



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Diritto di Internet: social e discriminazione

L' accesso a Internet e il rapporto con la P.A. digitale

Candidato: Luigi Esposito

Matr. 217441

Relatore:

Prof. Pietro Santo Leopoldo Falletta

Anno Accademico 2019-2020

INDICE

INTRODUZIONE	4
---------------------	----------

CAPITOLO I

IL DIRITTO DI ACCESSO AD INTERNET IN ITALIA E IN EUROPA

1. Il diritto di accesso ad Internet in Italia e la sua tutela	6
1.1 Il dibattito sul riconoscimento del diritto di accesso ad Internet come diritto fondamentale	9
1.2 Il fondamento costituzionale del diritto di accesso ad Internet	14
1.3 Le iniziative per l'inserimento del diritto di accesso a Internet nella costituzione italiana: la proposta di un articolo 34-bis	19
1.4 I primi interventi normativi sul diritto di accesso ad Internet	22
2. L'accesso ad internet nella normativa europea	24

CAPITOLO II

LA P.A. DIGITALE E IL RAPPORTO CON IL CITTADINO

1. La nuova cultura inclusiva e partecipativa della P.A.: trasparenza e accesso	28
1.1 Il processo di digitalizzazione della P.A.	31
1.2 Come è cambiata la comunicazione con la P.A. nell'era digitale	36
2. L'alfabetizzazione informatica dei cittadini	37

CAPITOLO III

L' E-GOVERNMENT

1. Cosa si intende per e-Government	41
1.1 Gli strumenti dell'e-Government	44
1.2 L'attuazione dell'e-Government	46
2. Lo sviluppo dell'e-Government: una comparazione statistica in ambito internazionale	48
3. La struttura dei finanziamenti per aiutare la P.A.	55
 CONCLUSIONI	 57
 BIBLIOGRAFIA:	 59
 SITOGRAFIA:	 63

INTRODUZIONE

In presenza di un'epoca di forte sviluppo sociale e di evoluzione tecnologica come quella che stiamo attualmente vivendo sembra evidente a molti che la natura stessa di alcuni diritti debba cambiare proprio per adeguarsi all'evoluzione della società.

A questo proposito, è molto interessante la scuola di pensiero che suggerisce una rivisitazione della teoria della piramide dei bisogni elaborata negli anni Cinquanta dallo psicologo Abraham Maslow.

La piramide ipotizza cinque livelli di bisogni, dove la soddisfazione di un livello è strettamente legata a quella del gradino precedente. Partendo dal gradino più basso si trovano i bisogni fisiologici, per poi passare di gradino in gradino, al bisogno di sicurezza, di appartenenza e di stima. Infine, al vertice della piramide è situato il bisogno di autorealizzazione.

Sono in molti a ritenere che la gerarchia teorizzata da Maslow debba essere rivista adeguandola ai cambiamenti intervenuti nella società, con la sostituzione o l'aggiunta di altri livelli di bisogni.

Infatti, un adeguamento della piramide dei bisogni è stata elaborata da Luca De Felice, ingegnere gestionale, che nelle tecnologie moderne ha individuato un collegamento con i cinque livelli dei bisogni, tale collegamento è espresso nella sua teoria nota come piramide Cosma¹ dove appare anche il bisogno di connessione che corrisponde ai bisogni fisiologici di Maslow, connettersi viene indicato come un bisogno indispensabile.

Quindi si potrebbe affermare che dall'evoluzione dei bisogni della società debba conseguire necessariamente l'evoluzione della natura stessa dei diritti e quindi anche l'adeguamento della Costituzione.

In quest'ottica, nel presente elaborato, sono state illustrate le diverse interpretazioni dottrinali riguardanti il diritto di accesso ad Internet e le diverse proposte di una sua costituzionalizzazione che si sono alternate nel corso dell'ultimo decennio, fino ad arrivare al disegno di legge costituzionale, a firma D'Ippolito e Liuzzi, attualmente in discussione in Parlamento.

Tali proposte sono frutto della continua evoluzione del ruolo di Internet e dell'incremento

¹ C. GAROFALO, *Nuovi bisogni digitali ed emozionali, in cerca di futuro* Politecnico di Milano, Fondazione Gtechnology, in www.aism.org. dicembre 2015.

del suo utilizzo nel quotidiano di ogni cittadino.

Inoltre, è stato trattato anche il significato del termine “accesso” che può essere inteso sia in senso materiale, come mera disponibilità degli strumenti tecnologici, sia in senso immateriale come dovere dello Stato di garantire a tutti i cittadini il raggiungimento delle competenze digitali adeguate, attraverso l’alfabetizzazione informatica.

Altro punto di rilievo è la connotazione del diritto di accesso ad Internet, inteso non esclusivamente come un diritto soggettivo individuale, ma soprattutto come un diritto sociale, infatti è innegabile che Internet sia lo strumento che permette all’individuo di esprimere la propria personalità e il proprio bisogno di appartenenza e di interazione con gli altri.

Anche la Pubblica Amministrazione è stata inevitabilmente coinvolta in questo processo di innovazione attraverso la sua digitalizzazione e la sua informatizzazione.

Questi processi sono tesi alla realizzazione di un’amministrazione pubblica all’avanguardia, meglio conosciuta come e-Government, che sia in grado di offrire servizi digitali efficaci ed efficienti ai cittadini.

Sembra quindi assolutamente indispensabile approntare da parte del sistema giuridico gli interventi normativi per consentire e garantire il pieno esercizio dei diritti dell’individuo anche nell’era di Internet.

CAPITOLO I

IL DIRITTO DI ACCESSO AD INTERNET IN ITALIA E IN EUROPA

1. Il diritto di accesso ad Internet in Italia e la sua tutela

Partendo dal presupposto ormai assodato che Internet non sia un semplice mezzo di comunicazione, ma uno spazio nel quale esercitare diritti e doveri e godere di molti servizi, potremmo descrivere il diritto di accesso ad Internet come una nuova situazione giuridica volta a garantire la possibilità di avere un accesso effettivo alla rete.²

A volte anche inconsapevolmente su Internet esercitiamo quotidianamente molti dei nostri diritti: la libertà di espressione, il diritto di informazione e di istruzione, senza dimenticare il libero esercizio dell'iniziativa economica.

Nonostante le implicazioni sociali che tutto questo comporta, il diritto di accesso ad Internet si considera ancora un “nuovo diritto” e deve ancora trovare il suo posto all'interno del nostro ordinamento.

Uno passo importante del processo di adeguamento normativo è stato fatto sicuramente nel 2015, l'anno in cui è stata approvata e pubblicata *la Dichiarazione dei Diritti in Internet*, che potremmo definire come il “*Bill of rights*” italiano dell'era digitale. La Dichiarazione è composta da 14 articoli, essa è stata redatta da una Commissione di studio dei diritti e dei doveri relativa a internet istituita per iniziativa della Presidenza della Camera dei Deputati il 28 luglio 2014.

È bene precisare immediatamente che la Dichiarazione non è una legge dello stato, anche se i suoi promotori auspicano che possa essere di ispirazione al legislatore per i suoi interventi futuri, ma è piuttosto una dichiarazione di principi relativa a diversi aspetti della rete tra i quali forse quelli più importanti come: l'accesso e la neutralità.

La Dichiarazione è fondata sul pieno riconoscimento di libertà, eguaglianza, dignità e diversità di ogni persona.

Si evince chiaramente dalla lettura dei 14 articoli da cui è composta che la tutela della persona è considerata prioritaria dalla stessa.

La Dichiarazione è infatti incentrata sull'utente del web, quindi intorno al cittadino, che

² Dal diritto d'accesso al diritto a una rete neutrale: una lunga marcia incompiuta, in www.agendadigitale.eu, luglio 2016.

viene tutelato nei suoi diritti fondamentali: l'accesso al web e alle sue piattaforme, la privacy, l'anonimato, la protezione dei dati personali, il diritto all'oblio e alla libera manifestazione del pensiero.

L'accesso a Internet è enunciato solennemente all'art.2 come vero e proprio “*diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale. Ogni persona ha eguale diritto di accedere a Internet in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e aggiornate che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale.*”³

Altro punto fondamentale della Dichiarazione è il principio della neutralità della rete indicato all'art.4, che garantisce la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee, senza discriminazioni o restrizioni relative al contenuto. La neutralità della rete quindi è da intendersi come garanzia della libertà di espressione attraverso internet.

Appare immediatamente evidente dagli articoli citati, che lo Stato deve assumere un ruolo attivo per azzerare le forme di divario sociale e digitale attualmente esistenti tra i cittadini, solo così potrà garantire l'applicazione dei principi enunciati dalla Dichiarazione, in maniera paritaria ed imparziale.

Occorre prestare particolare attenzione all'esatto significato del termine accesso che è da intendersi non solo in senso materiale, come disponibilità di idonei strumenti tecnologici, ma anche e soprattutto in senso immateriale, come raggiungimento di adeguati standard cognitivi e culturali.⁴

La teoria secondo la quale si deve declinare il diritto di accesso ad Internet sotto due profili è condivisa da gran parte della dottrina.

Il primo profilo descrive il diritto di accesso al contenuto di Internet come *conditio sine qua non* per l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, intesa come garanzia del libero accesso ai mezzi di diffusione del pensiero da parte di tutti.

Il secondo profilo descrive invece il diritto di accesso sociale ad internet come pretesa soggettiva a prestazioni pubbliche, garantite e assicurate da investimenti statali.⁵

Può essere interessante a questo proposito citare gli ultimi dati ISTAT⁶, che ci indicano che il 33,8% delle famiglie italiane non ha un computer o un tablet a casa, percentuale che sale

³ Dichiarazione dei diritti di Internet, 28 luglio 2015.

⁴ M.R. ALLEGRI, *Una premessa, qualche considerazione introduttiva e qualche riflessione sul ciberspazio come ambiente di rilevanza giuridica*, Aracne editrice, 2017,7 e ss.

⁵ T.E. FROSINI, *Libertè, Egalitè, Internet*, Editoriale Scientifica, 2015,13.

⁶ Report ISTAT *Spazi in casa e pc per bambini e ragazzi*, in www.istat.it, 6 aprile 2020.

al 41,6% nel Mezzogiorno. Come si evince chiaramente dalla lettura dei dati appena riportati, l'assenza di un accesso alla rete paritario da parte di tutti i cittadini crea di fatto non solo un ostacolo allo sviluppo sociale ma anche un ostacolo al pieno sviluppo economico e politico e, se vogliamo sposare lo spirito della Dichiarazione, anche un impedimento all'esercizio dei diritti fondamentali.

Il dato che forse dovrebbe preoccupare di più è che la maggior parte delle famiglie che non ha accesso a Internet da casa, ben il 56,4%, indica come principale motivo la mancanza di capacità nell'utilizzo dello strumento, questo introduce il problema di quello che viene definito divario digitale (*digital divide*), il quale risulta essere fortemente presente nella popolazione italiana.

Dall'analisi fatta fino a questo momento, è evidente che il diritto di accesso ad Internet impatta inevitabilmente sulle condizioni sociali del cittadino. Il legame tra l'accesso alla rete e l'assetto sociale è chiaro ed innegabile, in pratica stiamo ragionando di un diritto di non essere esclusi, di un diritto di partecipare pienamente alla contemporanea società dell'informazione.⁷

Nonostante tutto però, molti degli esperti che partecipano al dibattito dottrinale sul diritto di accesso ad Internet, ritengono che l'attuale quadro normativo contenga già tutte le regole utili a disciplinare la materia. Diventa allora fondamentale individuare la corretta applicazione di queste regole che potrebbero dare così consistenza al diritto di accesso ad Internet.

In particolare si fa riferimento, ad esempio, all'art.3 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) introdotto con il d. lgs. n. 82 del 2005, un testo unico che riunisce le norme riguardanti l'informatizzazione della Pubblica Amministrazione e che introduce il *diritto all'uso delle tecnologie*, come diritto a richiedere ed ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di pubblici servizi statali. Negli anni, grazie alle successive modifiche del codice, le comunicazioni sono diventate tutte le "relazioni" con le amministrazioni pubbliche.

Ancora prima del CAD, il d.lgs. n. 259 del 2003 recante il Codice delle comunicazioni elettroniche garantiva i diritti inviolabili di libertà delle persone nell'uso dei mezzi di comunicazione elettronica, nonché il diritto di iniziativa economica nel settore delle

⁷ M. PIETRANGELO, *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, Aracne editrice, 2017,31.

comunicazioni elettroniche.

Pertanto, si può affermare che il legislatore sia intervenuto nel corso degli anni per regolamentare il diritto di accesso alla rete, sia in senso infrastrutturale sia come rete di relazione tra le persone.

Concludendo si può sicuramente affermare che la Dichiarazione dei diritti in Internet è un manifesto culturale molto importante, che ha sicuramente disegnato la cornice entro la quale il legislatore deve muoversi, anche se purtroppo lo sta facendo con molta lentezza.

1.1 Il dibattito sul riconoscimento del diritto di accesso ad Internet come diritto fondamentale

Nel dibattito dottrinale che ormai dura da più di un decennio, il diritto di accesso alla rete si delinea sempre più come nuovo diritto sociale che esprime una condizione per partecipare alla democrazia, alla vita sociale.⁸

Quando si parla di partecipazione e di inclusione pensiamo alla libertà di espressione del pensiero, al diritto di cronaca e critica, ma anche ai nuovi diritti di accesso alle informazioni di fonte pubblica, non meno che alle libertà di riunione e di associazione.

Internet è uno strumento che amplifica in maniera esponenziale la libertà di espressione del pensiero, tanto che in dottrina si parla anche di un vero e proprio diritto di libertà informatica. Intesa come il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero in Internet, riuscendo a creare forme di aggregazioni intorno ad esso o intorno alle informazioni e alle notizie diffuse grazie alla rete e alle interazioni con gli altri utenti. Pertanto, non è più solamente l'esercizio della libera manifestazione del pensiero dell'individuo, ma piuttosto la facoltà di questi di costituire un rapporto.⁹

La libertà informatica si configura quindi come un diritto fondamentale della società digitale, detta anche società della conoscenza, come la libertà di espressione è il diritto fondamentale delle democrazie tradizionali.¹⁰

Con la diffusione sempre maggiore della rete, si parla quindi di un diritto di libertà informatica che è da intendersi come la "pretesa di libertà in senso attivo di valersi degli

⁸ R. ZACCARIA, *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti della persona*, Cedam, 2000,13.

⁹ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *AIC*, rivista n.1/2011,6.

¹⁰ G. D'IPPOLITO, *La libertà informatica e il diritto di accesso ad Internet*, www.jei.it, *approfondimenti-giuridici*, 2014.

strumenti informatici per fornire e ottenere informazioni di ogni genere”.¹¹

In particolare si fa riferimento alle forme della democrazia rappresentativa, come il voto ed altri diritti politici ed a quelle della democrazia partecipativa. A quelle forme che rendono attivi i cittadini nei processi decisionali pubblici, come la piattaforma Rousseau, utilizzata dagli iscritti ad un movimento politico, il movimento cinque stelle, come strumento di partecipazione alla linea politica espressa dai suoi esponenti parlamentari.

È evidente che questo continuo scambio di informazioni e la loro diffusione globale, senza controllo e senza limiti, solleva delle criticità. Le informazioni e le notizie spesso non sono affidabili o sono utilizzate in maniera strumentale, è noto il fenomeno delle *fake news* che può provocare danni sia alla sicurezza delle persone che degli Stati.

La consapevolezza di tali rischi però non deve indurre il legislatore a vietare l'utilizzo delle informazioni acquisite per via informatica, ma al contrario, lo dovrebbe indurre a predisporre una regolamentazione che possa, da un lato salvaguardare il principio di libertà di manifestare il proprio pensiero e d'informare e, dall'altro garantire il rispetto dei diritti degli altri individui.

In poche parole dovrebbe coniugare il massimo diritto di libertà di accesso e di uso della rete con il rispetto degli altrui diritti. Assicurare quindi sia l'accesso che stabilire le regole per l'utilizzo della rete a garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini digitali.¹²

Se partiamo dall'assunto che l'accesso ad Internet si configura come un diritto, allora deve essere sicuramente considerato come il diritto-madre di quella che lo stesso legislatore qualifica come "cittadinanza digitale" che, naturalmente, rappresenta un profilo della cittadinanza stessa.¹³

Rifkin, più di un decennio fa, affermava che proprio l'inclusione e l'accesso rappresentano nella nuova società digitale, intesa come infrastrutture e al tempo stesso come relazioni tra le persone, gli indici più importanti della libertà dell'individuo¹⁴; deve essere quindi lo Stato, aggiungeva Rifkin, a garantire a ciascun individuo questo diritto ad accedere alle infinite reti. Va considerato che la dimensione dell'accesso è definita da tanti fattori: risorse economiche, tecnologia, risposte degli utenti, geografia dello spazio e del luogo, organizzazione istituzionale e politiche pubbliche.

¹¹ V. FROSINI, *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2002, 275.

¹² G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, *Costituzionalismi* 2011, 4 e ss.

¹³ M. PIETRANGELO, *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale?* Aracne editrice, 2017, 35.

¹⁴ J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Milano, 2000, 317.

Quindi, il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet dipende anzitutto ed essenzialmente dalle scelte politiche, l'intervento pubblico deve tener ben presente che le forme di esclusione digitale esistenti richiedono di essere superate non solo dal punto di vista tecnico ma anche e soprattutto come fatto sociale.

Si parla cioè, della pretesa dei cittadini nei confronti dello Stato affinché provveda a coprire, diffusamente e omogeneamente, il territorio nazionale con la lunghezza di banda adeguata in modo da permettere al pretendente, in qualunque parte del territorio nazionale, di navigare in rete alla velocità idonea.¹⁵

Tale azione dello Stato risulta essere necessaria per garantire ai cittadini la possibilità di esercitare on line i propri diritti, adempiere i propri doveri e svolgere le proprie attività lavorative.

In questo senso è andata anche la Corte Costituzionale con la sentenza n. 307 del 2004, con la quale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla regione Emilia Romagna relativamente ad alcune disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), per l'istituzione di fondi destinati all'acquisto di *personal computer*, da parte di giovani o di soggetti con determinati requisiti di reddito, con l'erogazione di contributi economici.

Secondo la Regione ricorrente, istituendo fondi in una materia appartenente alla competenza esclusiva regionale ed attribuendo al Ministro dell'economia e delle finanze ed a quello per l'innovazione e le tecnologie poteri normativi ed al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie la gestione di questi fondi, si violerebbe l'autonomia finanziaria, legislativa ed amministrativa delle Regioni.

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate dalla regione Emilia-Romagna. Il progetto "PC ai giovani", oggetto della sentenza, era teso a garantire su tutto il territorio nazionale un livello minimo di accesso per i giovani alla acquisizione ed utilizzazione degli strumenti informatici, questa misura di carattere generale dovrebbe qualificarsi come misura diretta ad assicurare un "livello essenziale" di "diritti civili e sociali".¹⁶

¹⁵ G. DE MINICO, *Internet, regole e anarchia*, Jovene Editore, 2015, 127 e ss.

¹⁶ *Corte cost. 21 ottobre 2004, n. 307*, in *Giur. Cost.*, 2004.

Risulta quindi evidente dalla pronuncia della Consulta che tale tipologia di interventi è da considerarsi esclusiva potestà statale.

In questa occasione, le argomentazioni di parte dell'Avvocatura dello Stato sul diritto di accesso ad Internet sono state di fondamentale importanza esso viene difatti definito come vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali.¹⁷

Altro intervento significativo della Consulta è la sentenza n. 145 del 2005, in questo caso, la Corte si pronuncia sulla necessità di garantire ai cittadini disabili la fruibilità dei sistemi informatici, intesi come strumenti utili per la partecipazione di quest'ultimi alla organizzazione economica e sociale del paese.

Inoltre, garantire tale accesso ai cittadini con disabilità contribuirebbe e rendere effettivo anche per loro il diritto al lavoro, come sancito dall' art. 4 della Costituzione, quindi inevitabilmente si sta parlando di diritti civili e sociali.¹⁸

In entrambe le pronunce appena citate la Corte Costituzionale ha ragionato esclusivamente sull' accesso agli strumenti informatici e sulla questione del riparto di competenze tra Stato e regioni, tacendo però sul profilo della natura del diritto di accesso ad Internet.

Ai fini di questa analisi risulta necessario citare anche la giurisprudenza di altri paesi europei che ha arricchito di elementi considerevoli il dibattito.

È considerata estremamente rilevante da molti la sentenza n.2009-580 del *Conseil Constitutionnel* francese del 10 giugno 2009.¹⁹ Il *Conseil*, in questo caso specifico, è stato chiamato ad esprimersi sull'applicazione della legge Hadopi relativa alle funzioni attribuite all'Autorità indipendente, alla quale erano stati affidati importanti compiti di vigilanza e sanzione sui contenuti diffusi in rete e sull'esercizio dei diritti in internet.

La criticità di tale conferimento era quella di rimettere ad un ente amministrativo, l'Autorità, un ampio margine di giudizio strettamente relativo alla restrizione di diritti fondamentali.²⁰

Il *Conseil* ha affermato chiaramente che si configura una violazione dell'art. 11 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, relativa alla libera espressione di pensieri e opinioni che è uno dei diritti più preziosi dell'uomo. Ogni cittadino può dunque parlare, scrivere e stampare liberamente, salvo rispondere dell'abuso di questa libertà nei casi previsti dalla legge.

¹⁷ M.PIETRANGELO, *Accesso a Internet, un diritto ancora diseguale?* Aracne editrice, 2017, 25.

¹⁸ *Corte cost. 12 aprile 2005, n. 145*, in *Giur. Cost.*, 2005.

¹⁹ *Conseil Constitutionnel Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009*, in www.conseil-constitutionnel.fr, 10 giugno 2009.

²⁰ G. VOTANO, *Internet tra diritto d'autore e libertà di comunicazione: il modello francese*, in *dir. Informazione e Informatica* 2009,533 e ss.

È importante sottolineare che i giudici nella sentenza parlano di libertà di accesso e non di diritto di accesso a Internet e, ne parlano in maniera funzionale alla libertà di comunicazione del pensiero in quanto diritto fondamentale.²¹

Quindi in poche parole, i giudici francesi hanno riconosciuto che, data la crescente importanza degli strumenti tecnologici moderni di comunicazione utilizzati per la partecipazione alla vita democratica e per l'espressione di idee e opinioni, il diritto alla comunicazione include anche la libertà di accedere a tali servizi, accedere alla Rete è quindi una delle manifestazioni di questa libertà fondamentale dell'individuo.²²

Altra pronuncia da tenere in considerazione è quella della *Court of Appeal* inglese nella sentenza *The Queen vs Smith* del 9 luglio 2011, in tema di reati sessuali, rispetto ai quali veniva chiesto un divieto generale di utilizzo del computer o di accesso a Internet per l'imputato. Traducendo letteralmente, la Corte ha dichiarato che: *“un completo divieto dell'uso del computer o dell'accesso a Internet è inammissibile e sproporzionato poiché il divieto impedirebbe all'imputato di vivere una parte essenziale della vita quotidiana e ne precluderebbe eventuali possibilità lavorative in quanto l'utilizzo di internet fa parte della vita quotidiana di larga parte della popolazione”*.²³ La sentenza non pone tanto l'attenzione sui contenuti potenzialmente offensivi presenti in Internet quanto sulla possibilità di privare un cittadino, seppur reo di atteggiamenti criminosi, dell'utilizzo in tutto o in parte di Internet ritenendo tale possibilità inammissibile.

La Corte inglese però, così come l'analoga Corte francese, non fa alcun cenno diretto al diritto di accesso a Internet, ma di contro, stabilisce che le limitazioni di accesso alla rete debbono essere sempre proporzionate e ragionevoli.

Sembra evidente che il diritto di accesso ad Internet si stia configurando sempre di più come un diritto sociale, anche se funzionale, ergo strumentale, all'esercizio di altri diritti fondamentali.

Riconoscere il diritto di accesso ad Internet equivale quindi a garantire la disponibilità di un mezzo che è funzionale all'esercizio di più d'uno dei diritti costituzionalmente tutelati.²⁴

²¹ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso ad internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, *Politica del diritto*, fascicolo 2-3 giugno-settembre 2012.

²² T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *AIC*, rivista n.1/2011, 6 e ss.

²³ High Court of Justice- Court of Appeal, *The Queen v. Smith and Others*, in www.bailii.org, 2011.

²⁴ M. PIETRANGELO, *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, Aracne editrice, 2017, 29 ss.

Quindi tornando all'evoluzione della piramide dei bisogni di Maslow e al suo adattamento al nuovo contesto tecnologico, citati nell'introduzione, possiamo dire che l'accesso alla rete non soddisfa un bisogno in particolare ma è lo strumento per soddisfare bisogni tradizionali e nuovi bisogni, è un diritto sociale ad "*utilità plurima e differenziata*".²⁵

1.2 Il fondamento costituzionale del diritto di accesso ad Internet

Come si può dedurre da quanto scritto fino ad ora, si sta formando, a livello giurisprudenziale, l'idea di un diritto costituzionale di accesso a Internet, perché la libertà di comunicazione e di espressione tutelate sia dalla nostra Costituzione sia da quella di molti altri paesi, presuppone necessariamente la libertà di accedere ai servizi di comunicazione *on line* e quindi ad Internet.

Si ripropone quindi il concetto di Internet come quella dimensione in cui gli individui si relazionano tra di loro e con i pubblici poteri, il web pertanto è il luogo, seppur virtuale, dove l'individuo esercita i suoi diritti di cittadinanza.

Negare l'accesso a Internet, o renderlo costoso ed esclusivo, significa precludere alla maggioranza degli individui l'esercizio dei diritti di cittadinanza.²⁶

Il dibattito dottrinale riguardante l'inserimento del diritto di accesso ad Internet nell'ordinamento costituzionale italiano si è sviluppato a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, si può dire che si tratta di un dibattito molto vivace e ricco, che è arrivato ormai in larga parte a convergere sul punto che l'accesso ad Internet si configuri come diritto sociale, propedeutico all'esercizio di altri diritti o all'utilizzo di servizi.²⁷

Inoltre, il dibattito è tornato di attualità dopo la pubblicazione, il 28 luglio 2015, della *Dichiarazione dei diritti in Internet* che prevede il diritto di accesso all'art. 2 della stessa. D'altra parte, la descrizione del carattere strumentale del diritto di accesso ad Internet si trova anche nelle sentenze della Corte costituzionale citate nel paragrafo precedente.

Nonostante una reticenza generalizzata nei confronti di questo dibattito da parte degli ordinamenti giuridici, non si può ignorare che la questione dell'accesso alle reti digitali è

²⁵ G. DE MINICO, *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, G. Giappichelli Editore, 2016, 45.

²⁶ T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *AIC*, rivista n.1/2011, 9 ss.

²⁷ G. D'IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, Aracne editrice, 2017, 79 ss.

oggi di importanza cruciale, tanto che la nostra epoca è stata definita già parecchi anni fa “era dell’accesso”.²⁸

Se partiamo dall’assunto che Internet sia una componente essenziale della vita quotidiana dei cittadini e non avere accesso ad Internet significhi sentirsi o forse essere realmente esclusi dal mondo, allora si deve anche sostenere che la costituzionalizzazione del diritto di accesso alla rete rimuoverebbe una nuova forma di discriminazione sociale pari per importanza alla discriminazione creata dall’essere esclusi dal diritto all’istruzione o al lavoro (art.33 e 34 Cost.).

Dare dignità costituzionale al diritto di accesso ad Internet, significherebbe anche sottrarlo alla discrezionalità del legislatore ordinario, che non potrebbe limitarlo, e contemporaneamente metterlo al riparo da ingerenze di ogni altro soggetto privato.

Alcuni si dicono contrari al riconoscimento dell’accesso ad Internet come diritto costituzionale poiché ritengono che gli aspetti costituzionalmente rilevanti di Internet possano essere compresi nell’impianto normativo costituito dagli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione ma un riconoscimento esplicito invece porterebbe ad un quadro normativo più chiaro, in grado di recepire le nuove esigenze della società. La parte di dottrina che vede il diritto di accesso a Internet come diritto sociale individua il fondamento costituzionale proprio negli artt. 2 e 3.²⁹

Sembra quindi che il dibattito in merito alla costituzionalizzazione del diritto in questione parta proprio da questi articoli, infatti il diritto di accesso ad Internet viene generalmente inserito nello schema che nasce dalla combinazione dei diritti inviolabili previsti dalla Carta Costituzionale, più precisamente dell’art.2 che stabilisce: “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*” e dal secondo comma dell’art.3 che stabilisce: “*E` compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno*

²⁸ J. RIFKIN, *L’era dell’accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, 2000.

²⁹ La dottrina ritiene che anche i diritti sociali rientrino nella categoria dei diritti inviolabili.

D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, Jovene, 2003.

«Grazie alla lettura combinata degli artt. 2 e 3 co. 2, Internet diventa la leva virtuale con effetti reali, essenziale a rimuovere le iniziali disuguaglianze che ostacolano il pieno sviluppo della persona umana». Così G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, cit., p. 131.

Si riportano inoltre, a riguardo, le osservazioni di P. COSTANZO e L. NANNIPIERI nelle audizioni in Commissione Affari Costituzionali, al Senato della Repubblica, sull’esame in sede referente dei ddl n. 1317 e n. 1561 sul diritto di accesso ad Internet, consultabili in www.senato.it.

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.

Se si considera Internet come una dimensione, un luogo virtuale in cui l'individuo esprime la propria personalità, allora conseguenzialmente si devono applicare ad esso anche le norme e le regole generali già esistenti che tutelano la libertà dell'individuo e i suoi diritti e che individuano i suoi doveri nella società. Ecco che il principio personalista dell'art. 2 è pienamente giustificato.

La combinazione dell'art.2. con il secondo comma dell'art.3 è necessaria e imprescindibile, poiché Internet come appena descritto non potrebbe esistere se non ci fosse l'opera di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale da parte della Repubblica, di conseguenza lo Stato dovrebbe garantire l'adeguamento delle infrastrutture all'evoluzione tecnologica continua.

Il diritto alla libertà di espressione della propria personalità nel mondo virtuale sembra evidentemente condizionato da un diritto alla prestazione che chiama lo Stato ad un intervento continuo e costante.

Si sta parlando di un'azione attiva da parte dello Stato per la creazione delle condizioni che permettano la realizzazione dei principi previsti dall'art.2 e art.3 della Costituzione, un intervento pubblico mirato all'abbattimento dei fattori economici, culturali e sociali che sono alla base del divario digitale (*digital divide*).

Questo divario digitale crea un discrimine tra una parte della popolazione che è in grado di accedere alla rete e può sfruttarne le potenzialità e un'altra parte che ne rimane esclusa.

A quest'ultimi, sostanzialmente, viene negata la possibilità di esercitare in rete diritti e libertà e di adempiere a doveri che in maniera sempre maggiore non possono prescindere dall'utilizzo dello strumento informatico.³⁰

Il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, come diritto sociale, permetterebbe di colmare il divario digitale evidenziato in maniera impietosa dai dati ISTAT precedentemente riportati, che segnalano una percentuale di popolazione digitalizzata nel nostro paese ancora molto bassa.

Lo stesso Passaglia, che ha dedicato lunghe pagine alla possibilità di costituzionalizzare il diritto di accesso ad Internet con lo schema appena illustrato ha espresso una certa reticenza

³⁰ L. NANNIPIERI, *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad internet*. secondo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" Università di Roma Tre, settembre 2003,3.

ad avallare interventi sulla Costituzione che non si rivelino assolutamente necessari. Ritenendo preferibile, nei limiti del possibile, conservare l'impianto originario anche al fine di evitare sopravvenute distonie rilevabili nel tessuto normativo, ossia per evitare un riconoscimento solo parziale degli aspetti costituzionalmente rilevanti di Internet ipotizza un riconoscimento di tale situazione in un art. 2-bis o 3-bis.³¹

Considerata la complessità di Internet e le sue tante sfaccettature, ci si chiede essenzialmente se gli artt. 2 e 3 siano sufficienti a fungere da base giuridica del diritto di accesso a Internet o se sia piuttosto necessaria una loro integrazione attraverso nuove disposizioni da inserire in Costituzione.³²

Internet è stato concepito come un mezzo per aumentare i contenuti informativi e formativi a disposizione di un individuo, un mezzo per ampliare il suo mondo, questo non necessariamente coincide con il potenziamento della libertà, poiché spesso alcuni soggetti utilizzano Internet per condizionare i convincimenti e le decisioni degli individui, finendo per guidare i loro comportamenti.

Questo è un aspetto che non si può ignorare quando si parla di riconoscimento costituzionale di Internet, il rafforzamento delle possibilità di accesso alla rete deve andare di pari passo con la protezione degli individui da queste condotte scorrette. I principali strumenti attraverso i quali questi soggetti perseguono i loro obiettivi sono i Big Data e l'intelligenza artificiale, questi sono elementi che non possono essere ignorati in virtù del loro enorme potenziale per favorire il progresso economico e sociale attraverso l'orientamento dei comportamenti.³³

Gli accostamenti concettuali o gli ancoraggi, come preferiscono dire alcuni autori, agli articoli della Costituzione non finiscono con la possibilità rappresentata dalla combinazione degli artt.2 e 3.

Se si considera Internet semplicemente come un mezzo di comunicazione, definizione a mio avviso molto riduttiva, risulta immediato l'accostamento con il primo comma dell'art. 15 della Costituzione, il quale riconosce l'inviolabilità della libertà e della segretezza della corrispondenza. Nel primo comma è incluso anche un riferimento ad altre forme di comunicazione, tra le quali è facile individuare anche la comunicazione attraverso la rete.

³¹ P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione Italiana, considerazioni introduttive*, in *Consulta online*, 4 febbraio 2013,28 ss.

³² M. R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al ciber spazio?)*, in *AIC*, rivista n.1/2016, 12.

³³ F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, 2018,70 e ss.

Il concetto di comunicazione non è estraneo neppure all'art. 21 della Costituzione, che garantisce la libertà di manifestazione del pensiero nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa.

Pertanto, si delinea una nuova combinazione di articoli della Costituzione, si tratta della "libertà informatica"³⁴, argomento già trattato negli anni Ottanta, che però è da considerarsi superata e non sufficiente per due motivazioni. Innanzitutto, a distanza di quaranta anni, è riduttivo considerare Internet come un semplice strumento di comunicazione e in secondo luogo il web non è paragonabile né alla stampa né alla televisione.

Le perplessità relative a questo ancoraggio costituzionale però non finiscono qui, infatti sono sostenute anche da una valutazione squisitamente tecnica.

Analizzando i due articoli in esame ci si rende conto che l'art. 15 si riferisce ad una comunicazione tra singoli individui mentre l'art. 21 si riferisce ai mezzi di comunicazione, quindi ad una relazione tra un singolo e molti. Tali metodi di comunicazione risultano essere differenti da Internet, che invece si caratterizza per un tipo di comunicazione da molti a molti.

Inoltre la correlazione tra Internet e gli artt. 15 e 21 ha progressivamente perso importanza nella misura in cui l'elenco delle possibilità che Internet offre è diventato indeterminabile *a priori e, pro futuro*, addirittura inconfondibile, data l'impossibilità di prevedere con ragionevole approssimazione gli esiti dell'evoluzione tecnologica.³⁵

Quindi, si potrebbe dire, che bisogna garantire il libero utilizzo della rete come lo strumento migliore per garantire l'esercizio di alcuni diritti già previsti dalla Costituzione.

In questa prospettiva, l'accesso alla rete si rivela essere fortemente mescolato a situazioni costituzionalmente rilevanti, tanto da dover necessariamente concludere che anche il diritto di accesso ad Internet abbia una consistenza costituzionale.

Fino a questo momento, l'unico paese europeo che ha introdotto dei riferimenti all'accesso a Internet nella propria costituzione è la Grecia.

Con una riforma del 2001 il governo greco ha inserito, nella parte riferita ai diritti della propria Costituzione, un riferimento espressamente rivolto alla "società dell'informazione"

³⁴ V. FROSINI, *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. Matteucci (a cura di), *Privacy e banche dei dati*, Bologna, 1981, 37 ss. Ripresa da T.E. FROSINI, *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Dir. inf.*, 2003, 487 ss.

³⁵ P. PASSAGLIA, *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Consulta online*, 2019, 3 ss.

disponendo all'art. 5A che lo Stato abbia: *“l’obbligo di facilitare l’accesso alle risorse elettroniche, nonché la produzione, lo scambio e la diffusione online di informazione”*.

1.3 Le iniziative per l’inserimento del diritto di accesso a Internet nella costituzione italiana: la proposta di un articolo 34-bis

L’ampio dibattito dottrinale riguardo l’inserimento del diritto di accesso ad Internet in Costituzione ha subito una forte spinta in avanti con l’intervento fatto dal professor Rodotà nel 2010 durante la terza edizione dell’Internet Governance Forum, nel quale affermò che: *“tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet, in condizioni di parità, con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale”*.³⁶

I fautori della proposta di costituzionalizzazione ritengono che questa sia ormai una necessità poiché le tecnologie moderne rappresentano, in misura sempre maggiore, lo strumento attraverso il quale il singolo individuo manifesta il proprio pensiero e la propria personalità nel processo di interazione con il mondo esterno: *“Internet rappresenta un immenso spazio pubblico, il più grande che l’umanità abbia mai conosciuto”*.³⁷

Proprio per questo, non possono essere accettabili limitazioni di accesso alla rete, essa deve rimanere universale.

Internet non può essere visto ancora come una possibilità tecnologica a disposizione del cittadino, ma dovrebbe essere visto come la normale espansione di un diritto naturale.

Quindi uno Stato che possa dirsi pienamente rispettoso dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione deve fare in modo che: *“la legittimazione sociale alla tecnologia deve essere sempre misurata con il metro della democrazia e del rispetto della persona”*.³⁸

La proposta di Rodotà, tesa ad attribuire al diritto di accesso a Internet lo status di diritto fondamentale dell’individuo, ha il suo cardine nella convinzione che questo diritto rientri nella sfera dell’art. 21 della Costituzione che tutela la libertà di manifestazione del pensiero. Pertanto, la proposta che prevede una modifica dello stesso articolo con l’introduzione di un art. 21 bis, si è concretizzata nella presentazione di un disegno di legge costituzionale al Senato della Repubblica n.3487 del 26 settembre 2012 e alla Camera dei Deputati disegno

³⁶ Disegno di legge Costituzionale n.2485. consultabile nell’archivio del Senato.

³⁷ S. RODOTÀ, 2004 XVII Legislatura - Disegno di Legge Costituzionale.

³⁸ S. RODOTÀ, Citazione dalla Lectio magistralis tenuta a Bordeaux (in pari data) per la laurea Honoris causa, in www.Repubblica.it, 28 ottobre 2005, anche in *Persona, libertà, tecnologia. Note per una discussione*, 2005.

di legge n. 1244 del 20 giugno 2013³⁹, dando inizio quindi ai lavori parlamentari.

Il collegamento tra l'art. 21 e il diritto di accesso a internet, si basa essenzialmente sulla concezione di internet come mezzo di comunicazione, ma come già espresso nei paragrafi precedenti questa concezione risulta essere superata, infatti deve essere considerato come un nuovo ecosistema sociale, uno spazio pubblico che sta acquistando sempre maggiore importanza.⁴⁰ Sostanzialmente non si può circoscrivere l'enorme innovazione del web alla sola libertà di espressione.

Inoltre, considerarlo un semplice mezzo di comunicazione, indebolirebbe la proposta di costituzionalizzazione poiché la Corte Costituzionale ha più volte ribadito a partire dalla storica sentenza n. 59 del 1960 relativa al sistema radiotelevisivo che al principio di libera manifestazione del pensiero non corrisponde il diritto di libera utilizzazione dei mezzi di comunicazione.⁴¹

Quindi, perché solo per Internet, e non per tutti gli altri mezzi di comunicazione, dovrebbe configurarsi un diritto alla sua libera utilizzazione.⁴²

L'art. 21, anche se riformato, sembra quindi non essere quello più idoneo a supportare un percorso di costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet essenzialmente perché Internet viene sempre meno identificato solo come un mezzo di comunicazione e sempre più visto come un vero e proprio luogo.⁴³

La qualificazione del diritto di accesso ad Internet ha subito, nel tempo, un'evoluzione contestuale alla mutata concezione dell'Internet stesso.⁴⁴

Pertanto, anche il processo di costituzionalizzazione si è evoluto in tal senso, con la messa a punto di una proposta di modifica dell'art.34⁴⁵, che garantisce l'istruzione a tutti, puntando al riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete Internet e alla sua introduzione in Costituzione. Ricollegandolo al diritto all'istruzione, si supera definitivamente il concetto che Internet sia solo uno strumento per la libertà di espressione.

³⁹ Proposta di legge costituzionale di BIFFONI, COPPOLA, DONATI, BORGHI e altri onorevoli:

"Introduzione dell'articolo 21-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto universale di accesso alla rete internet", presentata alla Camera dei Deputati il 20 giugno 2013.

⁴⁰ M.R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al ciberspazio?)*, in *AIC*, n. 1/ 2016, 7 ss.

⁴¹ *Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59*, in *Giur. Cost.*, 1960.

⁴² P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalista)*, in *Consulta online*, 2012, 9.

⁴³ P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione Italiana*, in *Consulta online*, 2014, 16 ss.

⁴⁴ *Ivi*, 13.

⁴⁵ Proposta di legge costituzionale di D'IPPOLITO e LIUZZI: "Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, in materia di riconoscimento del diritto sociale di accesso alla rete internet", presentata alla Camera dei Deputati il 4 settembre 2018.

L'articolo si collocherebbe infatti nella parte prima titolo II, della Costituzione, dedicata ai "Rapporti etico-sociali".

La proposta prevede un art. 34-bis, ed è stata presentata prima al Senato della Repubblica come disegno di legge costituzionale n. 1561 del 10 luglio 2014 e, successivamente, alla Camera dei deputati come disegno di legge costituzionale n. 2816 del 14 gennaio 2015.

È rilevante la concezione innovativa alla base del disegno di legge, infatti risulta chiara la volontà dei promotori di non voler ancorare il diritto di accesso ad Internet a nessun'altro diritto costituzionale. L'obiettivo è quello di evitare sia una possibile riduzione delle fattispecie giuridiche che sarebbero state tutelate sia quello di mantenere una autonomia dello stesso.

Come scritto da uno dei promotori del disegno di legge: *"L'accesso ad Internet si pone quindi come presupposto sia dell'esercizio innovativo dei tradizionali diritti o, il che è lo stesso, dell'esercizio nel cyberspazio dei diritti dell'uomo e del cittadino, sia di nuove situazioni giuridiche, sia della possibilità di usufruire di infiniti servizi"*.⁴⁶

La proposta di legge si articola su tre commi, nel primo si enuncia che: *"tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet in condizioni di parità e con modalità tecnologicamente adeguate"*. Nel secondo che: *"la Repubblica promuove le condizioni che rendono effettivo l'accesso alla rete internet come luogo dove si svolge la personalità umana, si esercitano i diritti e si adempiono i doveri di solidarietà politica, economica e sociale. La limitazione di tale diritto può avvenire, con le garanzie stabilite dalla legge, solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria"*.

Infine nel terzo comma si riconosce: *"la neutralità della rete internet. La legge determina le condizioni affinché i dati trasmessi e ricevuti mediante la rete internet non subiscano trattamenti differenziati se non per fini di utilità sociale e riconosce la possibilità di utilizzare e di fornire apparecchiature, applicativi e servizi di propria scelta"*.

L'obiettivo della proposta non è esclusivamente quello di apportare un adeguamento della Costituzione ai tempi moderni ma quello di promuovere un vero e proprio cambiamento culturale, come detto da D'Ippolito: *"il cambiamento che si vuole operare non è solo giuridico o economico ma soprattutto culturale e, in quanto tale, ha il suo punto di partenza in una corretta istruzione, formazione, informazione dei suoi protagonisti. L'accesso ad*

⁴⁶ G. D'IPPOLITO, *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, Aracne editrice, 2017, 79.

*Internet è infatti portatore di una funzione sociale, di crescita e conoscenza.*⁴⁷

Come detto, l'art.34 bis entrerebbe nella parte della Costituzione dedicata ai rapporti etico-sociali, assumendo quindi la forma di diritto sociale, come l'istruzione o la salute, questo comporterebbe non solo il divieto di attività lesive del diritto ma anche l'obbligo da parte dello Stato di intervenire per garantire uno standard minimo nel servizio di connessione grazie ad un costante ammodernamento delle infrastrutture in modo da renderle sempre adeguate ed efficienti, promuovendo contemporaneamente una diffusione omogenea della rete nel Paese, in modo da abbattere progressivamente il divario digitale attualmente esistente. Sarebbe veramente importante non perdere questa occasione, portare a termine l'iter di approvazione del disegno di legge costituzionale e ottenere il riconoscimento di Internet come diritto sociale, vorrebbe dire considerarlo un bene comune, quindi una possibilità per tutti di usufruire delle infinite possibilità che Internet offre per migliorare la nostra qualità di vita, per aiutarci ad informarci, ad istruirci, spesso anche in maniera gratuita, a lavorare e più in generale ad esprimere la nostra personalità. Tutto questo deve prevedere quella che si chiama "alfabetizzazione digitale" della popolazione, istruirla cioè al corretto utilizzo di questo diritto fondamentale, in modo che possa contribuire concretamente alla crescita e all'evoluzione del paese.

1.4. I primi interventi normativi sul diritto di accesso ad Internet

Purtroppo, il legislatore italiano nel corso degli anni è intervenuto in maniera frammentaria nel campo della regolamentazione del web, ha preferito interessarsi di volta in volta a specifici aspetti e settori della materia, riguardanti soprattutto determinate fattispecie in materia di comunicazione istituzionale della Pubblica Amministrazione e di e-Government, oggetto di frequenti riforme legislative.⁴⁸

Il legislatore ha spesso ricevuto una spinta molto forte ad intervenire per far fronte all'esigenza di doversi adeguare alla normativa europea, tale processo di adeguamento sottolinea ancor di più l'arretratezza dei sistemi informatici e anche di comunicazione della Pubblica Amministrazione italiana, che inevitabilmente condizionano la qualità dei servizi offerti.

Queste criticità erano state messe in evidenza già dal "*Rapporto sui principali problemi della*

⁴⁷ Ivi, 80.

⁴⁸ A. ALÙ, *Norme di internet, quel caos che c'è in Italia*, in *www.agendadigitale.eu*, 2015.

Amministrazione dello Stato”⁴⁹ di Massimo Severo Giannini, trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979, il rapporto parlava di un generale ammodernamento organizzativo delle amministrazioni dello Stato attraverso processi di riforma e interventi di innovazione tecnologica al fine di garantire l'erogazione di servizi pubblici migliori.

Solo nei primi anni novanta vedranno la luce interventi normativi importanti, ma sempre settoriali come il d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39 recante *“Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera m, della legge 23 ottobre 1992, n. 421”*.

Il primo intervento normativo, che evidenzia un interesse istituzionale per i temi legati alla rete Internet e che ha stabilito il diritto di accesso agli strumenti informatici, richiamando chiaramente il principio di eguaglianza dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, è la legge 9 gennaio 2004, n. 4 recante *“Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”*, con cui l'Italia si dota di una normativa avanzata in materia di accessibilità, meglio conosciuta come la *“Legge Stanca”*.

L'art. 1 della legge 9 gennaio 2004, n. 4 stabilisce che *“La Repubblica riconosce e tutela il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici”* (c.1); *“È tutelato e garantito, in particolare, il diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione”* (c.2).

Il legislatore quindi si assume l'impegno di mettere in campo le iniziative per il superamento del divario digitale, avendo riconosciuto l'importanza degli strumenti informatici.

Un'altra svolta fondamentale a livello normativo arriva con l'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), istituito con il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, successivamente modificato e integrato prima con il decreto legislativo 22 agosto 2016 n. 179 e poi con il decreto legislativo 13 dicembre 2017 n. 217.

Esso introduce il concetto di cittadinanza digitale inteso come quell'insieme di diritti e di doveri che mediante le tecnologie digitali rende più fluido il rapporto tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione.

Inoltre, prevede che i dati pubblicati nei portali istituzionali siano disponibili in rete

⁴⁹ Rapporto Giannini, in *www.tecniche normative.it*.

gratuitamente.

Sembra evidente che la realizzazione degli obiettivi del CAD tra i quali la partecipazione alla democrazia elettronica, intesa come maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi sia legata molto strettamente a quel principio di diritto di accesso ad Internet come diritto funzionale all'esercizio di altri diritti fondamentali.

Ormai è del tutto evidente che lo Stato deve preoccuparsi di ridurre il *digital divide* esistente nella popolazione, tra coloro che hanno accesso ad Internet e agli strumenti informatici e quella parte della popolazione esclusa.

Nel campo delle iniziative legislative, è rivelante il disegno di legge costituzionale 874/2014 presentato in Sicilia il 26 novembre 2014. Si tratta di uno "Schema di progetto di legge costituzionale da proporre al Parlamento della Repubblica ai sensi dell'articolo 41 ter, comma 2, dello Statuto, recante Modifiche allo Statuto della Regione in materia di diritto di accesso ad Internet".

La proposta prevede l'introduzione di un nuovo art.33-bis dello Statuto volto a formalizzare il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet nell'ambito delle norme statutarie vigenti. Precedentemente nel novembre del 2004, anche la Regione Lazio era intervenuta inserendo una specifica previsione nel suo Statuto, infatti è l'unica Regione che menziona espressamente nel catalogo dei diritti il "diritto alla fruizione delle reti informatiche".

Come si evince da questa breve panoramica, gli interventi normativi sul diritto di accesso ad Internet, ma più in generale sulla regolamentazione della rete Internet sono stati sparsi e frammentati nel corso degli anni.

È assolutamente prioritario invece che l'intervento del legislatore, in questo campo, assuma centralità nell'agenda politica.

Non si può negare che un intervento normativo organico sia ormai diventato urgente, soprattutto se teniamo conto dell'uso sempre più intenso che facciamo di Internet.

2. L'accesso ad internet nella normativa europea

Anche il quadro normativo europeo, come quello italiano, appare caratterizzato da numerosi interventi del legislatore nel corso del tempo e pertanto spesso appare non uniforme e con effetti non omogenei.

La Commissione europea svolge un ruolo centrale nel promuovere le iniziative che siano in grado di garantire la diffusione generalizzata delle tecnologie digitali e rendere la società dell'informazione accessibile a tutti i cittadini dell'Unione. Anche il quadro normativo europeo, come quello italiano, appare caratterizzato da numerosi interventi del legislatore nel corso del tempo e pertanto spesso appare non uniforme e con effetti non omogenei.

Infatti sarà proprio la Commissione con il suo Communication Review “Verso un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati” Comunicazione 1999/ 539⁵⁰ a fornire una serie di proposte tese a disegnare un quadro normativo relativo al sistema delle comunicazioni elettroniche.

L’obiettivo molto ambizioso è quello di garantire la progressiva armonizzazione delle regole, di migliorare le dinamiche del mercato concorrenziale, di dotare le Autorità nazionali di incisivi poteri di controllo e di intervento e di favorire la creazione di un regime di neutralità tecnologica, al fine di realizzare un graduale ravvicinamento delle diverse normative nazionali e creare una regolamentazione unica europea.⁵¹

Il legislatore europeo è intervenuto per rendere più omogeneo il quadro normativo relativo alle telecomunicazioni, allo scopo di favorire adeguate condizioni di accessibilità alla rete, riconoscendo la rilevanza strategica di Internet per promuovere una società dell'informazione inclusiva in Europa e per creare così un mercato concorrenziale, con un buon livello qualitativo e il massimo vantaggio per gli utenti finali. Nasce in questo contesto la nozione di servizio universale.

Tale nozione è configurata dalla Direttiva n. 2002/22/ce del 7 marzo 2002 (Relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica)⁵², all’art. 1 stabilisce che “*Scopo della presente direttiva è garantire la disponibilità in tutta la Comunità di servizi di buona qualità accessibili al pubblico attraverso una concorrenza e un’opportunità di scelte effettive, nonché disciplinare le circostanze in cui le esigenze degli utenti finali non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato*”.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, del 10 novembre 1999, intitolata *Verso un nuovo quadro per l’infrastruttura delle comunicazioni elettroniche e i servizi correlati*. Esame del 1999 del quadro normativo delle comunicazioni.

⁵¹ A. ALÙ, *Accesso a internet, un diritto solo a metà: il caos delle norme UE*, in www.agendadigitale.eu, ottobre 2015.

⁵² La Direttiva "servizio universale" 2002/22/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 è stata riformata dalla Direttiva 2009/136/ce del 25 novembre 2009, recante modifica della Direttiva 2002/22/ ce relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della Direttiva 2002/58/ce, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni.

L'accesso alla rete rientra nella nozione di servizio universale, viene descritto come *“insieme minimo definito di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, a un prezzo accessibile”*.

L'attuazione è posta a carico degli Stati che sono soggetti all'obbligo di assicurare a tutti gli utenti finali il rispetto degli standard qualitativi dei servizi e devono garantire la prestazione del servizio in maniera corretta e trasparente.

Il legislatore europeo ha considerato l'accesso alla rete Internet uno strumento di coesione sociale, capace di produrre benefici di carattere economico, culturale, sociale, politico e democratico derivanti dallo sviluppo e dalla diffusione dei servizi di comunicazione elettronica.

Nel 2009 c'è stato un intervento di revisione che ha ribadito la rilevanza del diritto di accesso ad Internet, considerando essenziale portare a termine la creazione di uno spazio europeo dell'informazione.

L'intervento di revisione è stato piuttosto ampio e ha riguardato anche tutti gli interventi normativi fatti nel 2002 in tema di rete e servizi di comunicazione elettronica e di accesso alle reti.

E' in questo contesto che la direttiva 2009/140/CE⁵³ del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 introduce all'art. 1, un nuovo comma 3-bis in base al quale *“I provvedimenti adottati dagli Stati membri riguardanti l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, devono rispettare i diritti e le libertà fondamentali delle persone fisiche, garantiti dalla Convenzione europea per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dai principi generali del diritto comunitario. Qualunque provvedimento di questo tipo riguardante l'accesso o l'uso di servizi e applicazioni attraverso reti di comunicazione elettronica, da parte degli utenti finali, che ostacolasse tali diritti o libertà fondamentali può essere imposto soltanto se appropriato, proporzionato e necessario nel contesto di una società democratica e la sua attuazione deve essere oggetto di adeguate garanzie procedurali”*.

Accostando ufficialmente l'accesso ad Internet e l'utilizzo dei servizi che esso mette a disposizione alle libertà fondamentali delle persone fisiche, rende il passaggio alla configurazione del diritto di accesso ad Internet come diritto sociale, a mio avviso, veramente

⁵³ L'art. 1 della Direttiva 2009/140/ce, modifica la Direttiva 2002/21/ce, inserendo un nuovo art. 3-bis.

breve.

La Commissione europea, nel 2010, ha proposto un'agenda europea del digitale con l'obiettivo di rafforzare le condizioni effettive di accessibilità ad Internet e sviluppare così un mercato unico, che diffonda i benefici dell'era digitale a tutte le fasce sociali e condurre l'Europa verso una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.⁵⁴

Con questa tipologia di interventi le istituzioni europee stanno dimostrando la volontà politica di rimuovere il divario digitale esistente tra i diversi Stati membri.

Tuttavia, come già detto all'inizio del paragrafo, gli interventi normativi europei in materia di diritto di accesso ad Internet non sono stati sempre omogenei molto probabilmente perché la tendenza del legislatore europeo è quella di limitarsi a fornire delle indicazioni generali o di principio attraverso le Direttive per poi lasciare all'azione degli Stati membri attraverso quello che è chiamato recepimento, l'emissione degli opportuni provvedimenti normativi.

Purtroppo, non tutti gli Stati dell'Unione hanno la stessa capacità normativa e lungimiranza tale da concretizzare in maniera positiva le indicazioni ricevute dalle varie Direttive.

Il rischio è quello di un'Europa a due velocità, in cui ciascun Stato membro mette a punto differenti strategie nazionali digitali, e la conseguenza inevitabile sarà l'esistenza di cittadini europei che potremmo chiamare inclusi digitali e cittadini europei esclusi digitali.

Quindi, un intervento europeo più diretto, come ad esempio la modifica del TUE o l'adozione di un Regolamento che per la sua natura è un vero e proprio atto legislativo, vincolante in tutte le sue parti con l'obbligo per gli Stati membri di rispettarlo per intero, permetterebbe di accelerare l'effettiva partecipazione di quelle fasce di popolazione europea che rischiano invece di rimanere escluse da questa società interconnessa e interattiva creata da Internet.

⁵⁴ A. ALÙ, *Il diritto di accesso ad Internet nell'ordinamento europeo*, Aracne editrice, 2017, 99 ss.

CAPITOLO II

LA P.A. DIGITALE E IL RAPPORTO CON IL CITTADINO

1. La nuova cultura inclusiva e partecipativa della P.A.: trasparenza e accesso

L'art. 118 della Costituzione, vede il cittadino come soggetto attivo che può collaborare con le istituzioni e partecipare alle decisioni e alle politiche pubbliche.

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) definisce la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche come una condizione essenziale per i governi, che in questo modo riescono ad ottenere un sostanziale contributo nella gestione di questioni complesse, di interesse comune, come ad esempio la scuola o l'ambiente.⁵⁵

La collaborazione tra i cittadini e le strutture della Pubblica Amministrazione offre a quest'ultima la possibilità di migliorare la qualità dei servizi resi.

La promozione di politiche inclusive può avere effetti positivi sul livello della performance delle istituzioni pubbliche poiché permette di comprendere meglio i bisogni dei cittadini.

Non a caso, anche la valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche è oggi strettamente legata al "capitale democratico"⁵⁶, che le stesse istituzioni sanno coltivare e sviluppare e su cui vengono anche giudicate dai propri cittadini.

Con il d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150, modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (riforma Madia della P.A.), il legislatore all'art. 7 comma 2 lett. c), delinea la partecipazione dei cittadini alla valutazione della performance organizzativa dell'amministrazione, strutturandola su tre cardini fondamentali:

- relativamente al profilo soggettivo, sia i cittadini sia gli utenti finali sono protagonisti dei processi valutativi dei servizi resi dall'amministrazione pubblica;
- relativamente al profilo oggettivo, l'ambito della valutazione concerne la qualità di tutte le attività istituzionali e tutte le prestazioni di servizi delle pubbliche amministrazioni;

⁵⁵ Report pubblicato dall'OCSE (novembre 2008), su "*Open and Inclusive Policy Making*", giugno 2009.

⁵⁶ *Cittadini e partecipazione*, consultabile in www.qualitapa.gov.it.

- relativamente al profilo procedimentale, la partecipazione dei cittadini alla valutazione è ricondotta all'ambito specifico della performance organizzativa dell'amministrazione, secondo quanto stabilito dagli articoli 8 e 19-bis".⁵⁷

La promozione di politiche inclusive è dunque un primo e significativo elemento per accrescere la fiducia e la credibilità istituzionale.

La valutazione partecipativa è una forma di valutazione della performance che si sviluppa nell'ambito del rapporto di collaborazione tra amministrazione pubblica e cittadini. Essa ha come obiettivo l'integrazione dell'azione amministrativa con il punto di vista dei cittadini utenti, mirando a migliorare la qualità delle attività e dei servizi pubblici, per avvicinarli ai reali bisogni dei cittadini, grazie alle loro idee e suggerimenti, promuovendo contemporaneamente processi di innovazione amministrativa.

La valutazione partecipativa ha senso solo se incide sui servizi, portando a una riprogettazione complessiva più efficace ed efficiente del servizio pubblico. Essa dovrà necessariamente incidere sia sulle decisioni e politiche pubbliche, sia sui comportamenti dei cittadini per stimolarli a produrre un cambiamento culturale e sociale.⁵⁸

Le parole d'ordine di questa nuova cultura della P.A. sono trasparenza ed inclusione.

La prima va intesa come accesso, chiarezza e disponibilità delle informazioni da parte della P.A., che però non è sufficiente da sola a garantire una partecipazione consapevole da parte dei cittadini. La trasparenza, infatti, deve essere accompagnata dall'inclusione, che è da intendersi come coinvolgimento dei cittadini nel processo decisionale.

Le pubbliche amministrazioni si sono molto impegnate negli ultimi anni per diventare "trasparenti" e sono stati compiuti grandi sforzi per garantire il diritto di accesso alla cittadinanza all'informazione.

In questo senso si è mosso anche il legislatore con interventi normativi importanti come il d. lgs 14 marzo 2013, n. 33 in materia di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

Il decreto, tra l'altro, ha introdotto l'obbligo per i portali istituzionali di realizzare una sezione "Amministrazione Trasparente", nella quale pubblicare una serie di informazioni di interesse pubblico.

⁵⁷ *Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche* - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento della Funzione Pubblica Ufficio per la valutazione della performance, novembre 2019, 4.

⁵⁸ *Ivi*, 23 ss.

Il d. lgs 14 marzo 2013, n. 33 è stato a sua volta modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 con l'introduzione di importanti novità come la totale accessibilità alle informazioni e ai documenti pubblici, un accesso civico universale che si ispira al *Freedom of Information Act* (FOIA) statunitense, che garantisce l'accessibilità, di chiunque lo richieda, a qualsiasi documento o dato in possesso delle P.A., salvo i casi in cui la legge lo esclude espressamente.⁵⁹ È necessario evidenziare che, anche quest'intervento normativo, l'introduzione del diritto di accesso civico come nuova forma di accesso alle informazioni, ha lo scopo di incrementare il rapporto di fiducia tra i cittadini e la P.A., si tratta di una terza e più avanzata fase di attuazione del principio di trasparenza amministrativa, un modello 2.0. di trasparenza.⁶⁰

Il principio di trasparenza così immaginato, teso a garantire il godimento delle libertà e dei diritti, deve necessariamente essere agganciato ai processi di condivisione e partecipazione della rete.⁶¹

A questo punto diventa chiaro quanto il ruolo delle nuove tecnologie, in particolare del web 2.0, detto anche web partecipativo, sia fondamentale per realizzare il modello di cittadinanza attiva che si sta descrivendo. Di conseguenza, il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet come diritto sociale è fondamentale per garantire ad ogni cittadino una partecipazione più matura e consapevole ai processi della Pubblica Amministrazione.

Abbattendo il *digital divide* esistente nel paese si darebbe la possibilità a tutti i cittadini, anche a quelli potenzialmente interessati alla cittadinanza attiva ma al momento impossibilitati alla partecipazione per mancanza o dell'accesso alla rete o dello strumento informatico, di fornire così un contributo fattivo.

Si deve evitare di considerare ancora una volta gli strumenti social come semplici canali di comunicazione, infatti per le loro caratteristiche di velocità e di popolarità si potrebbero trasformare in uno strumento utilissimo, a disposizione della P.A., per instaurare un nuovo dialogo e un nuovo rapporto tra cittadini ed istituzioni improntato all'informazione, all'ascolto, alla consultazione e alla partecipazione.

⁵⁹ FOIA emanato il 4 luglio 1966 dal Presidente Johnson, è stato più volte modificato sino ai due più recenti memoranda del 2009 del Presidente Obama.

⁶⁰ P. FALLETTA, *Il Freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in www.federalismi.it, 30 novembre 2016, I ss.

⁶¹ *Ivi*, 14.

1.1 Il processo di digitalizzazione della P.A.

Il processo di innovazione della Pubblica Amministrazione passa principalmente attraverso la digitalizzazione dell'apparato amministrativo e dei suoi procedimenti.

Per amministrazione digitale si intende: *“un sistema di gestione digitalizzata che permette di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi informatici, con l'obiettivo di rendere più efficiente il lavoro degli enti e di offrire agli utenti, sia cittadini che imprese, servizi nuovi o più rapidi, soprattutto attraverso lo strumento dei siti web delle pubbliche amministrazioni interessate”*.⁶²

Portare avanti il processo di innovazione garantisce diversi benefici sia in termini economici sia in termini sociali. Infatti come illustrato da uno studio effettuato dal Politecnico di Milano, presentato allo SMAU nel 2012, l'ammodernamento della P.A. porterebbe un risparmio stimato di 20 miliardi di euro l'anno.⁶³

La digitalizzazione consiste nel cambiamento organizzativo in grado di incidere: sulla gestione interna dei documenti amministrativi trasferendoli su supporti digitali, sulle singole procedure e sui rapporti con i fruitori finali dei servizi, i cittadini.

Per essere più precisi, il processo di ammodernamento non consiste solamente nella digitalizzazione, ma si basa anche su altri due concetti chiave: l'informatizzazione e la dematerializzazione.

Per informatizzazione si intende la rimozione di tutte le operazioni manuali in ogni fase della gestione dei procedimenti amministrativi prevedendo l'introduzione dei sistemi informatici. Sono stati proprio l'introduzione e l'utilizzo delle nuove tecnologie che hanno determinato la nascita del concetto di e-government, relativo alle attività delle amministrazioni pubbliche svolte grazie alle reti telematiche e alla rete Internet.

Infine, la dematerializzazione consiste invece nella trasformazione del documento cartaceo in digitale. Da tale operazione conseguono una serie di vantaggi: una riduzione dei costi amministrativi, una più agevole trasmissione e modifica del documento e la non trascurabile riduzione del consumo di carta con positivi effetti sull'impatto ambientale.

In quest'ottica, il Codice dell'Amministrazione Digitale si è concentrato su due punti fondamentali, la qualità del servizio reso dall'amministrazione e la partecipazione dei

⁶² D. SAMMARRO, *La pubblica amministrazione digitale alla luce delle recenti modifiche al CAD*, in <https://www.ratioiuris.it/>, 15 novembre 2017.

⁶³ Studio dell'Osservatorio della School of Management del Politecnico di Milano, 2012

cittadini, pertanto sono stati messi a disposizione dei cittadini utenti importanti strumenti come:

- il domicilio digitale, che “sarà rappresentato da un indirizzo PEC o equivalente (servizi di recapito certificato) da dichiarare alla Pubblica amministrazione tramite il proprio comune di residenza valido ai fini delle comunicazioni elettroniche aventi valore legale”;
- i pagamenti informatici, attuabili tramite delle apposite piattaforme tecnologiche riconosciute dallo Stato come PagoPA;
- l’identità digitale, intesa come la: “rappresentazione informatica della corrispondenza tra un utente e i suoi attributi identificativi, verificata attraverso l’insieme dei dati raccolti e registrati in forma digitale” (SPID).⁶⁴

SPID è la vera novità della riforma del CAD, si tratta di un sistema pubblico che permette ai cittadini ed alle imprese di accedere con un’unica identità digitale a tutti i servizi on-line della Pubblica Amministrazione, prevede differenti credenziali in base al livello di sicurezza richiesto per l’accesso.

Un passo fondamentale per la realizzazione del processo di ammodernamento della P.A. è stato compiuto durante la XVI Legislatura (governo Monti), con l’istituzione dell’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) con il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (cd. “Decreto Sviluppo”).

L’AgID è l’agenzia tecnica della Presidenza del Consiglio, collabora con la struttura commissariale del Team Digitale alla Presidenza del Consiglio, per la realizzazione degli obiettivi dell’Agenda Digitale Italiana.

Nello specifico, l’agenzia ha il compito di favorire la trasformazione digitale del Paese, di promuovere la diffusione delle competenze digitali anche in collaborazione con le istituzioni e gli organismi internazionali, nazionali e locali e di emanare le linee guida e i regolamenti in materia.

Inoltre coordina le amministrazioni nell’attuazione del Piano Triennale per l’informatica della Pubblica amministrazione.

Il Piano Triennale per l’informatica nella Pubblica Amministrazione, è uno strumento fondamentale di questo percorso di innovazione, infatti esso detta gli indirizzi per attuare una strategia condivisa con tutte le parti sia pubbliche che private per la trasformazione digitale del paese: Pubblica Amministrazione, cittadini, imprese, mercato, mondo della ricerca.

⁶⁴ D.lgs. 2005 7 marzo 2005, n.82, 313.

Il Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione è un documento di indirizzo strategico ed economico.

Il Piano 2019-2021 integra le linee di azione del precedente, introducendo alcune novità, come ad esempio: *”il rafforzamento del tema delle competenze manageriali e digitali all'interno delle pubbliche amministrazioni, con iniziative concrete di sensibilizzazione e formazione, l'adozione di una nuova chiave di lettura delle linee d'azione, che individua le aree di intervento e l'impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, nel breve, medio e lungo periodo”*⁶⁵.

L'Agenzia attraverso le azioni e gli interventi contenuti nell'ultimo piano triennale, tenta di colmare il gap digitale presente tra l'Italia e gli altri stati europei.

Un altro strumento molto importante messo in campo da AgID è il programma “Italia Login”, attraverso il quale viene fornito supporto alle amministrazioni locali per la loro trasformazione digitale, con azioni di affiancamento per formare le amministrazioni e con strumenti di monitoraggio per misurare il livello di crescita digitale nazionale e territoriale.

Il Report della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione della P.A., istituita con deliberazione della Camera dei Deputati del 14 giugno 2016, ha evidenziato una scarsa conformità alla normativa e una grande distanza dalle indicazioni del piano triennale.⁶⁶

I dati del report evidenziano un discreto risultato positivo da parte delle Amministrazioni nella pubblicazione sui portali istituzionali dei servizi verso il cittadino (front-office), mentre raramente si trova altrettanta efficienza nelle fasi di back-office, cioè nei procedimenti interni, dove sono duri a morire i meccanismi complessi e i processi cartacei con firme autografe e bolli, retaggio di una vecchia concezione di P.A.

Questi meccanismi procedurali non sono stati riprogettati o ripensati per adeguarli all'efficienza, al linguaggio e all'immediatezza richiesti dal sistema digitale. Questa mancanza di digitalizzazione del processo di back-office, di fatto, è spesso la causa della scarsa efficacia dei servizi resi al cittadino.⁶⁷

Purtroppo, anche l'indice DESI (Digitalizzazione dell'Economia e della Società), prodotto

⁶⁵ Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione in www.pianotriennale-ict.italia.it 2018.

⁶⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione, atti consultabili in www.docs.italia.it, 11 gennaio 2017.

⁶⁷ A. LAVARRA, *Digitalizzazione della PA: come superare le sfide partendo da un'autovalutazione*, in www.intesys.it, dicembre 2018.

dalla Commissione Europea, ha messo ben in evidenza il divario esistente tra l'Italia e gli altri paesi europei. Il nostro paese occupa posizioni veramente preoccupanti, un quartultimo posto per il livello di digitalizzazione generale e un ultimo posto per il livello di utilizzo da parte dei cittadini dei servizi messi a disposizione on line dall'Amministrazione Pubblica.⁶⁸ In questo senso è intervenuta anche l'Unione Europea mettendo a disposizione strumenti e fondi per l'innovazione tecnologica dei paesi digitalmente più arretrati, nel 2010 ha pubblicato "Europa 2020" che altro non è che un programma strategico decennale, all'interno del quale è contenuta l'Agenda europea del digitale.

Essa ha come obiettivi principali la costituzione di un mercato unico digitale dedicato alle amministrazioni pubbliche di tutti i paesi europei e la diffusione di Internet a banda larga, l'innovazione va di pari passo con l'implementazione delle più recenti tecnologie.

Quello che sembra evidente, da questa breve analisi sullo stato dell'arte del processo di digitalizzazione del paese, è che occorre una capacità realizzativa e organizzativa e una visione strategica di lungo periodo, che troppo spesso sono mancate determinando il ritardo digitale che il paese fatica a recuperare.

Anche l'Agenda Digitale Nazionale, considerata fondamentale nel processo di digitalizzazione appare composta da una pluralità di provvedimenti che danno vita ad un processo in continuo divenire più che ad un piano organico pluriennale.⁶⁹

Inoltre, si può dire che gli interventi in ordine sparso, i piani di digitalizzazione a livello territoriale, le agende digitali degli enti, regionali e locali, contribuiscono a rendere il quadro nazionale complesso e spesso disomogeneo.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione ha individuato diverse criticità che hanno contribuito a rallentare il processo di rinnovamento.

I principali fattori individuati sono: la scarsa conoscenza ed applicazione della normativa relativa al digitale, la mancata dotazione negli anni da parte della P.A. di competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie.

Inoltre, la mancanza di competenze interne, principalmente nei quadri e nei ruoli dirigenziali, impedisce alla P.A. di contrattare adeguatamente con i fornitori, di progettare correttamente le soluzioni necessarie, di scrivere bandi di gara che selezionino il prodotto o il servizio più

⁶⁸ *Ivi.*

⁶⁹ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 2 ss.

adeguato e, cosa più strategica di tutte, di controllare efficacemente lo sviluppo e la realizzazione delle soluzioni informatiche.⁷⁰

La P.A. avrebbe quindi bisogno di personale interno con competenze sia giuridiche che informatiche, cosa sicuramente non facile considerato che l'età media dei dipendenti pubblici italiani è la più alta dei paesi OCSE.⁷¹

Inoltre, il processo di digitalizzazione dei procedimenti amministrativi comporta anche un problema di sicurezza dei dati raccolti, gestiti e custoditi dall'amministrazione.

Grazie all'evoluzione tecnologica, le amministrazioni in tempi relativamente brevi hanno raccolto e continuano a raccogliere enormi quantità di dati, ciò renderà necessario per la loro conservazione il ricorso a sistemi tecnologici molto avanzati di cui le amministrazioni nella stragrande maggioranza dei casi non dispongono.

Pertanto, il servizio di custodia dei dati sarà affidato a società esterne che erogano questi servizi (c.d. cloud computing)⁷², in questo caso le amministrazioni dovranno prevedere rigidi protocolli di monitoraggio e controllo sull'attività svolta da queste società.

Il principio del *digital first* di cui si parla sempre più spesso, cioè il principio della priorità digitale o del digitale innanzitutto, è da intendersi come principio da applicare all'organizzazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche.

Questo principio descritto come una proiezione verso la piena e prioritaria digitalizzazione dei servizi della P.A., presenta in realtà molti elementi vaghi. Ancora non è chiaro se il *digital first* è da intendersi come un principio di esclusività digitale da applicare all'erogazione dei servizi, oppure come un'erogazione digitale intesa come prima scelta, senza escludere però le modalità tradizionali.⁷³

⁷⁰ G. POSTIGLIONE, *Digitalizzazione della PA in Italia, la strategia delle tre C*, in www.agedendadigitale.eu, 2 luglio 2019.

⁷¹ 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*, www.oecd-ilibrary.org, 2017.

⁷² F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in www.MediaLaws.eu, 2/2018, 154 ss.

⁷³ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, 5.

1.2 Come è cambiata la comunicazione con la P.A. nell'era digitale

La Pubblica Amministrazione si sta trasformando, seppur lentamente in una P.A. digitale, la stessa trasformazione sta coinvolgendo anche il cittadino che avendo a disposizione strumenti digitali come PC e smartphone e l'accesso alla rete si sta trasformando in un cittadino digitale.

L'idea di amministrazione digitale è quindi strettamente legata a quella di cittadinanza digitale e comporta necessariamente la nascita di un nuovo tipo di rapporto tra pubblico e privato.

La comunicazione digitale della pubblica amministrazione, negli ultimi anni, sta affrontando un'importante sfida legata alla trasparenza, all'efficacia dei servizi e allo snellimento dei procedimenti amministrativi.

Lo sviluppo del web 2.0, del web partecipativo come è stato già chiamato precedentemente, consente un rivelante scambio tra la P.A. e il cittadino utente.

La comunicazione istituzionale on-line, come definita dagli stessi esperti di comunicazione della P.A. è: *“parte integrante della comunicazione pubblica e rappresenta uno strumento strategico per il miglioramento della relazione tra amministrazione e cittadino, grazie alle sue essenziali caratteristiche di velocità, connettività universale, bassi costi ed interattività”*.⁷⁴

Essa sta velocemente cambiando, il web è infatti diventato un canale interattivo adatto ad un costante dialogo tra l'amministrazione e i cittadini.

La comunicazione istituzionale persegue diverse finalità come: informare i cittadini utenti, far conoscere la mission dell'ente, promuovere la trasparenza amministrativa e la semplificazione dei processi.

La necessità di realizzare una comunicazione aperta e trasparente da parte degli apparati della P.A. è ormai diventata essenziale e potrà avvenire solo attraverso un cambiamento culturale, prima ancora che normativo ed organizzativo, che consenta di realizzare concrete modalità di relazione diretta tra il potere pubblico ed il cittadino.

⁷⁴ Comunicazione istituzionale on-line, in www.qualitapa.gov.it, 2014.

In tale prospettiva, l'ascolto e il monitoraggio sono i principali pilastri del nuovo modello di comunicazione pubblica, determinanti per migliorare l'erogazione dei servizi pubblici e valorizzare la partecipazione attiva e consapevole dei cittadini al processo decisionale.⁷⁵

La presenza del cittadino nella sfera pubblica e il consolidarsi del profilo di cittadinanza digitale hanno determinato l'adozione di una serie di importanti modifiche al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), approntando strumenti tecnologici in grado di implementare la comunicazione tra P.A. e cittadino. Si può dire che l'accesso a tutti i servizi della P.A. da parte del cittadino, dovrà avvenire esclusivamente attraverso questi strumenti informatici.

Utilizzare il web per la comunicazione, o gli strumenti informatici per interagire con i cittadini, non evitano però il pericolo di replicare anche on-line, la vecchia abitudine di un dialogo monodirezionale da parte della P.A., privo di una reale interazione con gli utenti, che eventualmente si limita alla semplice condivisione di un comunicato stampa.

La Pubblica Amministrazione dovrebbe dotarsi di figure professionali in possesso di competenze specifiche, funzionali a garantire la credibilità dell'istituzione, nella prospettiva di promuovere un'efficace "*web reputation*", da costruire sfruttando le potenzialità tecniche e di comunicazione offerte dall'utilizzo efficace degli strumenti digitali.⁷⁶

Il sistema di comunicazione pubblico deve aggiornarsi in modo da stimolare una reale e maggiore partecipazione dei cittadini utenti al processo decisionale della P.A., i soli siti istituzionali non sono più in grado di garantire un accesso adeguato alle informazioni pubbliche, poiché i cittadini cercano il dialogo diretto con il proprio interlocutore, mediante dinamiche comunicative bilaterali, orizzontali e interattive.⁷⁷

2. L'alfabetizzazione informatica dei cittadini

Si è già discusso nel primo capitolo della sempre crescente importanza che Internet ricopre nella vita della popolazione e delle sue enormi potenzialità e benefici.

A questo proposito, sono molto importanti in particolare due articoli del CAD, relativi ai rapporti tra P.A. e cittadini.

⁷⁵ N. MOLINO, *Della reputazione. La comunicazione post media della Pubblica Amministrazione*, Algra Editore, 2017.

⁷⁶ *Ivi*, 4 ss.

⁷⁷ A. ALU, *Ascolto e monitoraggio dovrebbero essere i pilastri di una comunicazione pubblica efficace, per migliorare i servizi e stimolare la partecipazione dei cittadini*, in www.agendadigitale.eu, 201.

L'art.3 che stabilisce che: “*chiunque ha il diritto di usare in modo accessibile ed efficace le soluzioni e gli strumenti di cui presenti nel Codice nei rapporti con i soggetti delle pubbliche amministrazioni*”; e l'art.8 che dichiara che lo Stato deve: “*promuovere iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini con particolare riguardo alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire l'utilizzo dei servizi telematici delle pubbliche amministrazioni*”.

Si ritrova quel richiamo all'intervento dello Stato per rimuovere gli ostacoli economici e sociali che danno vita al divario digitale esistente tra la popolazione, che dovrebbe garantire così un adeguato livello di alfabetismo digitale e informatico della popolazione.

In questo modo, si riuscirebbe a fornire a tutti i cittadini la capacità di vivere all'interno della società dell'informazione portando, di conseguenza, alla creazione di cittadini digitalmente competenti.

Tuttavia, non pare che dalla previsione dell'art.8, fino a questo momento siano derivanti interventi significativi da parte dello Stato.

Sicuramente, l'ambito di applicazione è molto delicato in quanto le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a trovare un equilibrio fra la massimizzazione del processo di digitalizzazione e la tutela degli interessi di tutti. Compresi gli interessi di coloro i quali, a causa del *digital divide* non sono in grado di interagire telematicamente con l'autorità pubblica⁷⁸. Si ritiene che l'alfabetizzazione digitale, nella società del XXI secolo sia essenziale, per far ciò la società deve cambiare profondamente e considerare le competenze digitali come un diritto fondamentale dei cittadini al pari del diritto di saper leggere e scrivere.⁷⁹ In particolare il processo di insegnamento dovrebbe rivolgersi alle fasce di popolazione più a rischio, come i baby boomers e la cosiddetta silent generation⁸⁰, che in futuro rischiano di rimanere esclusi dall'accesso ai servizi essenziali.

In una relazione dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), pubblicata nello Skills Outlook 2019, sono contenuti i dati raccolti riguardanti le competenze digitali dei cittadini di 29 Paesi.

In Italia, solo il 21% degli individui in età compresa tra i 16 e i 65 anni possiede un buon livello di alfabetizzazione digitale e capacità di calcolo. L'Italia è l'ultimo dei paesi del G7

⁷⁸ F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *MediaLaws*, 2/2018, 153.

⁷⁹ N. IACONO e G. RUIU, *La cittadinanza digitale*, Formez PA, 2015.

⁸⁰ Con Baby Boomers vengono individuati gli individui nati tra il 1946 e il 1964, con Silent generation vengono individuati gli individui nati tra il 1928 e il 1945.

e terzultima, davanti solamente a Turchia e Cile.

Inoltre, l'OCSE ha riscontrato che solamente il 36% del campione italiano risulta essere in grado di utilizzare Internet in maniera complessa e diversificata. Si tratta del livello più basso in assoluto tra quello dei Paesi OCSE per cui il dato è disponibile.⁸¹

Anche l'Unione Europea ritiene l'alfabetizzazione digitale un processo di vitale importanza infatti, nella raccomandazione europea emanata dal Consiglio dell'Unione Europea il 22 maggio 2018⁸², ha definito il digitale una delle 8 competenze chiave su cui si articola il documento.

Per competenze chiave si intendono, le abilità di cui tutti hanno bisogno per: lo sviluppo e la piena realizzazione personale, l'esercizio attivo della cittadinanza, il raggiungimento dell'inclusione sociale e di un'occupazione stabile.

Come si evince chiaramente già dall'introduzione del documento: *“È necessario innalzare il livello di padronanza delle competenze di base (alfabetiche, matematiche e digitali) e sostenere lo sviluppo della capacità di imparare a imparare quale presupposto costantemente migliore per apprendere e partecipare alla società in una prospettiva di apprendimento permanente”*.⁸³

Il termine competenza digitale, adoperato nel documento, racchiude diverse abilità: *“saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione (TSI) per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione”*.

Essa è supportata da abilità di base nelle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC): *“l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet”*.⁸⁴

Oltre alle indicazioni europee citate precedentemente la Commissione Europea sin dal 2013, grazie alle ricerche e agli studi del Joint research center (Jrc), ha pubblicato un quadro di riferimento relativo alle competenze digitali dei cittadini europei chiamato DigComp.

Il Jrc, così come il suo studio, ha come obiettivo quello di sostenere le politiche europee attraverso evidenze scientifiche.

La versione attuale, DigComp 2.1, pubblicata nel 2017, si articola su cinque dimensioni.

⁸¹ *Skills Outlook 2019: Thriving in a digital world*, in <https://doi.org/10.1787/df80bc12-en>.

⁸² Consultabile in www.eur-lex.europa.eu.

⁸³ Raccomandazione del Consiglio, c 189/1, in www.anp.it, 22 maggio 2018.

⁸⁴ D. DI DONATO, *Il digitale è ormai “competenza di base”, le nuove raccomandazioni del Consiglio Ue*, in www.agendadigitale.eu, 5 giugno 2018.

Nella prima e nella seconda dimensione sono indicate e descritte le aree di competenza digitale, nella terza sono illustrati otto livelli di padronanza per ciascuna competenza, nella quarta sono elencate le abilità e le conoscenze applicabili a ciascuna competenza mentre nell'ultima sono contenuti esempi pratici di utilizzo.

Nell'ultima versione dello studio è stata posta particolare attenzione sulla sua implementazione futura, infatti, i livelli di padronanza sono stati aumentati a otto. Una gamma più completa aiuta le amministrazioni nella progettazione di strumenti adeguati alla valutazione dello sviluppo delle competenze dei cittadini, ma aiuta anche i datori di lavoro nella guida alla carriera dei propri dipendenti e la promozione sul lavoro.⁸⁵

Lo studio deve essere considerato come uno strumento standardizzato, valido per tutti gli stati europei, da utilizzare per migliorare le competenze digitali dei cittadini.

In Italia nel 2014 è nata la Coalizione Nazionale per le Competenze Digitali, nell'ambito della "*Grand Coalition for Digital Jobs*" promossa dalla Commissione Europea.⁸⁶

L'AgID è responsabile dell'organizzazione delle attività della Coalizione e promuove e sostiene i progetti portati avanti dai componenti della Coalizione, essa si fonda sulla collaborazione di istituzioni pubbliche nazionali e locali, comunità professionali, organizzazioni no profit, associazioni datoriali e sindacali e altri soggetti privati.⁸⁷

La Coalizione nazionale ha il compito di favorire lo sviluppo dell'alfabetizzazione digitale e dell'innovazione tecnologica nel paese, in modo da prepararlo ad affrontare l'oneroso compito che la trasformazione digitale comporta.

⁸⁵ AgID, *DigComp 2.1 Il quadro di riferimento per le competenze digitali dei cittadini*, in www.agid.gov.it, 2017, 6 ss.

⁸⁶ Coalizione nazionale per le competenze, consultabile in www.aicanet.it.

⁸⁷ Strategia della coalizione nazionale per le competenze digitali, consultabile in www.agid.gov.it, 2015.

CAPITOLO III

L' e-GOVERNMENT

1. Cosa si intende per e-Government

Per e-Government o governo elettronico, si intende l'utilizzo delle tecnologie digitali o meglio dell'ICT (Information and Communication Technologies) per attuare la trasformazione della Pubblica Amministrazione in un'amministrazione digitale, ottimizzando così anche i suoi processi interni e le interazioni con l'esterno.

L'e-Government è l'insieme di servizi resi disponibili dalle istituzioni pubbliche attraverso Internet.

Negli ultimi anni si è assistito ad una costante riflessione su come creare un'organizzazione per semplificare la vita del cittadino, quindi per poter usufruire pienamente dei servizi digitali tutti devono poter aver accesso ad una connessione veloce e stabile.

Infatti, l'obiettivo principale del modello di e-Government in Italia è quello di creare una: *“Pubblica Amministrazione orientata all'utente, cittadino ed impresa, fornitrice di moderni servizi, creatrice di valore pubblico, con cui sia facile operare”*.⁸⁸

La Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione Europea, definisce l'e-Government come: *“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”*.⁸⁹

Il Consiglio d'Europa ha elaborato una definizione più articolata di governo elettronico. In essa l'uso delle tecnologie informatiche diventa essenziale in tre aree di interesse pubblico:

- la comunicazione tra l'autorità pubblica e la società civile;
- il funzionamento delle autorità pubbliche ad ogni livello del processo democratico (democrazia elettronica);
- la fornitura di servizi pubblici (servizi pubblici elettronici).⁹⁰

Si inizia a parlare di e-Government in Italia nel 2000, con il “Primo piano di e-government”

⁸⁸ F. CANTONI, G. MANGIA, *Lo sviluppo dei sistemi informativi nelle organizzazioni. Teoria e casi*, Franco Angeli editore, 2005, 210.

⁸⁹ Comunicazione della Commissione Europea, *Il ruolo dell'e-Government per il futuro dell'Europa*, 26 settembre 2003.

⁹⁰ Definizione disponibile in www.coe.int/en.

e si arriva fino alla riforma della P.A. del 2015.

Nel marzo 2015 viene formalizzato il documento di Strategia per la Crescita Digitale 2014-2020, dove sono riportati i principali progetti di e-Government.

Questo documento, mette chiaramente in evidenza, che la riforma amministrativa e l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione non si devono e non si possono limitare alle sole modifiche normative, ma devono andare di pari passo con l'innovazione tecnologica e con il cambiamento organizzativo e gestionale, poiché la competitività e la crescita del Paese sono legate alla qualità e all'efficienza dei servizi resi ai cittadini e alle imprese.

Dal buon funzionamento della Pubblica Amministrazione, centrale e locale, deriva: l'esercizio dei diritti costituzionali, la creazione di un ambiente funzionale alla crescita economica e agli investimenti e il contenimento della spesa pubblica.

Infatti, come affermato anche dal Consiglio di Stato nella sentenza n.2270 del 9 aprile 2019, il risparmio della spesa pubblica deve avvenire anche attraverso il migliore utilizzo di strumenti e processi ICT.

L'utilizzo delle procedure digitalizzate nella gestione dell'interesse pubblico è conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, quindi al principio di buon andamento previsto dall'art.97 della Costituzione.⁹¹

L'e-Government punta ad una maggiore semplificazione con meno passaggi e documenti per i dipendenti pubblici e per i cittadini, all'economicità con la riduzione dei costi ed alla tempestività con la riduzione dei tempi di lavorazione, attraverso la digitalizzazione dei processi

I principi di trasparenza e accesso alle informazioni, di inclusione e partecipazione alle scelte pubbliche, su cui si fonda il cambiamento culturale della P.A., trovano la loro piena attuazione nell'open Government.

L'e-Government e l'open Government devono essere considerati come imprescindibili uno dall'altro poiché sono entrambi alla base dell'azione pubblica.

L'e-Government è rivolto essenzialmente all'erogazione di servizi, alla dematerializzazione e all'e-procurement.

L'open Government invece, tende verso i cittadini per accogliere le loro esigenze, per informare e fornire risultati tangibili.

Per accrescere la propensione complessiva al cambiamento e all'innovazione della P.A. è

⁹¹ CONSIGLIO DI STATO, sentenza n.2270, 9 aprile 2019.

essenziale sviluppare in modo estensivo le competenze digitali di tutti i dipendenti pubblici. Con una maggiore diffusione dell'e-Government, la P.A. potrebbe migliorare la propria efficienza, risparmiando così fino a 8 miliardi di euro l'anno di spesa pubblica.⁹²

Favorendo le interazioni a distanza, anche per i cittadini ci sarebbero vantaggi, poiché risparmierebbero sui tempi e i costi necessari per accedere agli uffici pubblici.

Secondo l'Ocse, la burocrazia fa pagare alle imprese europee una sorta di "tassa occulta" che arriva a pesare sino al 4% del valore della produzione industriale europea.⁹³

Di recente la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione COM 2016/179 del 19 aprile 2016, con la quale ha fissato i principi di base cui deve ispirarsi l'azione per l'e-government per il periodo 2016-2020.⁹⁴

L'obiettivo è quello di erogare 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 realizzazione di questo obiettivo, secondo la Commissione, si trova nel principio del libero accesso ai dati ed ai servizi delle amministrazioni pubbliche, sia a livello nazionale che transfrontaliero, cioè l'accesso agli Open Data da parte di tutti coloro che abbiano un comune interesse.⁹⁵

Sul punto si è espressa anche l'OCSE, con la raccomandazione del 2014, affermando che per Open Data non è da intendersi soltanto l'accesso libero ai dati ma anche il loro riutilizzo da parte di operatori pubblici e privati.

La Commissione europea ha individuato una serie di priorità strategiche che impegnano tutti gli Stati membri in un'ottica di collaborazione ed impegno per la realizzazione dell'e-Government.

Una delle strategie fondamentali individuate dalla Commissione Europea è la interoperabilità delle varie banche dati della Pubblica Amministrazione, da intendersi come la *“capacità delle singole componenti del sistema P.A. 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*

⁹² C. MILANI, *Pubblica amministrazione ed e-gov, così il divario con l'Europa resta abissale*, in www.econopoly.ilsole24ore.com/, 10 luglio 2018.

⁹³ M. BOZZETTI, *E-Government: la Pubblica Amministrazione online al servizio delle imprese*, in www.assolombarda.it.

⁹⁴ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni del 19 aprile 2016 *“Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione”*.

⁹⁵ Innovazione e digitalizzazione della P.A., in <https://www.joeducation.eu/it/innovazione-e-digitalizzazione-della-pa/>, 21 ottobre 2019.

*condividendo risorse”.*⁹⁶

È evidente che la realizzazione degli obiettivi e delle strategie programmate dall'UE, deve però fare i conti con le condizioni concrete che si presentano nel nostro Paese.

La piena realizzazione di tali obiettivi comporta un ingente investimento finanziario, per questo motivo la diffusione dell'ICT nella Pubblica Amministrazione sta dando vita ad un rinnovato centralismo che caratterizza l'approccio di molte delle riforme strutturali attuate dal paese negli ultimi vent'anni.⁹⁷

1.1 Gli strumenti dell'e-Government

Le variabili da tenere in considerazione nel processo di sviluppo dell'e-Government sono molte, sostanziali e di diversa natura.

Non si deve puntare tutto esclusivamente sull'applicazione delle tecnologie, è indispensabile un coordinamento strategico, che coinvolga l'amministrazione a tutti i suoi livelli, per individuare le linee prioritarie d'intervento e valutare costantemente lo stato di attuazione degli interventi stessi.

Tale processo, inoltre, deve prevedere un efficace utilizzo degli investimenti, per ottenere allo stesso tempo una maggiore qualità ed un risparmio delle risorse pubbliche.

La definizione dei nuovi processi non può prescindere da alcuni interventi trasversali che vanno implementati nel quadro complessivo di crescita del Paese.

Tra questi, un particolare rilievo strategico deve essere dato: allo sviluppo delle applicazioni della banda larga, tenendo conto della disponibilità dell'infrastruttura sull'intero territorio nazionale, alla realizzazione di infrastrutture per la cooperazione applicativa (Sistema pubblico di connettività e cooperazione applicativa), alla gestione telematica dei registri pubblici, alla gestione dei flussi documentali con validità giuridica, ai sistemi integrati di autenticazione per l'accesso a dati e servizi e alla sicurezza informatica e telematica, tenendo conto delle problematiche di confidenzialità e integrità dei dati.⁹⁸

Come riportato nel Progetto PerformancePA, per la realizzazione dell'e-Government è

⁹⁶ C.M. ARPAIA, P. FERRO e altri, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n.309, 2016.

⁹⁷ *Ivi*, 2 ss.

⁹⁸ Linee strategiche a cura del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, *Verso Il sistema nazionale di E-Government*, 2006.

necessario quindi agire attraverso più linee di intervento, in realtà si può dire che il modello italiano è composto da sei elementi chiave:

- *“erogazione dei servizi: un insieme di servizi che dovranno essere resi disponibili attraverso modalità innovative e con un livello di qualità elevato a cittadini ed imprese”;*
- *“riconoscimento digitale: modalità di riconoscimento dell'utente e di firma sicure attraverso la Carta di Identità Elettronica, la Carta Nazionale dei Servizi e la firma digitale”;*
- *“canali di accesso: una pluralità di canali innovativi attraverso cui l'utente accede ai servizi offerti: Internet, call center, cellulare, reti di terzi, etc”.*;
- *“enti eroganti: un back office efficiente ed economicamente ottimizzato dei diversi enti eroganti”;*
- *“interoperabilità e cooperazione: un'interfaccia tra le amministrazioni che consenta comunicazioni efficienti e trasparenza verso l'esterno”;*
- *“infrastruttura di comunicazione: un'infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le Amministrazioni”*.⁹⁹

Non si può pensare però, di digitalizzare direttamente le attività e i settori della P.A. già esistenti, occorre prima effettuare un'approfondita analisi dei processi, una riorganizzazione degli stessi e solo dopo portarli in digitale.

I servizi digitali forniti dalla Pubblica Amministrazione si sono evoluti nel tempo, permettendo interazioni sempre più complesse da parte dei cittadini.

Essi si integrano tra loro grazie al Sistema Pubblico di Connettività che garantisce:

- *“interoperabilità tecnica, che consente ai sistemi informativi delle diverse pubbliche amministrazioni di scambiarsi o condividere dati e servizi, attraverso interfacce, formati e protocolli standard”;*
- *“interoperabilità semantica, che consente di attribuire il medesimo significato alle informazioni scambiate automaticamente fra i sistemi informativi cooperanti”;*
- *“interoperabilità organizzativa, che consente di attribuire in modo coerente ruoli, doveri*

⁹⁹ N. IACONO, *Progetto PerformancePA*, in <http://egov.formez.it/>, ottobre 2015.

*e responsabilità precise ad ogni organizzazione coinvolta in processi condivisi”.*¹⁰⁰

I servizi digitali offerti dalla P.A. del proprio paese dei quali gli utenti europei dichiarano di essere meno soddisfatti, ma che al tempo stesso considerano i più importanti, sono quelli che riguardano la sanità, il welfare, l’immigrazione e la giustizia. In questo senso, possiamo dire che l’Italia ha un posizionamento sostanzialmente in linea con la media dei paesi europei. Tale posizionamento dimostra, sia tutti gli sforzi fatti fino ad oggi, sia che il divario da coprire rispetto a paesi significativamente più avanzati quali, ad esempio, Regno Unito, Svezia, Olanda, Danimarca e non ultima la Spagna, rimane importante, a causa del livello ancora basso di diffusione del digitale in tutta l’economia italiana, non solo quella pubblica.

1.2 L’attuazione dell’e-Government

La trasformazione digitale continua a figurare tra le opere incompiute del nostro Paese. Il cambiamento dei bisogni dei cittadini e delle imprese, sollecita il processo di innovazione nella Pubblica Amministrazione, nonostante quest’ultima sia sempre più oggetto di tagli alla spesa pubblica.

Gli economisti già da qualche anno hanno un’attenzione particolare per lo sviluppo dell’e-Government poiché, come già detto, esso può contribuire e alla crescita e alla competitività del Paese.

L’informatizzazione incrementa la produttività del settore pubblico e crea risparmi di spesa mettendo a disposizione risorse che possono essere utilizzate per usi produttivi alternativi, migliorando l’offerta dei servizi pubblici a cittadini e imprese ed infine, sostenendo anche la produttività del settore privato.

Nel contesto europeo, si ritiene che il nostro Paese faccia parte di uno “*scenario e-Gov non consolidato*”, scenario che comprende gli stati che non stanno sfruttando adeguatamente le opportunità offerte dall’ICT.¹⁰¹

Per questo motivo, si considera che per gli utenti italiani ci siano ancora ampi margini di crescita nelle competenze digitali e nell’uso regolare di internet.

¹⁰⁰ AgID, *Linee guida per l’interoperabilità semantica attraverso i linked open data*, in www.agid.gov.it, 12 novembre 2012.

¹⁰¹ Redazione Bruxelles, *Tra gli italiani e la pubblica amministrazione non c’è internet: siamo gli ultimi nella UE*, in www.europa.today.it, 2017.

È interessante notare che i maggiori progressi nel nostro paese, si sono realizzati quando i progetti informatici sono stati sviluppati autonomamente da ogni singola amministrazione, senza necessità di dipendere o coordinarsi con altre amministrazioni.

Questa appena illustrata è solo la prima fase dell'e-Government, detta anche “*single agency transaction*”, quella successiva, considerata determinante, è la fase dei progetti sistemici che comportano la partecipazione e quindi, la collaborazione progettuale di più amministrazioni o anche di tutte le amministrazioni di una certa tipologia.¹⁰² È questo l'obiettivo da raggiungere.

La Dichiarazione di Tallinn del 2017, ripresa dalla Commissione Europea nella Comunicazione COM 2018/98, prevede di raddoppiare gli investimenti nel settore digitale,¹⁰³ soprattutto in considerazione di una presenza non ancora adeguata di competenze digitali fra i cittadini europei.

L'obiettivo da raggiungere è sempre quello della semplificazione, offrendo ai cittadini servizi digitali pubblici di qualità, facili e veloci.

L'utilizzo dei dati, in possesso delle amministrazioni, serve non solo ad evitare di richiederli più volte ai cittadini, rispettando così il principio “*Once only*” della dichiarazione di Tallinn, ma dovrebbe servire anche ad automatizzare alcuni flussi, riducendo per cittadini e imprese la necessità di rapportarsi con la P.A.

Nel corso del 2018, la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure nelle quali si delinea il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027, con alcune significative innovazioni nel riparto delle risorse. Secondo la Commissione, occorrerà assicurare un adeguato finanziamento sia alla politica di coesione e agricola comune, considerate tradizionali, sia ad una serie di settori, la cui importanza è risultata essere sempre più evidente nel corso degli ultimi anni.

Tra questi settori ci sono la ricerca, l'innovazione e l'Agenda digitale, con una proposta di stanziamento di 115,4 miliardi di euro, di cui 102,5 per ricerca e innovazione e 12,19 per Agenda digitale (+60%).¹⁰⁴

¹⁰² A. OSNAGHI, *Servizi digitali della P.A.: ecco perché serve una vera governance (o si rischia il disastro)*, in www.agendadigitale.eu, 2017.

¹⁰³ Comunicazione della Commissione europea, 2018/98: “*Un quadro finanziario pluriennale nuovo e moderno per un'Unione europea in grado di realizzare efficientemente le sue priorità post-2020*”, in www.eur-lex.europa.eu, 2018.

¹⁰⁴ La spesa ICT nella P.A. italiana Considerazioni sui principali trend e mappatura dei percorsi in atto, in www.agid.gov.it, novembre 2019.

Il programma di investimento messo a punto dalla Commissione si concentra sui settori in cui la spesa pubblica produce il massimo effetto, in particolare migliorando l'efficienza e la qualità di servizi di interesse pubblico come la sanità, la giustizia, la protezione dei consumatori, le pubbliche amministrazioni e aiutando le piccole e medie imprese (PMI) ad adeguarsi al cambiamento digitale.¹⁰⁵

Purtroppo l'Italia nel corso degli anni, non solo non è riuscita a recuperare terreno rispetto agli altri paesi europei, ma ha addirittura incrementato il proprio ritardo. La politica deve indicare i macro obiettivi, deve disegnare in prospettiva l'Italia che vogliamo non solo domani, ma anche tra dieci anni, deve stabilire le priorità negli investimenti.

Una buona notizia viene dal d.l. n.34 del 19 maggio 2020, (Decreto Rilancio), che prevede all'art. 230 la costituzione del Fondo per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con una prima dotazione di 50 milioni di euro.

Queste risorse serviranno a digitalizzare servizi della Pubblica amministrazione destinati ai cittadini e alle imprese.

Il Fondo sarà gestito dal Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione.

2. Lo sviluppo dell'e-Government: una comparazione statistica in ambito internazionale

Per confrontare la situazione in Italia, con quella dei principali paesi industrializzati al mondo, è ancora una volta utile adoperare gli studi dell'OCSE.

Al fine di fornire un quadro d'insieme, e capire l'andamento del processo di ammodernamento della P.A. in Italia, è utile mettere a confronto i dati dell'ultimo quinquennio.

Nel report dell'OCSE "*Government at a Glance*" sono contenuti diversi indicatori importanti per effettuare un confronto dei quadri politici e istituzionali dei governi.

Il report, giunto alla sua sesta edizione, viene pubblicato ogni due anni, un indicatore importante tra quelli esaminati è sicuramente la percentuale di cittadini e di imprese che interagiscono con le Pubbliche Amministrazioni utilizzando Internet.

L'indicatore in questione, oltre a misurare il livello di interazione di cittadini e imprese con l'amministrazione, analizza anche se avviene o meno uno scambio bidirezionale. L'indice

¹⁰⁵ Ivi, 5.

misura sia l'ottenimento che l'invio di informazioni e documenti tra le parti. Quest'ultimo fattore è fondamentale per riuscire a capire se vi è una corretta e attiva interazione tra i cittadini, le imprese e l'amministrazione.

Nel 2014, l'Italia relativamente al dato dell'ottenimento di informazioni da parte di soggetti privati, con il 20% si è collocata al terzultimo posto davanti solamente a Cile e Corea del sud. Il risultato è estremamente preoccupante poiché il nostro Paese risulta essere molto lontano dalla media OCSE, che è circa del 50%.

Individui che hanno usato Internet per interagire con l'Autorità Pubblica, per tipo di attività, 2014:



Source: OECD, ICT Database; and Eurostat, Information Society (database).

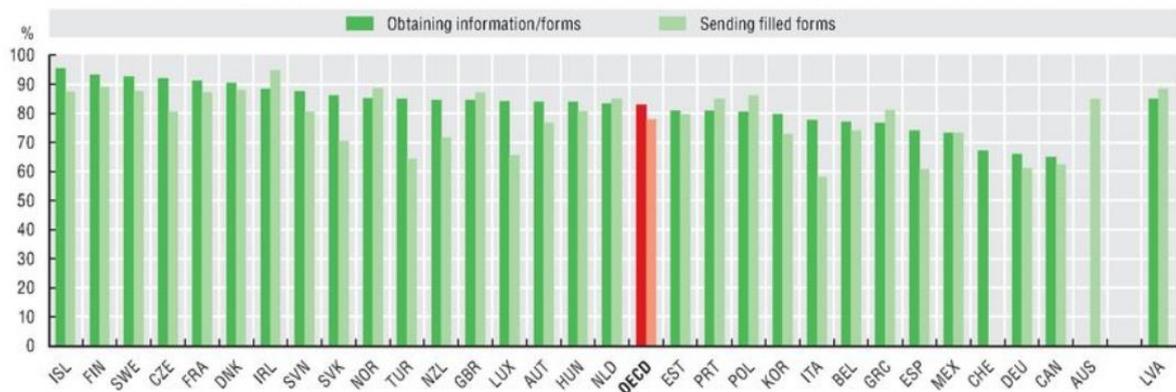
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933249196>

Il paese più virtuoso dell'area europea, in base a questo indicatore, è la Danimarca seguita dai paesi del blocco scandinavo (Islanda, Svezia, Norvegia e Finlandia).

Invece, per quanto riguarda l'ottenimento delle informazioni da parte delle imprese, il posizionamento dell'Italia migliora notevolmente raggiungendo circa il 78%, rimanendo comunque al di sotto della media OCSE che è circa dell'85%.¹⁰⁶ È importante sottolineare che in quest'ultima rilevazione la Danimarca perde diverse posizioni mentre il blocco scandinavo predomina.

Imprese che hanno usato Internet per interagire con l'Autorità Pubblica, per tipo di attività, 2014:

¹⁰⁶ OECD, *Government at a Glance 2015*, in www.oecd-ilibrary.org, 2015, 152 ss.

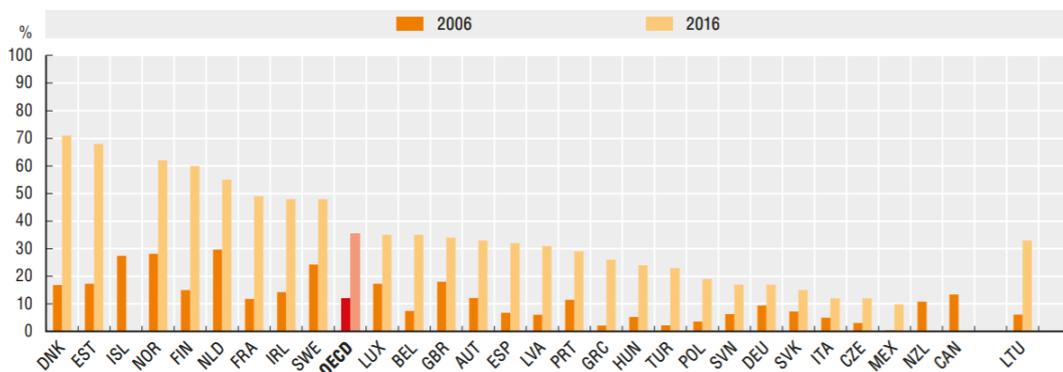


Source: OECD, ICT Database; and Eurostat, Information Society (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933249202>

Nel report del 2017 viene mostrata una interessante panoramica sempre focalizzata sull'uso da parte della popolazione di Internet per lo scambio di documenti con l'autorità pubblica. Lo studio mostra come nel decennio 2006-2016 ci sia stato un aumento notevole delle interazioni, quindi dell'uso dei servizi governativi digitali, da parte dei privati. Nell'area OCSE è stata stimata una crescita quasi triplicata.

Individui che hanno adoperato i servizi digitali dell'Autorità Pubblica per l'invio di documenti ufficiali, 2006-2016:



Source: OECD, ICT database, OECD, Paris; Eurostat, Information Society database, Eurostat, Luxembourg.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933533416>

Questi risultati evidenziano che gli sforzi profusi dai governi nel processo di digitalizzazione stanno portando dei buoni risultati.¹⁰⁷

Per l'analisi dei dati del 2019 si prende in considerazione l'e-Government Benchmark redatto dal centro di ricerca BEM, utilizzando dati Eurostat.

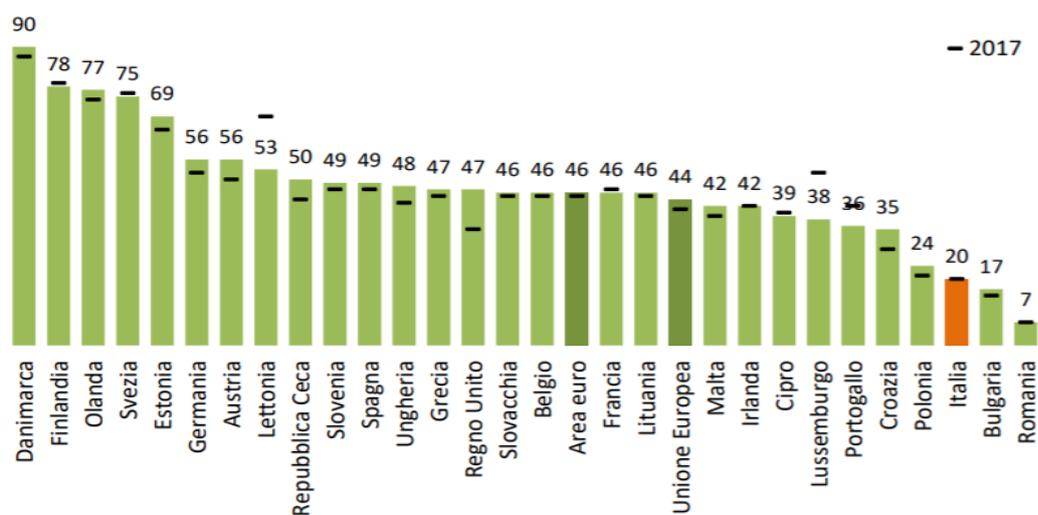
¹⁰⁷ Ivi, 201 ss.

Il Benchmark è un indice che misura il progresso dei singoli Stati membri dell’Ue nell’implementazione dei servizi pubblici digitali previsti dall’e-Government Action Plan 2016-2020.¹⁰⁸

L’Italia, ancora una volta, risulta essere molto lontana dalla media dei paesi OCSE.

Rispetto al 2014, il nostro Paese ha ottenuto dei risultati pressoché identici nel parametro che riguarda l’ottenimento di informazioni. Mentre per quanto riguarda l’invio di documenti vi è stato un lieve miglioramento con un passaggio dal 12% al 15%. I cittadini europei che hanno inoltrato documenti on-line sono in media circa il 34%, è da notare la lieve tendenza positiva, 30% nel 2017 e 26% nel 2015. Per quanto riguarda questa tipologia di interazione è in testa l’Ungheria.¹⁰⁹

Individui che hanno usato Internet per interagire con l’Autorità Pubblica, per ottenere informazioni:

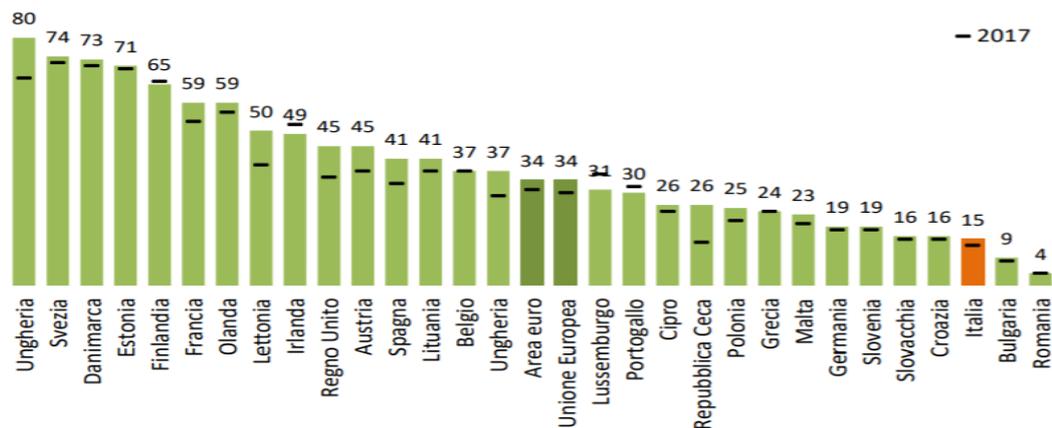


Fonte: elaborazioni BEM Research su dati Eurostat

Individui che hanno adoperato i servizi digitali dell’Autorità Pubblica per l’invio di documenti ufficiali:

¹⁰⁸ N. IACONO, *E-government Benchmark 2019*, in www.agendadigitale.eu, novembre 2019.

¹⁰⁹ BEM, *Report e-government 2019*, in <https://www.bemresearch.it/report/e-government/>, 2019, 4 ss.



Fonte: elaborazioni BEM Research su dati Eurostat

Altre informazioni utili sono presenti nelle relazioni DESI (Indice di digitalizzazione dell'economia e della società).

Il DESI, redatto dal 2015, è lo strumento principale attraverso il quale la Commissione europea rappresenta la situazione digitale degli Stati membri.

In particolare, in materia di telecomunicazioni, è presente un'analisi sia a livello europeo sia a livello statale della connettività a banda larga, delle competenze digitali, dell'utilizzo di Internet, della digitalizzazione delle imprese, dei servizi pubblici digitali, del settore TIC e delle relative spese in ricerca e sviluppo, nonché del ricorso ai finanziamenti di Orizzonte 2020 da parte degli Stati membri.¹¹⁰

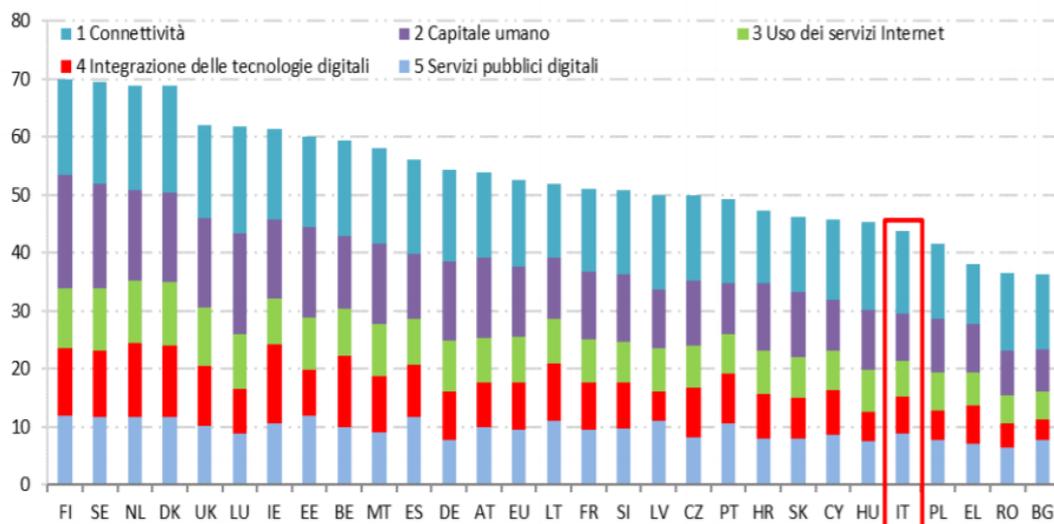
L'Italia, nonostante sia ancora al di sotto della media dell'UE, occupa delle buone posizioni in materia di connettività e servizi pubblici digitali. I servizi pubblici digitali e gli open data risultano essere immediatamente disponibili e i servizi medici digitali sono discretamente diffusi sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali offerti dalla P.A., l'Italia ha avuto un miglioramento graduale nell'ultimo triennio. Il nostro Paese è passato dal ventesimo al diciottesimo posto in classifica e ha ridotto il gap con la media europea a soli 4 punti.¹¹¹

Indice digitalizzazione dell'economia e della società (DESI), Ranking 2019:

¹¹⁰ Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) Relazione nazionale per il 2019, in http://egov.formez.it/sites/all/files/indice_desi_2019.pdf, 10 ss.

¹¹¹ Ivi, 13.



Fonte: Relazione 2019 Indice DESI

5 Servizi pubblici digitali:

5 Servizi pubblici digitali	Italia		UE
	posizione in classifica	punteggio	punteggio
DESI 2019	18	58,7	62,9
DESI 2018	19	49,9	57,9
DESI 2017	20	45,0	54,0



Fonte: Relazione 2019 Indice DESI

Nonostante il miglioramento registrato resta però molto basso l'effettivo utilizzo dei servizi digitali pubblici. Si stima, infatti, che solamente il 24% dei soggetti privati interagisce online con la P.A., contro il 52% della media europea.

La motivazione di questo divario non è sicuramente attribuibile alla scarsità di fondi, infatti è stata stimata una spesa annua di 5,8 miliardi per l'informatica pubblica.

All'amministrazione centrale è imputabile la maggior parte della spesa, in quanto nel biennio 2016-2017, ha investito oltre 2,6 miliardi di euro.

La maggior parte di questi fondi è stata utilizzata per l'ICT degli enti previdenziali. Subito dopo si collocano le pubbliche amministrazioni locali con una spesa pari a oltre 1,4 miliardi di euro.¹¹²

Il DESI 2019 mostra un'Europa con molte differenze, complessivamente in difficoltà a crescere sui temi del digitale. Le politiche della Commissione per la realizzazione di un unico grande mercato digitale stentano a decollare.¹¹³

Secondo le conclusioni tracciate dal report del BEM il divario evidenziato per quasi tutti gli indicatori presi in considerazione tra l'Italia e gli altri paesi è attribuibile principalmente a due fattori: le caratteristiche socio-economiche degli utenti e dei dipendenti pubblici e la mancanza di coordinamento all'interno della P.A.

Per quanto riguarda il primo fattore, si ritiene che l'età e il livello di istruzione siano i due parametri da tenere in considerazione.

In entrambi i casi, il nostro Paese ha mostrato differenze strutturali significative con il resto dei paesi dell'area OCSE.

L'Italia ha una popolazione mediamente più anziana e con un minor grado di istruzione.¹¹⁴ Stesse considerazioni valgono anche per i dipendenti pubblici, infatti l'età media è di oltre 50 anni, e più del 62% ha come titolo di studio il diploma di licenza media superiore e solamente il 38% ha conseguito la laurea o un titolo superiore.¹¹⁵

Tutto questo determina lo scarso livello di informatizzazione dei dipendenti pubblici in Italia.

Relativamente al secondo fattore, si è riscontrata una forte asincronia tra le diverse parti dell'Amministrazione Pubblica, le risorse non vengono utilizzate in maniera razionale e ci sono molti sprechi. Come dichiarato dalla Corte dei Conti: *“vi è bisogno di un coordinamento delle varie P.A. affinché i fondi disponibili vengano indirizzati nel modo migliore, in modalità sinergica e con obiettivi condivisi a livello centrale”*.¹¹⁶

¹¹² A. CARLI, *P.A. digitale, Italia terzultima in Europa - Corte dei Conti, ritardo eccessivo*, in www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com, 27 novembre 2019.

¹¹³ CORTE DEI CONTI, *Referto in materia di informatica pubblica*, in www.corteconti.it, 26 novembre 2019.

¹¹⁴ BEM, *Report e-government 2019*, in <https://www.bemresearch.it/report/e-government/>, 2019, 4.

¹¹⁵ *Ivi*.

¹¹⁶ CORTE DEI CONTI, *Referto in materia di informatica pubblica*, in www.corteconti.it, 26 novembre 2019.

3. La struttura dei finanziamenti per aiutare la P.A.

Tra gli obiettivi della Commissione europea c'è anche quello di accrescere i vantaggi che la trasformazione digitale può portare ai cittadini, alle P.A. e alle imprese.

Persegue questo obiettivo attraverso i fondi messi a disposizione degli enti locali e delle Pubbliche Amministrazioni che possono essere di tipo settoriale, detti anche a gestione diretta, oppure fondi di tipo strutturali detti a gestione indiretta.

I Fondi strutturali (Fondo Europeo di sviluppo regionale - FESR, Fondo Sociale Europeo - FSE e Fondo di Coesione) sono gestiti direttamente dai governi nazionali dei paesi membri, mentre i fondi a gestione diretta sono controllati dalle strutture della Commissione europea. I fondi strutturali hanno lo scopo di colmare le differenze economiche e sociali esistenti tra gli Stati membri.

I fondi settoriali invece, hanno l'obiettivo di sostenere le politiche comuni in specifiche aree come quelle della ricerca e dell'innovazione tecnologica.

La politica di coesione dell'Unione Europea è alla base di centinaia di migliaia di progetti in tutta Europa che ricevono finanziamenti attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione, quest'ultimo è destinato agli Stati membri dell'UE con un PIL inferiore al 90 % rispetto alla media UE.¹¹⁷

La coesione economica e sociale, così com'è definita nell'Atto unico europeo del 1986, mira a ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Il più recente trattato dell'UE, il Trattato di Lisbona, aggiunge una terza dimensione e parla di "*coesione economica, sociale e territoriale*".

La politica di coesione, pertanto, dovrebbe promuovere uno sviluppo territoriale più equilibrato e sostenibile.¹¹⁸

I fondi strutturali della politica di coesione dell'Unione Europea investono quindi: nel potenziamento della capacità istituzionale, nelle relative riforme e nell'assistenza tecnica al fine di consolidare la capacità amministrativa di gestione dei fondi.

Si vogliono creare istituzioni stabili e flessibili, che introducano soluzioni politiche nuove e dialoghino con i cittadini.

In quest'ottica per il periodo 2014-2020, tramite il fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione sono stati stanziati oltre 20 miliardi destinati per investimenti

¹¹⁷ Finanziamenti dell'Unione Europea, in https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_it.

¹¹⁸ Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea, 2007/C n. 306/1, 17 dicembre 2007, 10 ss.

in ICT nelle pubbliche amministrazioni. Facendo leva sullo sviluppo dell'ICT si ritiene che si possa arrivare finalmente alla creazione di un mercato unico digitale che garantirebbe una crescita europea stimata in 250 miliardi di euro.¹¹⁹

Per sostenere gli obiettivi di crescita, concordati nel programma Europa 2020, l'Italia ha varato nel 2015 il Programma operativo nazionale Governance e Capacità istituzionale (PON), con una dotazione di circa 780 milioni di euro.

Il programma ha due obiettivi principali: il rafforzamento della capacità istituzionale dell'autorità pubblica, lo sviluppo di un'amministrazione efficiente e il miglioramento dell'accesso e dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il PON è inoltre articolato su quattro assi aventi degli obiettivi propri, due di essi sono di particolare interesse.

Il primo che mira allo sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso il miglioramento della prestazione della P.A., la digitalizzazione dei processi amministrativi e l'aumento della trasparenza.

Il secondo è incentrato esclusivamente sullo sviluppo dell'e-Government per favorire l'attuazione dell'Agenda digitale.¹²⁰

Nel 2008, è stata istituita l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (Invitalia), che è nata per coadiuvare l'amministrazione e le imprese per una corretta gestione sia dei fondi comunitari che nazionali. Invitalia offre competenze professionali in tutte le fasi di spesa dei programmi di investimento.

È evidente che per far avanzare il processo di digitalizzazione sia necessaria una visione organica del nostro paese composta da progetti e obiettivi concreti.

Invitalia è nata proprio in quest'ottica, per favorire una riduzione degli sprechi e una maggiore efficienza nella gestione di importanti progetti.

¹¹⁹ A. CARLI, *P.A. digitale, Italia terzultima in Europa - Corte dei Conti, ritardo eccessivo*, in www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com, 27 novembre 2019.

¹²⁰ Programma operativo nazionale Governance e Capacità istituzionale, in www.pongovernance1420.gov.it, 5 aprile 2019.

CONCLUSIONI

La realizzazione dell'e-Government non può tradursi solamente nel processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Il salto tecnologico italiano deve includere: lo sviluppo delle competenze digitali di cittadini e imprese, l'organizzazione e i servizi della P.A. e, soprattutto, la trasformazione del rapporto tra cittadini e Amministrazione, che deve necessariamente essere accompagnato da un cambiamento culturale e sociale.

In questa direzione vanno le riforme della P.A. degli ultimi anni, che puntando alla semplificazione e all'informatizzazione, vogliono realizzare un profondo cambiamento dell'amministrazione pubblica.

Il concetto di cittadinanza deve però cambiare rispetto a come lo conosciamo, non si parla di una nuova forma, bensì di una sua evoluzione quella della cittadinanza digitale, solo in questo modo i cittadini potranno partecipare alla rivoluzione della P.A.

Per avere un ruolo attivo il cittadino deve avere a disposizione la rete e tutti gli strumenti che gli permettano sia di vivere al meglio la società civile sia di esercitare appieno i suoi diritti e doveri come cittadino digitale.

Come si è già avuto modo di rappresentare, il nostro paese nelle statistiche internazionali spesso occupa posizioni basse per quanto riguarda l'alfabetizzazione informatica e l'utilizzo dei servizi digitali della P.A., questo avviene anche perché i cittadini non sono stati adeguatamente formati a comprendere e sfruttare l'enorme gamma di opportunità che Internet offre.

Si dovrebbero immaginare, così come è avvenuto dopo l'unificazione d'Italia, interventi radicali simili alle campagne di alfabetizzazione che hanno gettato le basi per la creazione di uno stato unitario e moderno.

Allora, una decisa azione politica riuscì a recuperare in larga parte il divario che esisteva tra il nostro paese, ancora ancorato ad un'organizzazione sociale antiquata e con un alto tasso di analfabetismo e gli stati europei più avanzati del tempo.

Così adesso si avrebbe bisogno di una azione politica altrettanto decisa per recuperare il *digital divide* con gli altri paesi europei, attraverso interventi radicali di alfabetizzazione informatica e di diffusione degli strumenti informatici.

Il terzo e ultimo elemento imprescindibile, per la piena realizzazione di questa rivoluzione,

è l'accesso ad Internet garantito a tutti i cittadini in maniera egualitaria.

Questo può avvenire solamente attraverso la costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet, che diventerebbe così un diritto fondamentale garantito dallo Stato al pari dell'istruzione e della salute.

La Costituzione è la legge fondamentale della nostra Repubblica, tra le altre cose delinea i rapporti tra lo Stato e i cittadini, con l'evoluzione della società e con l'avvento dell'era digitale, sono cambiate le modalità di interazione e quindi inevitabilmente occorre un adeguamento anche della Costituzione alla nuova società digitale.

Infatti, non si può pensare che una dimensione così importante come quella virtuale, sia regolamentata ancora in maniera frammentaria, e sia ancora oggi, spesso oggetto di interpretazioni normative.

Come sostenuto dal professor Rodotà, in uno Stato che possa dirsi pienamente rispettoso dei diritti e delle libertà garantiti dalla Costituzione: *“La legittimazione sociale alla tecnologia deve essere sempre misurata con il metro della democrazia e del rispetto della persona”*.¹²¹

Il riconoscimento del diritto di accesso ad Internet, dovrebbe avvenire non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello europeo.

D'altra parte le Nazioni Unite considerano già dal 2012 l'accesso ad Internet un diritto umano fondamentale, affermando che ogni individuo ha il diritto di connettersi e di esprimersi liberamente su Internet.

¹²¹ S. RODOTÀ, *Citazione dalla Lectio magistralis tenuta a Bordeaux (in pari data) per la laurea Honoris causa*, in Repubblica.it, 28 ottobre 2005, anche in *Persona, libertà, tecnologia. Note per una discussione 2005*.

BIBLIOGRAFIA:

ALLEGRI M.R. *Una premessa, qualche considerazione introduttiva e qualche riflessione sul cibernazio come ambiente di rilevanza giuridica*, Aracne editrice, 2017.

ALLEGRI M.R. *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a internet (o al cibernazio?)*, in *AIC*, rivista n.1/2016.

ALÙ A. *Il diritto di accesso ad Internet nell'ordinamento europeo*, Aracne editrice, 2017.

ARPAIA C.M., FERRO P. e altri *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n.309, 2016.

AZZARITI G. *Internet e Costituzione*, in www.Costituzionalismi.it, 2011.

BIFULCO D. *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, 2003.

CANTONI F., MANGIA G. *Lo sviluppo dei sistemi informativi nelle organizzazioni. Teoria e casi*, Franco Angeli editore, 2005.

CARLONI E. *Recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015.

COSTANZO P. *Miti e realtà dell'accesso ad internet (una prospettiva costituzionalista)*, in *Consulta online*, 2012.

CUOCOLO L. *La qualificazione giuridica dell'accesso ad internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del diritto*, fascicolo 2-3 giugno-settembre 2012.

D'IPPOLITO G. *La libertà informatica e il diritto di accesso ad Internet*, in www.jei.it, *approfondimenti-giuridici*, 2014.

D'IPPOLITO G. *La proposta di un art. 34-bis in Costituzione*, Aracne editrice, 2017.

DE MINICO G. *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, G. Giappichelli Editore, 2016.

DE MINICO G. *Internet, regole e anarchia*, Jovene Editore, 2015.

FALLETTA P. *Il Freedom of information act italiano e i rischi della trasparenza digitale*, in www.federalismi.it , 30 novembre 2016.

FROSINI T.E. *Libertè, Egalità, Internet*, Editoriale Scientifica, 2015.

FROSINI T.E. *Tecnologie e libertà costituzionali*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003.

FROSINI T.E. *Il diritto costituzionale di accesso a internet*, in *AIC*, rivista n.1/2011.

FROSINI V. *L'orizzonte giuridico dell'Internet*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2002.

FROSINI V. *La protezione della riservatezza nella società informatica*, in N. Matteucci (a cura di), *Privacy e banche dei dati*, Bologna, 1981

MARTINES F. *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in www.MediaLaws.eu, 2/2018.

MOLINO N. *Della reputazione. La comunicazione post media della Pubblica Amministrazione*, Algra Editore, 2017.

NANNIPIERI L. *Costituzione e nuove tecnologie: profili costituzionali dell'accesso ad internet*. secondo seminario annuale del "Gruppo di Pisa" Università di Roma Tre, settembre 2003.

PASSAGLIA P. *Ancora sul fondamento costituzionale di Internet. Con un ripensamento*, in *Consulta online*, 2019.

PASSAGLIA P. *Internet nella Costituzione Italiana, considerazioni introduttive*, in *Consulta online*, 4 febbraio 2013.

PIETRANGELO M. *Accesso a Internet: un diritto ancora diseguale? Aggiornamenti e ripensamenti*, Aracne editrice, 2017.

PIZZETTI F. *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, 2018.

RIFKIN J. *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, 2000.

VOTANO G. *Internet tra diritto d'autore e libertà di comunicazione: il modello francese*, in *dir. Informazione e Informatica 2009*.

ZACCARIA R. *Dal servizio pubblico al servizio universale*, in CARLASSARE L. (a cura di), *La comunicazione del futuro e i diritti della persona*, Cedam, 2000.

SITOGRAFIA:

www.agendadigitale.eu

www.agid.gov.it

www.aism.org

www.aicanet.it

www.anp.it

www.assolombarda.it.

www.bemresearch.it

www.docs.italia.it

www.eur-lex.europa.eu

www.conseil-constitutionnel.fr

www.intesys.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.corteconti.it

www.ratioiuris.it

www.europa.eu

www.news.bbc.co.uk

www.bailii.org

www.egov.formez.it

www.joeducation.eu

www.qualitapa.gov.it

www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com

www.performance.gov.it

www.siged.it

www.oecd-ilibrary.org

www.pongovernance1420.gov.it

www.tecniche_normative.it

www.europa.today.it

www.istat.it

www.repubblica.it