta in relazione al progresso delle *Information and Communication Technologies* (ICT) che costituiscono un settore nel quale i cambiamenti sono costanti e molto rapidi. Di conseguenza, contrariamente all'inclinazione tipica del giurista (e del giuspubblicista in particolare) verso una sistematica fissazione di categorie e nozioni basilari a fondamento degli studi e delle interpretazioni del diritto positivo, *in subiecta materia* il metodo tradizionale di elaborazione scientifica ed ermeneutica, affidato alla rigorosa cristallizzazione delle nozioni fondamentali, deve cedere il passo ad un approccio connotato da elasticità, mobilità, flessibilità. Il che se, per un verso, assicura un certo dinamismo del pensiero e delle teorie, certamente coerente con le caratteristiche della c.d. "società liquida"², per altro verso fa sfumare - o per lo meno riduce notevolmente - i margini per conseguire l'obiettivo della certezza del diritto (o per avvicinarvisi quanto più possibile), valore finale cui ogni regolazione normativa e l'ermeneutica giuridica connessa tendono (o dovrebbero tendere).

Di recente la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione COM(2016)/179 del 19.4.2016 con la quale ha fissato i principi di base cui deve ispirarsi l'azione per l'*e-government* per il periodo 2016-2020³. L'obiettivo cui deve tendere l'azione di implementazione delle nuove tecnologie nel settore dell'azione amministrativa, secondo quanto indicato dalla Commissione Europea, deve ispirarsi ai valori della massima trasparenza, efficienza ed inclusività affinché vengano erogati «servizi pubblici end-to-end senza frontiere, il più possibile personalizzati ed intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE».

Lo strumento per garantire la compiuta realizzazione di questi obiettivi, secondo l'impostazione della Commissione, va rinvenuto nel principio del libero accesso ai dati ed ai servizi delle amministrazioni pubbliche, sia a livello nazionale che transfrontaliero. L'accesso ai cosiddetti *Open Data* da parte di tutti coloro che abbiano un comune interesse (senza, dunque, che sia richiesta una particolare qualificazione giuridica dell'in-

¹ Comunicazione della Commissione Europea del 26 settembre 2003 "Il ruolo dell'e-governement per il futuro dell'Europa". In dottrina, fra i contributi più recenti si segnala Aa.Vv., *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, 2016; F. Bassanini, *Twenty years of administrative reforms in Italy*, in *Review of Economic Conditions in Italy*, 3/2009, 369 ss.; D. Coursey - D.F. Norris, *Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical assessment*, in *Public Administration Review*, 3/2008, 523 ss.; M. Gascò, *New Technologies and Institutional Change in Public Administration*, in *Social Science Computer Review*, 1/2003, 6 ss.

² Z. Bauman, *Modernità liquida*, Bari, 2011; Id., *La società dell'incertezza*, Bologna, 2014.

³ www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-179-IT-F1-1.PDF

teresse medesimo) costituisce il punto di arrivo di quel percorso che dalla segretezza dell'azione amministrativa ha consentito di giungere alla totale trasparenza della stessa, sia sotto il profilo dell'attività procedimentale che della organizzazione amministrativa. Soltanto attraverso la totale apertura verso le parti interessate potrà realizzarsi un effettivo coinvolgimento delle stesse nel processo decisionale il che, fra l'altro, responsabilizzerà maggiormente le pubbliche amministrazioni in un'ottica non soltanto giuridica (aquiliana) ma anche etica (c.d. *accountability*). Tale apertura, come osserva la Commissione, contribuirà alla crescita ed alla competitività.

La Commissione europea, nel prosieguo della comunicazione citata, individua una serie di priorità strategiche da realizzarsi entro il 2020 che impegnano fattivamente tutti gli Stati membri in un'ottica di collaborazione ed impegno.

Dinanzi a tali strategie, ci si deve interrogare sulle condizioni concrete che si presentano nel nostro Paese affinché possano realizzarsi gli obiettivi programmati.

D'altronde, gli impegni sul fronte dell'*e-government* scaturiscono non soltanto dai vincoli europei ma anche da specifici obblighi internazionali. Da ultimo, il fenomeno a livello globale è stato analizzato dalle Nazioni Unite le quali, nell'ultimo Rapporto annuale sull'*e-government* quale strumento di sviluppo sostenibile (2016)⁴, hanno evidenziato un sensibile aumento dei Paesi che utilizzano strumenti informatici nella pubblica amministrazione per offrire servizi *online* ai cittadini. Inoltre, è stato evidenziato come il ricorso alle ICT può agevolare e rendere più efficiente l'attività dell'amministrazione sia nel c.d. *back office* (attività interna della pubblica amministrazione) che nel c.d. *front office* (relazione con il pubblico). Quanto al primo profilo l'amministrazione grazie alle ICT ricerca i documenti più facilmente, accede direttamente agli atti di altre amministrazioni, trasmette e riceve dati in tempo reale: può dunque esercitare le proprie funzioni istituzionali in tempi rapidi e con costi minori. Quanto al secondo profilo, il cittadino può avere costantemente a disposizione informazioni tramite una connessione ad internet senza bisogno di accedere fisicamente agli uffici, compiere in qualsiasi momento e da qualsiasi luogo attività che in precedenza presupponevano un accesso diretto presso un ufficio della pubblica amministrazione, evitare di dovere fornire informazioni già in possesso della pubblica amministrazione; il tutto, anche in questo caso, con ingente risparmio di tempo, energie e risorse.

Risponde alla realizzazione di questi obiettivi, in particolare, una delle strategie fondamentali individuate dalla Commissione Europea nella citata Comunicazione del 2016, ovvero la interoperabilità delle varie banche dati della pubblica amministrazione, da intendersi come la «capacità delle singole componenti del sistema PA di interagire orizzontalmente e verticalmente, ossia di fare rete. L'interoperabilità è infatti la capacità di due o più sistemi di connettersi fra loro e dialogare in forma automatica, scambiando informazioni e condividendo risorse»⁵.

⁴ *The United Nations E-Government Survey 2016: e-Government in Support of Sustainable Development, July 2016* (www.publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016).

⁵ Aa.Vv., *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza*, cit., 27.

2. L'uso delle ICT come strumento per la realizzazione del modello di c.d. *Open Government*

L'uso delle ICT è senz'altro una grande leva per la semplificazione e la riorganizzazione dei procedimenti amministrativi promuovendo un maggiore coordinamento delle competenze.

Uno dei principali problemi legati alla piena realizzazione di tali obiettivi è dato dall'ingente investimento finanziario che l'informatizzazione della pubblica amministrazione ha richiesto e richiede tuttora. Per tale ragione, la diffusione delle ICT nella pubblica amministrazione ha costituito, giocoforza, una delle ragioni alla base di un rinnovato centralismo che caratterizza l'approccio sistemico di molte delle riforme strutturali degli ultimi vent'anni.

L'ultimo rapporto ONU sullo sviluppo dell'*e-government* del 2016 ha evidenziato come la diffusione delle ICT sia alla base della piena realizzazione del modello di c.d. *Open Government*, in base al quale l'esercizio del potere pubblico deve ispirarsi a totale apertura e trasparenza favorendo la massima partecipazione dei cittadini (c.d. democrazia partecipata) e garantendo allo stesso tempo maggiori margini di controllo sul risultato finale⁶. I principi su cui si fonda l'*Open Government* sono:

- la trasparenza, finalizzata a promuovere l'*accountability* dell'amministrazione attraverso la pubblicazione delle informazioni dell'attività svolta (in questo senso, in Italia, un segnale forte è stato dato con le disposizioni relative agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 nonché alla disciplina sul c.d. accesso civico);
- la collaborazione inter-istituzionale che diviene volano di efficienza dell'azione complessiva dell'amministrazione, ai diversi livelli di governo (centrale e periferico).

Il modello in esame, di origine statunitense, è stato esportato a livello internazionale nel 2011 attraverso un'iniziativa multilaterale denominata *Open Government Partnership* (OGP)⁷ che coinvolge oltre sessantacinque Stati nell'impegno di adottare concrete misure per la piena realizzazione a livello interno di modelli di amministrazione ispirati ai valori dell'*Open Government*. Il Governo italiano ha predisposto un proprio *Action Plan* nel 2012, successivamente aggiornato in ulteriori edizioni con modifiche ed integrazioni (da ultimo, il 20 settembre 2016, è stato approvato il Terzo Piano Nazionale

⁶ F. Costantino, voce *Open Government*, in *Dig. pubbl., Agg.*, Torino, 2015; E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open Government*, Rimini, 2014; Id., *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 11, 1041.

⁷ www.opengovpartnership.org

d’Azione 2016/2018 e, il 29 giugno 2017, l’Addendum del Terzo Piano d’Azione)⁸.

L’opportunità di promuovere un’amministrazione realmente aperta, innovativa e partecipata è stata evidenziata anche in sede OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) che, nel luglio del 2014, ha adottato una raccomandazione sulle strategie di Governo digitale⁹ nella quale viene tratteggiato un percorso virtuoso che valorizzi sia i vantaggi dell’utilizzo delle ICT nell’organizzazione dell’azione amministrativa sia le ulteriori ricadute che tale utilizzo porta con sé nell’ambito del rapporto con gli utenti dei servizi pubblici.

Secondo la Raccomandazione OCSE del 2014, un ruolo centrale in questo percorso è assunto dalla trasparenza, da intendersi non soltanto come accesso libero ai documenti amministrativi ma anche come *Open Data*, il che comporta che i dati resi accessibili sono altresì suscettibili di generalizzato riutilizzo da parte di operatori pubblici e privati.

Rispetto al quadro nazionale, si segnala che nel mese di ottobre 2015 l’Italia – insieme ad altri sedici Paesi – ha firmato la Carta internazionale degli *Open Data*, adottata nell’ambito della citata OGP, la quale comprende principi, azioni specifiche, orientamenti interpretativi sull’attuazione delle strategie e delle politiche di *Open Data*¹⁰.

In maniera più incisiva, l’art. 52 del Codice di Amministrazione Digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, CAD) sull’accesso telematico e il riutilizzo dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni, così come modificato dal d.l. 179/2012, conv. in l. 221/2012, stabilisce che le amministrazioni «pubblicano nel proprio sito web (...) il catalogo dei dati, dei metadati e delle relative banche dati in loro possesso ed i regolamenti che ne disciplinano l’esercizio della facoltà di accesso telematico ed il riutilizzo, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria». Lo stesso articolo stabilisce che «i dati e i documenti che le amministrazioni titolari pubblicano senza l’espressa adozione di una licenza si intendono rilasciati come dati di tipo aperto» (c.d. *Open Data by Default*).

Anche l’art. 68, c. 3, del CAD recante la definizione dei dati di tipo aperto è stato riscritto nel 2012 identificandone le seguenti principali caratteristiche: disponibilità dei dati in forma disaggregata; disponibilità secondo i termini di una licenza che ne consenta il riutilizzo anche per finalità commerciali; accessibilità attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione in formato aperto; disponibilità gratuita op-

⁸ www.open.gov.it/terzo-piano-dazione-nazionale. Rispetto alle precedenti edizioni, il Terzo Piano di Azione si distingue per il fatto che esso è scaturito da un’ampia concertazione che ha visto coinvolte non soltanto le diverse amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) ma anche i soggetti privati, in particolare associazioni ed enti provenienti dal mondo universitario, dai centri di ricerca, dalle associazioni di consumatori e di categoria. L’ampio coinvolgimento dei soggetti esterni alla pubblica amministrazione può considerarsi la vera novità del Terzo Piano d’Azione che, in un’ottica di costante implementazione ed aggiornamento delle strategie, ha previsto l’istituzione di un *Open Government Forum* permanente allargato agli *stakeholders*, che si occupi periodicamente di monitoraggio e controllo del raggiungimento degli obiettivi. Le specifiche azioni del piano sono riconducibili a tre ambiti fondamentali: 1) trasparenza e *Open Data*; 2) partecipazione e *accountability*; 3) cittadinanza digitale e innovazione. Per ciascuna azione il Piano indica i soggetti responsabili, gli obiettivi prefissati, gli impegni specifici, i tempi di attuazione e i valori OGP sottesi.

⁹ www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf

¹⁰ La Carta si fonda su sei principi cardine relativi ai dati che devono essere: *Open by Default*; *Timely and Comprehensive*; *Accessible and Usable*; *Comparable and Interoperable*; *For Improved Governance and Citizen Engagement*; *For Inclusive Development and Innovation*. Cfr. www.opendatacharter.net

pure al costo marginale effettivamente sostenuto per la riproduzione e divulgazione. Il d.lgs. 33/2013 ha, infine, recepito la nozione di *Open Data* pur inserendola in un quadro normativo disorganico in cui la nozione di dato aperto viene confusa nella più ampia categoria della trasparenza senza che siano adeguatamente colte le differenti finalità e disciplina.

3. La legge 124/2015 e la riforma del CAD

Con l'ultima riforma strutturale della pubblica amministrazione messa in campo dal nostro legislatore (l. 7 agosto 2015, n. 124, c.d. Riforma Madia) si è cercato di imprimere un significativo impulso alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie più recenti in punto di *e-government*.

Ai sensi dell'art. 1 della l. 124/2015 – rubricato “Carta della cittadinanza digitale” – il Governo è stato delegato ad emanare norme di modifica al CAD volte a «garantire ai cittadini ed alle imprese il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti ed i servizi di loro interesse in modalità digitale” e «la semplificazione nell’accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell’accesso fisico agli uffici pubblici».

Fra i criteri direttivi della delega spicca, per il valore innovativo rispetto a precedenti interventi di riforma ed aggiornamento del CAD, «la ridefinizione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio “innanzitutto digitale” (*digital first*), nonché dell’organizzazione e delle procedure interne a ciascuna amministrazione».

La delega è stata attuata con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, che ha apportato rilevanti modifiche al testo del CAD finalizzate a realizzare un’opera di semplificazione e razionalizzazione.

Fra gli interventi più significativi si segnala:

- l’istituzione di un’Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) che prenderà il posto delle anagrafi dei comuni costituendo un’unica banca dati nazionale;
- la realizzazione del Sistema Pubblico di gestione dell’Identità Digitale (SPID) che permetterà agli utenti di accedere con un unico profilo e *password* identificativa ai servizi *online* della pubblica amministrazione (art. 64 del CAD);
- l’introduzione dell’obbligo per tutte le amministrazioni di accettare i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso strumenti di pagamento elettronico;
- la promozione della diffusione del domicilio digitale per le persone fisiche al fine di facilitare le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni (art. 3 *quinquies* del CAD);
- la diffusione della connettività internet negli uffici e nei luoghi pubblici con *free access* per gli utenti dei servizi (art. 8 *bis* del CAD).

Le modifiche introdotte al CAD dal decreto legislativo attuativo della Riforma Madia sono tutte accomunate dall’obiettivo della semplificazione, che rappresenta un traguardo ancora ben lontano dall’essere raggiunto soprattutto nella realtà della pubblica amministrazione italiana connotata – a dispetto degli ordinamenti di altri Paesi euro-

pei – da un forte tasso di burocrazia e complessità che ostacola il conseguimento di risultati significativi in termini di sviluppo sostenibile e competitività del sistema Paese, incidendo negativamente sulla complessiva economia nazionale.

La nozione di semplificazione, connessa alla digitalizzazione, quale risultante dalle nuove norme introdotte nel CAD, risulta invero arricchita ed integrata da nuovi contenuti ed orientamenti: difatti, ai sensi dell'art. 1 lett. *dd)* e *ee)* del CAD, le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di garantire i principi – di cui si è detto in precedenza – della interoperabilità e della cooperazione applicativa in forza dei quali dovrà procedersi non soltanto all'aggiornamento tecnologico ed all'acquisizione delle *digital skills* necessarie al personale in servizio, ma occorrerà altresì promuovere un'effettiva standardizzazione delle procedure, così come del resto prescritto dall'art. 41, c. 1, del CAD come modificato dalla novella del 2016. Occorrerà, dunque, elaborare dei moduli uniformi per la presentazione delle istanze da parte dei soggetti privati e delle imprese, omogeneizzare l'impostazione dei siti *web* istituzionali, procedere all'utilizzo del c.d. fascicolo elettronico, privilegiare le comunicazioni in via telematica (art. 15 del CAD)¹¹.

Come osservato in precedenza, questo processo di standardizzazione (irrinunciabile ove si intenda effettivamente promuovere la piena realizzazione degli obiettivi di *e-government*) determina una compressione degli spazi di autonomia organizzativa propria delle singole pubbliche amministrazioni che, giocoforza, dovranno “beneficiare” di un incisivo *imprinting* dall'alto affidato al livello di governo centrale, il che non rimarrà senza conseguenze sull'inquadramento dei rapporti fra i diversi livelli di governo territoriale.

4. Le incognite del processo di digitalizzazione

Se non può che condividersi l'impegno profuso dal legislatore e dal Governo rispetto alle strategie di *e-government* e al più generale processo di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, occorre porre attenzione alle difficoltà applicative che una disciplina così articolata può incontrare nel contesto reale dell'attività istituzionale delle autorità pubbliche, connotato da forti squilibri, risorse insufficienti, complessità burocratiche ed – in molti casi – anche grande arretratezza infrastrutturale e tecnologica. La prima difficoltà è certamente legata al c.d. *digital divide*, il divario digitale che nella popolazione si registra fra coloro che conoscono ed utilizzano efficacemente gli strumenti informatici e coloro che ne restano tagliati fuori per le ragioni più diverse.

Su questo aspetto influisce senza dubbio un dato anagrafico della popolazione italiana che, per oltre il 50% è rappresentata da persone con un'età compresa fra 35 e 100 anni¹², formatasi dunque in un'epoca in cui l'accesso alla tecnologia non era diffuso come lo è oggi; ma soprattutto, pesa notevolmente sulle competenze digitali dell'italiano medio il dato che meno del 60% della popolazione ha conseguito un titolo di studio superiore alla licenza di scuola media¹³ nonché la circostanza che i programmi

¹¹ G. Duni, *L'Amministrazione digitale*, Milano, 2008.

¹² Fonte Istat, 2017 (www.tuttitalia.it/statistiche/popolazione-eta-sesso-stato-civile-2017)

¹³ Fonte Istat, 2014 (www.istat.it/it/files/2014/10/ItaliaInCifre2014.pdf)

di studio ministeriali delle scuole dell'obbligo prevedono una formazione sulle materie informatiche assolutamente inadeguata rispetto al progresso nel settore delle ICT registrato nell'ultimo ventennio.

Questi dati, che di per se stessi destano preoccupazione in quanto evidenziano un *gap* culturale difficilmente colmabile in tempi brevi (quali sono quelli cui ambirebbero le politiche di *e-government* messe in campo dalle recenti riforme), risultano addirittura allarmanti se messi a paragone dei dati analoghi di altri Paesi UE (dati Eurostat, 2017¹⁴) nei quali, probabilmente, politiche più illuminate di riforma dell'istruzione scolastica di base hanno favorito una rapida diffusione delle competenze necessarie per una effettiva digitalizzazione della vita pubblica.

Al fine di comprendere quanto possa incidere il *digital divide* nella realizzazione di politiche di *e-government*, appaiono eloquenti i dati riguardanti il *Digital Economy and Society Index* (DESI) reperibili sul sito *web* della Commissione Europea, aggiornati al 2017: l'Italia occupa la quart'ultima posizione (seguita da Grecia, Bulgaria e Romania) della graduatoria dei paesi europei basata sul tasso di crescita digitale; dall'analisi degli studi effettuati si evince che solo il 56% della popolazione residente in Italia dichiara di utilizzare internet (a fronte di una media europea del 72%) e che il 34% degli italiani dichiara di non avere mai utilizzato internet (a fronte di un dato medio europeo del 21%)¹⁵.

Il CAD, invero, pone fra gli obblighi a carico delle amministrazioni la promozione di «iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale fra i cittadini con particolare riguardo ai minori ed alle categorie a rischio di esclusione» (art. 8 del CAD); tuttavia, non pare che da questa previsione, ad oggi, siano derivate concrete azioni rivolte a questo fine¹⁶.

Il tema è particolarmente delicato in quanto le pubbliche amministrazioni sono chiamate a ricercare un ottimale equilibrio fra la massimizzazione della digitalizzazione e la tutela degli interessi di tutti, ivi compresi coloro i quali a causa del *gap* sopra indicato non sono in grado di interagire telematicamente con l'autorità pubblica. Occorre cioè evitare che la promozione di politiche di *e-government* (dichiaratamente ispirate alla massima partecipazione del cittadino alla vita pubblica) finiscano paradossalmente per escludere ambiti più o meno ampi di popolazione a causa del *digital divide*. Se poi si considera che le categorie di popolazione maggiormente esposte ad una “marginalizzazione” sono le categorie deboli per eccellenza (persone indigenti, immigrati, anziani, disabili, analfabeti funzionali¹⁷) il rischio concreto è che i valori cui l'*e-government* si ispira

¹⁴ www.ec.europa.eu/eurostat/statistics.

¹⁵ www.ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi.

¹⁶ Si segnalano alcuni meritevoli progetti, avviati come attività integrative e sperimentali, che tuttavia mantengono ancora un carattere episodico e pionieristico; fra gli interventi più significativi si annoverano i progetti «*Programma il Futuro*» (www.programmailfuturo.it/progetto) e «*ForTic*» (www.archivio.pubblica.istruzione.it/innovazione/progetti/tic.shtml)

¹⁷ Analfabeta funzionale, secondo un recente studio OCSE (*Further Results from the Survey of Adult Skills*, 2016), è colui che, pur sapendo leggere e scrivere, non è in grado di usare queste capacità nella vita quotidiana e che spesso non comprende i linguaggi delle nuove tecnologie. Con il 28% di analfabeti funzionali, l'Italia si colloca al penultimo posto in Europa, insieme alla Spagna, e al quartultimo nel mondo, rispetto ai 33 paesi analizzati (www.oecd.org/skills/skills-matter-9789264258051-en.htm).

siano clamorosamente traditi.

Sotto altro profilo, l'azione di promozione della digitalizzazione della pubblica amministrazione pone rilevanti problemi in termini di sicurezza dei dati raccolti, gestiti e custoditi dall'amministrazione.

L'ingente mole di dati che tutte le amministrazioni in tempi brevi saranno chiamate a raccogliere determinerà il necessario ricorso a sistemi tecnologici molto avanzati di cui molto difficilmente le amministrazioni dispongono, trovandosi così costrette ad esternalizzare il servizio di custodia dei dati affidandolo a società che professionalmente erogano questi servizi (c.d. *cloud computing*) nei confronti di numerosi enti pubblici e privati¹⁸.

I dati custoditi, per l'amministrazione, dalle società di *cloud computing* saranno accumulati su *server* localizzati certamente fuori dalle sedi dell'amministrazione, con ogni probabilità collocati in altri paesi anche molto lontani. Tuttavia, la circostanza che i suddetti dati siano di rilevanza pubblicistica (in quanto comunicati nell'ambito di un procedimento amministrativo) pone non pochi dubbi in ordine ai margini di controllo che l'amministrazione potrà esercitare e, dunque, sulle garanzie di tutela rese agli utenti finali.

Tali considerazioni dovranno indurre le amministrazioni a particolari cautele nell'affidare il servizio di *cloud computing* all'esterno prevedendo rigidi protocolli di monitoraggio sull'attività svolta dal *provider* incaricato della custodia dei dati.

In quest'ottica, dunque, le amministrazioni saranno chiamate a dotarsi di personale interno adeguatamente formato (con competenze ad un tempo giuridiche e informatiche) che possa essere in grado di supportare l'attività, erogata da terzi, di protezione dei dati acquisiti. Anche da questo punto di vista il nostro Paese versa in una condizione non facile tenuto conto che l'età media dei dipendenti pubblici italiani è la più alta dei paesi OCSE¹⁹, il che chiaramente incide sulle relative abilità informatiche possedute.

Vi è, infine, un'ultima incognita, legata in particolare agli aspetti propri dell'*Open Government*, che concerne l'effettiva idoneità della trasformazione digitale del rapporto istituzione-cittadino a coinvolgere il complesso degli interessi in gioco, consentendo dunque la più opportuna valutazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Com'è noto è sempre più frequente il ricorso, da parte delle istituzioni, agli strumenti di *soft law* che poggiano le proprie basi su diversificate forme di consultazione pubblica in via telematica.

Tale processo implementa effettivamente gli obiettivi propri della c.d. democrazia partecipata?

L'interrogativo – a parere di chi scrive – è di particolare interesse poiché il ruolo pre-

¹⁸ Sul tema V. Berlingò, *Il fenomeno della datafication e la sua giuridificazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 641 ss.; M. Falcone, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, *ivi*, 601 ss.; S. Lavertu, *Big Data and the mismeasure of public administration*, in *Public Administration Review*, 2016; N. Rogge – T. Agasisti – K. De Witte, *Big Data and the measurement of public organizations' performance and efficiency*, in *Public Policy and Administration*, 2017.

¹⁹ L'Italia ha il più basso tasso percentuale di dipendenti sotto i 35 anni (2% contro il 18% media OCSE) e la più alta percentuale di dipendenti sopra i 54 anni (45% contro il 22% media OCSE). Cfr. OECD, *Government at a Glance*, 2017 (www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017-gov_glance-2017-en).

valente in queste fasi di consultazione è affidato ai c.d. *stakeholders* che, sempre più spesso, sono rappresentati da grandi gruppi economici che fanno capo a società di *lobbying* capaci di raccogliere, leggere ed elaborare i dati resi “aperti” dall’amministrazione. Anche in questo caso, dunque, il rischio concreto – maggiormente avvertito in Paese come il nostro in cui si registrano disfunzioni e *gap* quali quelli sopra evidenziati – è che possano farne le spese quote di interessi pubblici (parimenti rilevanti) che non trovano espressione attraverso i rappresentanti delle diverse categorie.

A ciò si aggiunge che, nonostante non siano mancate iniziative a livello parlamentare, l’attività di *lobbying* in Italia sfugge ad una normazione di rango primario che possa assicurarne un esercizio legittimo, equo e sempre coerente con i valori costituzionali della rappresentatività ed uguaglianza.

Il quadro sopra tratteggiato, in conclusione, induce a guardare con una certa perplessità alle riforme di *e-government* “tanto al chilo” che non tengono in adeguato conto delle peculiarità del contesto territoriale, culturale e socio-economico nel quale vanno ad incidere.

5. La digitalizzazione della funzione giurisdizionale

Nell’ambito più generale del processo di digitalizzazione delle funzioni istituzionali dello Stato rientra il tema ampio del processo telematico, in particolare del Processo Amministrativo Telematico (PAT), anch’esso recentemente interessato da alcuni interventi riformatori di cui è utile dare conto per cogliere il senso complessivo del percorso di riforma in atto²⁰.

La digitalizzazione del PAT è stata avviata con la l. 18 giugno 2009, n. 69 che, all’art. 44, affidava al Governo la delega per il riassetto complessivo della giustizia amministrativa prevedendo anche che esso contemplasse l’introduzione di «procedure informatiche e telematiche».

In attuazione della delega è stato introdotto il comunemente noto Codice del Processo Amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104) che, in realtà, contiene solo poche ed isolate norme dedicate al PAT, rinviando ad una successiva regolamentazione da emanarsi a livello governativo²¹.

Con d.p.c.m. 16 febbraio 2016, n. 40 è stato adottato il Regolamento recante le norme tecnico-operative per l’attuazione del PAT. L’avvio del PAT, originariamente fissato per il 1° luglio 2016, è stato posticipato al 1° gennaio 2017 al fine di procedere ad una preliminare sperimentazione. Infine, con decorrenza dal 1° gennaio 2018 il PAT è stato esteso a tutti i ricorsi, ivi compresi quelli depositati prima del 2017.

Si segnala, inoltre, che il d.lgs. 179/2016 (attuativo della Riforma Madia) ha introdotto un’importante modifica al testo dell’art. 2, c. 6, del CAD prevedendo espressamente l’applicazione delle sue norme al processo civile, penale, amministrativo, contabile e

²⁰ C. Giurdanella – E. Guarnaccia, *Il processo amministrativo telematico (PAT)*, Rimini, 2017.

²¹ In particolare l’art. 13 dell’Allegato 2 (*Norme di attuazione*) reca norme sul processo telematico; gli artt. 39 e 136 dell’Allegato 1 (*Codice del processo amministrativo*) pongono norme in materia di comunicazioni, depositi informatici e firma digitale.

tributario in quanto compatibile e se non diversamente disposto. Si tratta di un'innovazione rilevante poiché, in passato, le disposizioni del CAD trovavano applicazione soltanto alla pubblica amministrazione in senso stretto costituendo, rispetto all'attività giurisdizionale, dei meri valori di principio.

Si ritiene, peraltro, che gli effetti prodotti dall'implementazione delle ICT nel processo giurisdizionale siano ben diversi da quelli che essa produce sull'attività di amministrazione attiva; e ciò per una serie di vincoli, la maggior parte dei quali di matrice costituzionale, che ostacolano un cambiamento strutturale e radicale del processo; oltre che in ragione della tendenziale sovranità che ciascuno Stato mantiene sulla disciplina in materia processuale, il che rende pressochè impermeabile il sistema processuale agli *input* che possono provenire dalle norme europee ed internazionali.

In altri termini, come si è avuto modo di osservare nelle precedenti pagine, l'applicazione delle nuove tecnologie al settore dell'azione esecutiva delle pubbliche amministrazioni (attraverso la diffusione dei diversi modelli di *e-government*) ha determinato o comunque determinerà delle profonde modifiche alla struttura stessa dell'attività pubblica che – in breve tempo – sfuggirà ai canoni tradizionali riguardanti, per un verso, l'organizzazione degli uffici e, per altro verso, le modalità di esercizio del potere. Lo stesso non può dirsi per quanto riguarda la funzione giurisdizionale rispetto alla quale l'applicazione di modelli digitalizzati di gestione comporterà il (mero) effetto di automazione delle procedure e degli adempimenti processuali (il deposito degli atti difensivi, la firma dei provvedimenti giudiziari, ecc.) senza intaccare lo svolgimento delle udienze, le modalità di esercizio del contraddittorio fra le parti, la maturazione delle decisioni da parte dei giudici (in composizione collegiale o monocratica)²².

Ciononostante, l'impatto della suddetta automazione non è da sottovalutare tenuto conto degli endemici problemi di eccessiva durata che affliggono il sistema processuale italiano.

Più recentemente, con d.l. 31 agosto 2016 n. 168, conv. in l. 25 ottobre 2015 n. 197, il legislatore ha introdotto alcune modifiche al c.p.a. e soprattutto alle norme di cui all'all. 2 del d.lgs. 104/2010 concernenti il PAT. In particolare, l'art. 7, c. 1 lett. a) del d.l. 168/2016 ha introdotto fra le norme di attuazione del testo codicistico una nuova disposizione (l'art. 13 *bis*) che denota un deciso impegno del legislatore affinché la digitalizzazione della funzione giurisdizionale si compia senza ulteriori indugi ed ostacoli applicativi; l'art. 13 stabilisce per il triennio 2017-2020 che ciascun Tribunale Amministrativo Regionale «se rileva che il punto di diritto sottoposto al suo esame e vertente sull'interpretazione e sull'applicazione delle norme in tema di processo amministrativo telematico ha già dato luogo a significativi contrasti giurisprudenziali [...] tali da incidere in modo rilevante sul diritto di difesa di una parte, con ordinanza emanata su richiesta di parte o d'ufficio e pubblicata in udienza, può sottoporre al presidente del Consiglio di Stato istanza di rimessione del ricorso all'esame dell'adunanza plenaria, contestualmente rinviando la trattazione del giudizio alla prima udienza successiva al sessantesimo giorno dall'udienza in cui è pubblicata l'ordinanza. Il presidente del Consiglio di Stato comunica l'accoglimento della richiesta entro trenta giorni dal ricevi-

²² Sull'argomento, M. L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, in *Foro amm.*, 2016, 2535 ss.; spec. 2583.

mento, e in tal caso nell'udienza davanti al tribunale il processo è sospeso fino all'esito della decisione dell'adunanza plenaria. La mancata risposta del presidente del Consiglio di Stato entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta equivale a rigetto. L'adunanza plenaria [...] decide la sola questione di diritto relativa al processo amministrativo telematico».

L'art. 7 del d.l. 168/2016, infine, definisce alcune questioni applicative, quale ad esempio quella concernente la rilevanza delle comunicazioni effettuate ai difensori presso il domicilio digitale (che dal 1° gennaio 2018 sostituiscono del tutto quelle presso il domicilio tradizionale).

Seppur atteggiandosi in modo differente rispetto a quanto occorso nell'ambito dell'organizzazione dell'attività di amministrazione attiva, la digitalizzazione della funzione giurisdizionale – a pieno regime dal 2018 – rappresenterà comunque un cambiamento significativo del modo di svolgersi del rapporto giuridico processuale. Peraltro, molte delle incognite evidenziate con riguardo al modello di *e-government*, legate prevalentemente all'oggettiva inadeguatezza delle abilità informatiche del cittadino medio, non dovrebbero configurarsi in ambito giurisdizionale considerato che il rapporto fra l'utente del servizio giustizia e i magistrati che lo erogano è mediato attraverso il ruolo professionale del difensore, dotato delle competenze necessarie.