



Dipartimento di Scienze Politiche. Cattedra di Diritto dell'informazione della comunicazione.

TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA E-GOVERNMENT E
OPEN DATA

RELATORE

Prof. Falletta Pietro Santo Leopoldo

CANDIDATO

Lorenzo Costumato

Matr. 622712

CORRELATORE

Prof. Antonelli Vincenzo

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

Introduzione	25
1. In origine fu l'e-Government. Le prime esperienze delle amministrazioni Clinton e Bush	28
1.1. Cenni storici. Le origini dello stato amministrativo nord-americano e le sue caratteristiche principali.....	28
1.2. L'alba dell'e-Government negli Stati Uniti. Il <i>reinventing government</i> durante la presidenza Clinton.....	33
1.2.1. Genesi e strategia del <i>National Performance Review</i>	33
1.2.2. Le fasi di attuazione del <i>National Performance Review</i>	34
1.2.3. L' <i>Electronic Government</i> durante il secondo mandato di Clinton: <i>Access America e Firstgov</i>	38
1.3. L'e-Government durante l'amministrazione di G.W. Bush.....	39
1.3.1. La strategia: la <i>President's Management Agenda</i>	39
1.3.2. Gli <i>Open Data</i> nell'era del terrorismo.....	42
2. L'open government di Barack Obama	45
2.1. L' <i>Openness</i> durante la Presidenza Obama: i presupposti.....	45
2.2. I primi atti della Presidenza Obama.....	48
2.2.1. I tre memoranda dell' <i>Open Government</i>	48
2.2.2. I risultati ottenuti.....	51
2.2.3. Le critiche e la conclusione del primo periodo.....	55
2.3. <i>Open Data</i> e innovazione negli anni della crisi economica. Il memorandum del 9 maggio 2013.....	56
2.4. Gli ultimi anni della Presidenza Obama.....	59
2.4.1. il piano d'azione per l' <i>Open Government</i> per il biennio 2013 – 2015.....	59
2.4.2. Il piano d'azione per i prossimi anni: l'eredità della Presidenza Obama.....	61

3. Crescita della competitività in Europa attraverso l'e-Government	64
3.1. Introduzione.....	64
3.2. I piani di azione per l'e-Government europeo dal 2000 al 2010.....	66
3.2.1. La strategia di Lisbona e <i>eEurope 2002</i>	66
3.2.2. Il programma ERA.....	72
3.2.3. <i>eEurope 2005</i>	74
3.2.4. Valutazione del piano d'azione <i>eEurope 2005</i> da parte della Commissione europea.....	78
3.2.5. <i>i2010</i> : la strategia, il piano d'azione per l'e-Government, e i risultati ottenuti.....	80
3.3. Le iniziative più recenti.....	85
3.3.1. L'Agenda digitale europea 2010 – 2015.....	85
3.3.2. Il piano d'azione europeo per l'e-Government 2011 – 2015.....	88
4. Accesso e trasparenza della pubblica amministrazione italiana	92
4.1. La partecipazione procedimentale: l'evoluzione dell'istituto fino alla 241/1990.....	92
4.2. Il principio di trasparenza: diritto di accesso e obblighi di pubblicazione.....	96
4.2.1. La disciplina generale (legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche).....	96
4.2.2. Il decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) e la strada verso un Foia italiano.....	101
4.3. L'e-Government in Italia. I Piani d'azione e il Codice dell'Amministrazione Digitale.....	104
Bibliografia e periodici	111
Sitografia	116

Abstract

La presente ricerca mira ad evidenziare i vantaggi ottenibili grazie all'utilizzo sapiente di ICT nell'universo della Pubblica Amministrazione, a partire dalle esperienze degli anni Novanta fino alle ultime iniziative. Il principale beneficio riguarda la riduzione dei costi a vantaggio sia della pubblica amministrazione sia dei cittadini e delle imprese. Infatti, la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, e la possibilità di ottenere servizi tramite internet, garantisce tanto una semplificazione del lavoro svolto dalla P.A., quanto una maggiore possibilità per gli utenti di relazionarsi con facilità con gli uffici amministrativi. Il risparmio economico si tramuta automaticamente in una riduzione delle tempistiche, grazie allo snellimento delle procedure e alla maggiore possibilità di accedere ai servizi offerti, migliorando conseguentemente la competitività economica dell'intero sistema.

Alla base di questo processo è l'applicazione e il rispetto costante e rigoroso del principio di trasparenza, e di quello della partecipazione (garantita attraverso l'accesso), che, se rispettati, portano gli organi dell'ordinamento ad essere aperti al dialogo con i cittadini, concepiti non più come meri utilizzatori finali dei servizi resi, ma come utili co-decisorie di indirizzi politici ed esecutivi. Per analizzare tali dinamiche è stato necessario approcciare l'argomento in maniera comparata, muovendosi su due livelli: la prima comparazione è stata fatta tra i vari ordinamenti in analisi, in modo sincronico, e si è osservato quanto realizzato negli Stati Uniti, e quanto nell'ordinamento europeo con particolare riferimento all'Italia; la seconda comparazione è stata realizzata muovendosi all'interno dei singoli ordinamenti analizzati in maniera diacronica (ponendo attenzione all'evoluzione delle politiche dedicate all'*e-government* a cavallo degli ultimi decenni). In questo modo si è potuto osservare che lo *status quo* attuale, che vede grandi differenze tra i vari contesti nazionali, sia il frutto di un differente approccio iniziale alla materia: gli Stati Uniti, che hanno sponsorizzato per primi l'introduzione sistematica della tecnologia nei processi amministrativi, si trovano oggi in grande vantaggio rispetto a molti Stati membri dell'UE (tra cui l'Italia), e ottengono effettivi vantaggi dall'utilizzo delle ICT, sia in termini economici che con riferimento al funzionamento dell'amministrazione.

Il grande merito delle amministrazioni Clinton e Obama è di aver compreso la necessità di un rinnovamento generale dell'attività e dell'organizzazione della P.A., propedeutico all'utilizzo della tecnologia, fuggendo da visioni semplicistiche del processo di digitalizzazione dei procedimenti. Il primo capitolo di questa trattazione non poteva non essere dedicato all'esperienza statunitense: è oltreoceano che si sono mossi i primi passi per introdurre in modo efficace ed efficiente la tecnologia nei procedimenti amministrativi. Già negli anni Novanta, il Presidente democratico Bill Clinton spese grandi energie per realizzare un ampio programma di riforma della P. A., che portò ad un rinnovamento non tanto tecnologico ma metodologico dell'agire amministrativo. In effetti, la tecnologia di fine secolo non garantiva ancora la convergenza ottenuta solo nel decennio successivo. Il successo del *National Performance Review*, e dei piani

di riforma successivi, si basa sull'aver compreso l'importanza di un cambiamento metodologico radicale dell'attività amministrativa, prima ancora della semplificazione attraverso la tecnologia.

L'inizio della Presidenza Clinton ha coinciso con il periodo di euforia tecnologica che ha investito il mondo economico e sociale ad inizio anni novanta, affiancato negli Stati Uniti anche da bassi tassi di disoccupazione ed inflazione. Il programma di riforma della P. A., che venne inizialmente definito *National Performance Review*, divenne nel 1997, all'esordio del secondo mandato, il *National Partnership for reinventing government*: alla base delle riforme vi era la necessità di riconsigliare e riprogettare ex novo il modo di governare. L'obiettivo inizialmente individuato da Al Gore (Vice Presidente che ebbe un ruolo di guida per la riforma della P.A.) era quello di creare un'amministrazione che lavorasse meglio e costasse meno, e che recuperasse la fiducia del popolo americano. Presidente e Vice Presidente assegnavano un rilievo politico e strategico primario al rinnovamento della pubblica amministrazione per tre ragioni fondamentali: innanzi tutto il miglioramento dei servizi resi dalla pubblica amministrazione, passando per una riorganizzazione degli apparati e della gestione del personale, avrebbe garantito un enorme risparmio economico, incidendo positivamente sul budget federale e sulle prestazioni delle amministrazioni dei singoli stati; poi, il coinvolgimento di personale, cittadini/clienti, e sindacati avrebbe diminuito la sfiducia verso la pubblica amministrazione, orientando l'azione della stessa verso la società civile; infine, la conversione del sistema industriale statunitense verso le nuove tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione avrebbe favorito una nuova partnership tra il governo e il sistema industriale.

Per l'importanza degli obiettivi in gioco e per la durata delle varie fasi in cui si è sviluppato, il *National Performance Review* è stato il progetto di riforma dell'amministrazione più lungo e impegnativo del secolo scorso, ed è divenuto un modello per tutte le successive riforme della pubblica amministrazione, sia negli Stati Uniti che in Europa. In quanto a digitalizzazione della P.A., la lezione impartita è che senza un profondo rinnovamento culturale si rischia esclusivamente di riprodurre in formato elettronico le pratiche obsolete della pubblica amministrazione. Nonostante questo sia avvenuto spesso nella prima fase di attuazione della riforma clintoniana, il grande anticipo con il quale l'amministrazione statunitense si è mossa (rispetto all'UE e agli ordinamenti nazionali europei in generale) ha permesso di compiere intelligenti correzioni di rotta sul percorso intrapreso, senza compromettere il raggiungimento dei macro-obiettivi. Clinton ha ottenuto ottimi risultati grazie ad una base normativa solida: negli Stati Uniti, tutta la disciplina dell'accesso e della trasparenza della P.A. si fonda sulle disposizioni del *Freedom Of Information Act* del 1966, emendato più volte, anche dallo stesso Presidente democratico (emendamento *e-FOIA* del 1996); la presenza di un atto che tutelasse la libertà di accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, precoce se si pensa che in Italia un FOIA è in procinto di essere adottato solo nel 2016, ha contribuito a creare un terreno culturale fertile pronto a recepire con entusiasmo i cambiamenti proposti.

Nonostante il successo della riforma voluta da Clinton, che lasciava presagire un percorso di crescita esponenziale, gli Stati Uniti hanno dovuto affrontare una battuta d'arresto ad inizio millennio. Coincidente

con l'attacco terroristico alle Torri gemelle, l'inizio della Presidenza Bush ha visto diffondersi un clima di maggiore chiusura della P.A. americana verso la società civile. L'approccio assai meno favorevole alla pubblicazione di dati e informazioni è stato foriero di una ben diversa interpretazione delle disposizioni contenute nel FOIA. Nel periodo successivo agli attacchi dell'11 settembre 2001, e per tutta la durata dell'amministrazione repubblicana, le informazioni a disposizione dei cittadini americani sono state poche, nonostante l'accesso a internet diventasse sempre più rapido grazie alla diffusione di innovative tecnologie come gli smartphones. I cittadini americani hanno avallato la limitazione del proprio diritto ad essere informati, mossi dallo sgomento causato dagli eventi. Il sostegno dei cittadini alla chiusura è stato, tuttavia, limitato nel tempo e non duraturo: prova ne è stata la contestazione crescente durante la guerra in Iraq, nel corso della quale disinformazione e scarsa trasparenza hanno caratterizzato la comunicazione del governo, irritando la popolazione. Nonostante fosse comprensibile la reazione del governo federale all'evento catastrofico avvenuto a New York, il percorso di apertura e condivisione in rete dei dati della pubblica amministrazione subì un duro colpo, allontanando nuovamente i cittadini e rendendoli meno fiduciosi. Nonostante questo, l'amministrazione Bush ha comunque contribuito alla diffusione delle pratiche di *e-government*, cercando di migliorare ancora di più quanto realizzato dalle riforme clintoniane, adeguandone gli obiettivi al contesto economico, politico e tecnologico del momento. Il periodo di benessere economico degli anni Novanta ha subito le prime frenate proprio nei primi anni del nuovo millennio, e il budget a disposizione della nuova amministrazione si è ridotto considerevolmente, rendendosi strategicamente necessario un utilizzo maggiore delle ICT per la riduzione dei costi. La strategia di riforma burocratica della nuova amministrazione Bush "attraverso l'*e-government*", è stata formulata nel documento intitolato *The President's Management Agenda*: l'atto di indirizzo era diviso in cinque iniziative generali tra le quali una dedicata interamente all'*e-government*. Annunciata nell'agosto del 2001, l'agenda del Presidente mirava a stimolare il miglioramento del settore delle ICT applicate alla pubblica amministrazione, considerato da Bush debole ma ampiamente.

È solo con l'esperienza Obama che l'ordinamento statunitense ha ripreso il cammino indicato negli anni Novanta. Al presidente democratico, eletto anche grazie ad una campagna elettorale di successo condotta sulle piattaforme digitali di nuovissima generazione, si deve la prima storica attuazione del modello dell'*open government*, che sarebbe stato ispirazione per gran parte degli ordinamenti occidentali. L'elezione di Barack Obama il 20 gennaio del 2009 segna il passaggio ad una nuova fase della gestione della cosa pubblica attraverso la rete e la tecnologia. L'*open government* di Obama è, idealmente e praticamente, costruito partendo da tre principi fondamentali: trasparenza, partecipazione e collaborazione. Per ciò che attiene la trasparenza si invitavano le agenzie e i dipartimenti americani a divulgare prontamente i dati relativi alle proprie attività, rendendoli accessibili al pubblico in modo semplice attraverso la rete, e predisponendo sistemi con i quali il cittadino/utente potesse fornire un feedback del servizio reso. Aprendosi alle critiche e ai suggerimenti, l'amministrazione avrebbe potuto aggiornarsi rapidamente alle esigenze del pubblico, garantendo un servizio continuamente aggiornato favorendo una maggiore *accountability*

dell'amministrazione stessa, ottenuta attraverso la trasparenza. La partecipazione, a sua volta, doveva impregnare il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione: in quest'ottica, la qualità delle decisioni governative dipende in buona parte dall'impegno e dalla partecipazione del pubblico all'attività di *policy making*. La partecipazione doveva essere stimolata dalle agenzie e dai dipartimenti stessi, poiché, tramite il coinvolgimento del pubblico, si poteva gradualmente ridurre l'asimmetria informativa presente tra operatori dell'amministrazione e cittadini. Una più intensa partecipazione doveva essere affiancata dalla collaborazione, sia tra cittadini e aziende da una parte e l'amministrazione dall'altra, sia tra i vari livelli di amministrazione stessa (verticale e orizzontale). La collaborazione tra i vari soggetti elencati è necessaria se si parte dal presupposto che gli utenti (cittadini e aziende) sono detentori di informazioni e competenze che possono essere utilizzati dalle agenzie e dai dipartimenti per migliorare i propri servizi e la propria organizzazione interna. Con la nuova dottrina dell'*open government*, il cittadino diveniva un attore da coinvolgere, in grado di contribuire al miglioramento della qualità del servizio pubblico e all'attività decisionale in generale.

La dedizione del Presidente americano nel garantire l'attuazione dei tre principi alla base dell'*open government*, è testimoniata dai primi atti emessi dallo stesso immediatamente dopo l'insediamento nel gennaio del 2009. Le prime due direttive della Presidenza Obama sono state dedicate ad esplicitare con chiarezza i presupposti per il successo dell'*open government*. Il 21 gennaio 2009, giorno successivo all'insediamento, il Presidente ha siglato la prima delle due, avente ad oggetto *Transparency and open government*. Il secondo memorandum, invece, è stato interamente dedicato all'interpretazione del FOIA, ed è stato redatto a pochi giorni di distanza dal primo. L'esigenza di Obama di chiarire la propria interpretazione del *Freedom of Information Act* muoveva probabilmente dal desiderio di distaccarsi da quella del suo predecessore che interpretò in chiave restrittiva le disposizioni contenute nell'atto del 1966. Ferma l'importanza delle due direttive indicate, volendo indicare un momento preciso per la nascita della dottrina *open government*, ci si deve riferire all'adozione della *open government directive*, risalente al dicembre del 2009. Il grande merito della terza direttiva è di aver fornito un'interpretazione moderna di trasparenza amministrativa, individuando negli *open data* lo strumento migliore per stimolare la partecipazione e la collaborazione dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione. Attraverso gli *open data*, infatti, l'amministrazione pubblica poteva trovare un'efficace strumento operativo con il quale contribuire al miglioramento del contesto socio-economico dello Stato.

Venendo ad anni più vicini, nel dicembre del 2013 il governo degli Stati Uniti ha adottato un piano d'azione nazionale per l'*open government*, valido per l'ultimo biennio della Presidenza Obama. Il piano è stato redatto tenendo a mente i principi fondamentali dell'*open government*: trasparenza, partecipazione, collaborazione. Il 27 ottobre del 2015 il governo degli Stati Uniti ne ha reso pubblico un altro, compilato durante l'ultimo anno del secondo mandato del Presidente Obama. Nell'introduzione del documento, prima di declinare le iniziative programmate per gli anni che verranno, si pone un forte accento sulla necessità di

dare costante continuità al processo di apertura dell'amministrazione: le politiche di *open government* richiedono un costante aggiornamento, e al mutare della tecnologia, delle necessità del pubblico e dell'amministrazione, deve mutare l'atteggiamento del legislatore. L'amministrazione Obama ha considerato l'*open government* un cantiere in costante *work in progress*, e grazie all'eredità rappresentata dal piano nazionale di ottobre 2015, invita il Presidente futuro e il proprio staff a non ritenere completo il processo di innovazione in corso. Per Obama, le future amministrazioni dovranno seguire la strada indicata, approcciando con flessibilità le sfide future.

Per tutto quello che si è visto, rispetto all'UE, gli Stati Uniti vantano successi molto più ampi in materia di *e-government*, rappresentando e continuando a rappresentare un modello al quale ispirarsi. Il compito dell'UE, nel rinnovare i modelli della pubblica amministrazione degli Stati membri, è sicuramente più complesso rispetto a quello del governo federale statunitense. L'ordinamento europeo non può essere considerato a tutti gli effetti un ordinamento federale (nonostante detenga alcuni elementi tipici di questa forma di Stato), ed è quindi ingeneroso paragonare le azioni della Commissione europea a quelle del governo di Washington. L'UE, non potendo incidere pesantemente sulle politiche degli Stati membri, ha cercato di coordinarne gli interventi sperando di armonizzare le discipline preesistenti, e generando standard minimi per i Paesi candidati a far parte dell'Unione. Sin dalla nascita della Comunità Europea gli Stati membri hanno custodito gelosamente alcune prerogative della propria sovranità. Uno dei settori in cui le competenze sono rimaste costantemente in capo ai governi nazionali, è la disciplina sull'organizzazione e il funzionamento della P.A.. Per tale motivo, all'interno dei trattati fondativi della Comunità Europea prima, e dell'Unione poi, non compare una voce direttamente riferita o riferibile all'amministrazione digitale o all'*e-government*. Tuttavia, nonostante il Trattato sull'Unione e i precedenti trattati della Comunità non conferiscano nessuna specifica responsabilità in capo all'UE, sarebbe errato pensare che questo tema non sia stato una parte fondamentale delle politiche europee, soprattutto negli ultimi decenni. Regole di matrice comunitaria non sono affatto assenti, e toccano indirettamente le amministrazioni pubbliche nazionali attraverso normativa comunitaria settoriale e atti non vincolanti. Prescindendo dalla diversa natura dell'ordinamento europeo rispetto a quello nord-americano, è innegabile che il processo di digitalizzazione della P.A. in Europa sia cominciato con un decennio di ritardo: affrontando le azioni proposte dalla Commissione in materia di *e-government*, si deve partire obbligatoriamente dal programma *eEurope* per il biennio 2000 – 2002 (frutto della più ampia Strategia di Lisbona), analizzandone anche gli aggiornamenti del 2002 (*eEurope 2005*) e del 2005 (*i2010*).

L'attuazione dell'*e-government* è divenuto un elemento centrale della politica europea soprattutto dopo la definizione della strategia di Lisbona del 2000 (mirante a costituire un'economia europea basata sulla conoscenza, più competitiva e più dinamica). In seguito ad una serie di incontri intergovernativi svoltisi nel corso del 2000, l'Unione Europea decise di adottare una serie di iniziative, raccolte in *eEurope 2002*, riferibili proprio alle indicazioni della strategia Lisbona. Promossa nel 2000 al Consiglio Europeo tenutosi

nella Capitale portoghese, la strategia ha segnato una svolta per l'atteggiamento generale dell'UE sul tema *e-government*. L'accordo tacito tra i rappresentanti dei governi europei era di adottare un approccio più aggressivo, formulato in base a quanto fatto dagli Stati Uniti già negli anni Novanta. Il primo piano *eEurope* individuava tre macro-aree di intervento: la prima riguardava l'accesso a internet, che doveva essere maggiormente dinamico e sicuro, nonché rapido (evitando esclusioni – *digital divide*); la seconda si riferiva agli investimenti in risorse umane, attraverso la formazione; infine, la terza ineriva la sponsorizzazione e la promozione dell'utilizzo di internet tra la popolazione.

I risultati ottenuti grazie agli interventi predisposti furono la base di partenza per il nuovo piano del 2005, approvato a Siviglia nel 2002. *eEurope 2005* mirava a coinvolgere ancora di più ogni individuo nella società globale dell'informazione. Sottoscritto da tutti gli Stati membri e da quelli candidati ad entrare a far parte dell'UE, il piano d'azione puntava al raggiungimento dell'obiettivo attraverso l'elaborazione di politiche pubbliche efficaci per lo sviluppo della società dell'informazione, costruite sul ruolo centrale delle amministrazioni locali. Alla base del nuovo piano d'azione vi era la certezza che il miglioramento dei servizi amministrativi ed economici (tramite l'utilizzo di ICT) e l'assottigliamento delle asimmetrie informative tra settore pubblico e privato, avrebbe offerto l'opportunità di incrementare la produttività facendo crescere l'economia europea e aumentando il tasso di occupazione. Il ruolo che l'Unione Europea ha voluto interpretare in questo processo consiste nel prendere parte, da un lato ad iniziative in grado di stimolare la domanda di nuovi servizi, dall'altro nel tentare di ridurre la ritrosia delle imprese ad investire in ICT, grazie alla creazione di un ambiente economico favorevole e sicuro. In questo modo l'azione dell'UE si è dispiegata su entrambi i fronti di domanda ed offerta: le piattaforme di *e-government* sono state il battistrada per la crescita di un mercato di servizi innovativi, alimentando, in un circolo virtuoso, la creazione di un ambiente di business sicuro ed efficiente in cui i privati hanno trovato interessanti opportunità di investimento.

In virtù di quanto detto, è possibile delineare la strategia generale della Commissione Europea rispetto alla diffusione del governo elettronico in UE. La visione dell'istituzione europea si articolava principalmente intorno a tre assi portanti: il primo dei tre era il concetto di *open government*, che aveva ad oggetto il rafforzamento della democrazia attraverso una maggiore trasparenza e un' aumentata partecipazione della cittadinanza, garantite entrambe da un uso sapiente delle ICT; in secondo luogo la Commissione lavorava affinché i servizi offerti in rete fossero personalizzati ed inclusivi; della partecipazione effettiva di ogni individuo si sarebbe avvantaggiata l'economia europea stessa, sfruttando il capitale umano della cittadinanza. Per favorirla la Commissione cercò costantemente di migliorare le opportunità di accesso, attraverso la multimedialità dell'offerta di *e-government*; infine, il terzo asse fondamentale sul quale si costruiva l'approccio della Commissione era l'aumento della produttività delle amministrazioni pubbliche, intesa non solo come risparmio, ma soprattutto come capacità di rispondere in modo adeguato, rapido e diversificato ai bisogni dei cittadini. È evidente che il cittadino cominciava ad

essere concepito come un “cliente”, e che l’amministrazione pubblica, dal canto suo, cercava di aumentare il grado di soddisfazione di ogni singolo utente. Le ICT in questo processo avrebbero dovuto giocare un ruolo fondamentale. La loro applicazione, in concerto alla reingegnerizzazione delle procedure e alla crescita della professionalizzazione dei dipendenti pubblici, avrebbe dovuto creare un ambiente sociale ed economico favorevole allo spirito imprenditoriale di aziende e privati.

Dopo *eEurope 2005* la nuova iniziativa della Commissione, per favorire la crescita della società dell’informazione in Europa, è stata *i2010*. Rientrando anch’essa nelle linee guida della strategia di Lisbona, ha mirato, in particolare, ad incoraggiare la crescita della conoscenza e l’innovazione per sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro. In *i2010*, l’UE ha continuato a sostenere che solamente una strategia che puntasse ad una diffusione totale delle ICT potesse portare effettivi benefici alla vita della popolazione. Le aree strategiche di intervento, per fare dell’economia europea la più competitiva entro il 2010, sono state le stesse degli anni precedenti. Nel nuovo piano d’azione la Commissione ha indicato tre obiettivi prioritari da conseguire durante il quinquennio 2005-2010: il completamento di uno spazio unico europeo, il rafforzamento degli investimenti per la ricerca sulle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, e la creazione di una società dell’informazione basata sull’inclusione.

La vera svolta per l’Europa è rappresentata dall’ultima agenda digitale (dalla quale discende anche quella italiana), facente parte delle 7 iniziative faro di *Europa 2020*. Il programma è stato concepito come soluzione per uscire dalla crisi economica che ha investito le economie europee negli ultimi anni, ed ha legato l’utilizzo delle ICT al miglioramento della competitività economica dell’intera Unione. Con la nuova Agenda digitale europea, lanciata nel maggio del 2010, si è puntato ad ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili, ottenibili grazie ad un mercato digitale unico fondato su internet ad altissima velocità e su applicazioni di nuovissima generazione. L’Agenda digitale vuole indicare ed esaltare il ruolo chiave delle ICT nel processo di rilancio economico europeo. La strada tracciata dalla Commissione cerca di stimolare lo sfruttamento del potenziale sociale ed economico delle tecnologie della comunicazione e informazione, sia che ci si riferisca a relazioni d’affari o di lavoro, sia che si pensi alle nuovissime opportunità che la rete offre. Incentivando l’utilizzo del web per relazioni interpersonali e opportunità commerciali, si potrebbero ottenere risultati tangibili anche nel mondo dell’innovazione, e la crescita economica sarebbe una conseguenza di questo approccio, migliorando la quotidianità di imprese e cittadini (assistenza sanitaria migliore, trasporti più sicuri e efficaci, ambiente meno inquinato, migliore accesso ai servizi pubblici).

In ultima istanza si guarda al contesto italiano con particolare attenzione sia alla disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi (a partire dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990), sia al Codice dell’amministrazione Digitale del 2005, che ha aperto la strada all’introduzione dell’*e-government* nel nostro ordinamento. Anche prima del 1990 la partecipazione è stata oggetto di attenzione, ma è solo con la legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) che si è avuta la sua sanzione definitiva nel nostro ordinamento. In epoca pre-repubblicana, la questione della partecipazione al

procedimento del soggetto privato era stata affrontata e letta in chiave esclusivamente garantistica. L'idea preponderante era che l'interesse del cittadino fosse sacrificabile rispetto a quello del soggetto pubblico. Nel tempo, tuttavia, emersero letture differenti della partecipazione procedimentale, e il cambiamento decisivo avvenne dopo la fine della guerra mondiale con la nascita della Repubblica e l'adozione della nuova Costituzione, che favorì il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale. Infatti, l'entrata in vigore della nostra Carta valorizzò e arricchì il panorama dei diritti dei consociati: tra i "nuovi" diritti si pensi, ad esempio, a quelli sociali, la cui attuazione implicò un intervento dello Stato di tipo positivo, in quanto ad esso si pose in capo un dovere di attivazione e di prestazione.

A mutare la rilevanza della partecipazione, una spinta decisiva l'hanno fornita i molteplici studi sul procedimento amministrativo, che si sono diffusi nel tempo. Grazie ad essi, e ad una nuova visione del valore del procedimento, si è lentamente affievolita la convinzione che l'unico momento di relazione giuridicamente rilevante tra potere pubblico e privato sia costituito dall'atto amministrativo finale. Secondo questa convinzione, il procedimento altro non è che uno strumento di verifica della formazione dell'atto e di controllo del rispetto, da parte di questo, della legge. È con la legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 e successive modifiche, che si è superata definitivamente la concezione elitaria e autoritaria dell'agire amministrativo. La legge n. 241/1990 annoverava tra i principi fondamentali dell'azione amministrativa quello della partecipazione, a cui si aggiungevano anche quello di pubblicità e quello di trasparenza, sanciti entrambi all'art. 1 della legge. Il rispetto dei predetti principi costituisce il presupposto indefettibile perché risulti rispettata la legalità, l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa, come stabilito dalla Costituzione (art. 97).

Lo strumento tipico della partecipazione è il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto non solo nell'ordinamento italiano grazie alla legge sul procedimento del 1990, ma anche a livello comunitario negli artt. 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'accesso, così come è stato disciplinato dalla legge sul procedimento, può avere un carattere sia endo-procedimentale che esoprocedimentale, a seconda che si parli di atti inerenti un procedimento in corso nel quale si è coinvolti o atti relativi a procedimenti ormai conclusi. Nel primo caso, disciplinato dall'art. 10 della legge, si esplica la natura strumentale dell'accesso alle opportunità partecipative dell'interessato al procedimento; il soggetto può visionare i documenti che lo riguardano e fornire sulla base di questi le proprie memorie, o ulteriori documenti che ritiene possano aiutare l'amministrazione a prendere una giusta direzione. Nel secondo caso, ovvero l'accesso ai documenti amministrativi indipendente dalla sussistenza di un procedimento in corso, si entra nel campo dell'accesso concepito come ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza indicati dall'art. 1; la legge dedica l'intero capo V (artt. 22 – 28) a quest'ipotesi.

Di particolare interesse è poi l'analisi del percorso, iniziato nel 2015, che dovrebbe portare l'Italia a dotarsi di un proprio *Freedom Of Information Act*. Al riguardo, è già stato approvato dal Consiglio dei Ministri ed è in corso di esame alle Camere, il nuovo decreto legislativo sulla trasparenza pubblica –

attuativo della legge delega c.d. “Madia” – che mira a rafforzare la declinazione attiva della trasparenza, attraverso il legame sempre più intenso con le nuove possibilità tecniche offerte dal digitale. Di questo percorso è interessante rilevare la spinta proveniente dalla società civile, ed altrettanto comprendere come la novella legislativa in cantiere sia in grado di rispettare le esigenze emerse, senza ribadire inutilmente quanto è già stato garantito da precedenti interventi normativi (in particolar modo nel decreto trasparenza del 2013).. È fuori dubbio che l’Italia sia in ritardo rispetto ad altri Paesi, europei e non, che hanno adottato i propri Foia già anni fa (primi fra tutti gli Stati Uniti nel 1966); l’Italia non manca di una disciplina dell’accesso, ma, almeno fino all’adozione del decreto trasparenza, questo diritto è stato considerato quasi esclusivamente come uno strumento per aumentare i diritti di difesa dei soggetti coinvolti in un procedimento amministrativo.

Il percorso verso il quale l’ordinamento italiano si sta muovendo prende spunto da quanto accaduto nel resto d’Europa negli ultimi vent’anni: alle normative sulla trasparenza procedurale (simili alla 241/1990), si sono affiancate leggi inerenti il *right to know*, ovvero il diritto fondamentale di chiunque a conoscere ed accedere alle informazioni detenute dall’amministrazione, in funzione di un migliore funzionamento dell’ordinamento democratico. Il *right to know* favorisce il corretto funzionamento delle democrazie grazie a tre fattori: in primo luogo, previene la corruzione poiché consente un controllo diffuso sull’agire dell’amministrazione (*accountability*); in secondo luogo, assicura e stimola una maggiore partecipazione ai processi decisionali pubblici (*participation*); infine, rinforza la legittimazione delle amministrazioni stesse, costrette ad operare come in una casa di vetro (*legitimacy*). Garantire il *right to know* può comportare costi molto alti. In Italia, complice il debito pubblico, non è ipotizzabile stanziare cifre elevate a questo scopo. Pertanto si è lentamente diffuso nel nostro ordinamento il dogma della “trasparenza a costo zero”. Già durante i lavori preparatori della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, la Commissione Nigro aveva proposto l’estensione a chiunque del diritto di accesso, ma l’iniziativa fu bocciata per il timore legato al suo impatto organizzativo e finanziario.

Sulla base di queste esperienze straniere, il nuovo decreto legislativo dovrebbe prevedere un’ulteriore estensione dell’interpretazione soggettiva del diritto di accesso: con la nuova disciplina, cambierà lievemente il significato della parola “chiunque”, presente già nel decreto trasparenza del 2013. Con essa ci si riferirà a “qualsiasi persona, fisica o giuridica, *a prescindere dalla cittadinanza*, ivi compresi gli apolidi”. La specificazione muove dai dubbi posti da alcuni, con riferimento ai precedenti atti, rispetto al diritto di accesso da parte di cittadini non italiani. A differenza di quanto detto per il profilo soggettivo, in cui la novità c’è ma non sembra essere di portata epocale, il Foia può rappresentare una notevole innovazione con riferimento al profilo oggettivo del diritto di accesso. Nel decreto trasparenza l’oggetto del diritto ad accedere è circoscritto a “i documenti, le informazioni e i dati *oggetto di pubblicazione obbligatoria* ai sensi della normativa vigente” (art. 3 d.lgs. 33/2013). Quindi, per il legislatore, solo i documenti per i quali le amministrazioni sono obbligate a dare pubblicità sono oggetto del diritto di accesso, escludendo in questo

modo tutti quelli che sono pubblici, ma rientrano nel novero di quelli per cui la pubblicazione è facoltativa. In questo modo si è posto un potere discrezionale in capo all'amministrazione; e per i documenti la cui pubblicazione non è obbligatoria, l'accesso è consentito esclusivamente qualora si dimostri l'interesse diretto, come previsto dalla l. 241/1990 (valendo in questo modo anche le cause di esclusione contenute nell'art. 24 della stessa legge). La limitazione del diritto di accesso così impostata, è foriera di una divergenza con le legislazioni straniere, che attiene alle due tecniche di *apertura*, ovvero la pubblicazione e l'accesso individuale. Sia per i cittadini, che per le amministrazioni, la pubblicazione è lo strumento prediletto, ed è pertanto quello maggiormente utilizzato dai Foia stranieri (i cittadini accedono direttamente, e le PA non devono dirimere le richieste singole). Il secondo strumento (accesso individuale) interviene solo qualora il diritto di accesso vada temperato con altri (facenti capo a politica estera e difesa, politica economica e finanziaria, conduzione di indagini, tutela dati personali di terzi, interessi commerciali, segreti industriali o di altro tipo).

I Foia stranieri prevedono una totale complementarità dei due strumenti, in modo tale che dove non arrivi il primo, arrivi il secondo. Tra i due l'obbligo di pubblicazione rappresenta più spesso il mezzo attraverso il quale si ottiene il fine, ovvero l'esercizio del diritto di accedere all'informazione. Mentre, nell'impostazione del decreto trasparenza, mezzo e fine si invertono, e la pubblicazione obbligatoria diviene lo strumento attraverso il quale garantire l'accesso. L'applicazione del principio di accesso ai documenti e alle informazioni risulta pertanto più complessa e meno "libera" che altrove, minando alle fondamenta la trasparenza stessa. Una delle soluzioni a questa problematica è estendere notevolmente gli obblighi di pubblicazione in capo alle P.A., mantenendo così intatto l'impianto del decreto del 2013.

Guardando al contesto italiano in cui si sono sviluppate le politiche di *e-government* promosse dal legislatore, non si può non fare riferimento alla riforma del titolo V della Costituzione, che ha stimolato un cambiamento dell'organizzazione dell'intero ordinamento. Con la riforma, infatti, Regioni ed Enti Locali hanno assunto un ruolo portante per promuovere lo sviluppo economico dell'intero Paese, anche attraverso l'innovazione tecnologica. Non è un caso che, soprattutto nella fase iniziale, molte delle iniziative siano state dedicate proprio ai livelli di governo periferici. Regioni ed Enti Locali sono stati i soggetti portatori di maggiori innovazioni, anche nel campo dell'*e-government*, grazie alla vicinanza di essi alla società civile che ha reso più attinenti alle reali esigenze dei cittadini le azioni proposte. I due processi (federalismo e innovazione a livello locale) si sono intersecati e hanno rappresentato, l'uno per l'altro, una condizione abilitante: senza un utilizzo massiccio della tecnologia sarebbe risultato difficile riformare l'organizzazione della pubblica amministrazione in toto; al contrario, senza una riforma dell'ordinamento non sarebbe potuta operarsi una diffusione dell'*e-government* tanto a livello locale, che centrale. Pertanto, anche in Italia, come negli Stati Uniti e in Europa, le tecnologie dell'informazione hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, uno strumento per aumentare la competitività economica del Paese, in concomitanza con un rinnovamento delle metodologie di lavoro dell'amministrazione.

Bibliografia e Periodici

- Aliprandi S., *Il fenomeno Open Data, Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Milano 2014.
- Andersen K., *E-government in azione: tecnologie e cambiamento organizzativo nel settore pubblico*, Milano 2005.
- Andersson K., Pennisi G., Choi D., De Filippi G., *La net economy nella pubblica amministrazione 2004: news e mercato del lavoro, l'e-government in Europa e Nord America: temi e problemi per il public management*, Roma 2003.
- Andriola G., Reggi L., *L'Open Government per la trasparenza delle politiche pubbliche*, in *e-gov bimestrale di cultura e tecnologie per l'innovazione* n. 1/2011.
- Antonelli V., *L'ambito di applicazione della legge n. 241/1990*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di Clarich M. e Fonderico G., Assago 2015.
- Apperti O., *Partecipazione procedimentale (artt. 7, 8, 9, 10, 10bis e 13 Legge n. 241/1990)*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di Clarich M. e Fonderico G., Assago 2015.
- Barone G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano 1969.
- Bevilacqua N., *E-government: Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle regioni e negli enti locali*, Roma 2002.
- Bifulco R., *Ordinamenti comparati federali*, Torino, 2010
- Bracchi G., Mainetti S., *E-government: l'evoluzione nella PA*, Milano 2005.
- Broggi D., *Consip: il significato di un'esperienza: teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano 2008.
- Bucarelli V., *L'e-government: ricerche e considerazioni sull'evoluzione della cultura organizzativa nella pubblica amministrazione*, Roma 2004.
- Capocchi A., *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano 2003.
- Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, 2016.
- Cerulli Irelli V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2012.
- Chadwick E., Howard P. N., *The routledge handbook of internet politics*, Usa 2010.
- Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna 2013.
- Codogno L., Felici F., *The use of targets in the Lisbon strategy*, in *Rivista di politica economica* 2009.

- Colarossi A., *E-government: the channel of knowledge between citizens and governments: a research analysis on the United States and Estonia*, 2006.
- Corte dei Conti EU, *I progetti di e-government sovvenzionati dal FESR sono stati efficaci?*, Lussemburgo 2011.
- Cucciniello M., *L'attuazione dell'e-government in Italia: retorica o realtà?*, Milano 2008.
- D'Alberti M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna 1992.
- D'Avanzo W., *L'e-government*, Lecce 2007.
- D'Ignazio G., *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano 2004.
- De Pietro L., *Dieci lezioni per capire e attuare l'e-government*, Venezia 2011.
- Di Donato F., *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, 2011.
- Di Maria E., Micelli S., *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano 2004.
- Dinan D., *Ever closer Union*, 2010.
- Dipartimento per la funzione pubblica, *E-government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche: analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-government*, 2008.
- Donati E., Cubello A., www.cambiamento.pa. *Le esperienze del National Performance Review e dell'electronic government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano 2008.
- Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma 2007.
- Gaiani G., *La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione per il post 2010: Europa 2020*, Roma 2010.
- Guerra G., *E-government e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, Modena 2005.
- Hansson K., Belkacem K., Ekenberg L., *Open government and democracy: a research review*, vol. 33, 2015.
- Iaselli M., *La pubblica amministrazione digitale: e-government, protocollo informatico, documento informatico, firma elettronica e digitale, posta elettronica certificata, pubblica amministrazione e web*, Napoli 2009.
- Iaselli M., *L'agenda digitale: principi informatori e misure fondamentali*, 2013.
- Istituto Max Weber, *il governo elettronico (l'e-government): il ruolo dei comuni*, Roma 2002.

- Kok W., *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the high level group chaired by Wim kok*, 2004.
- LabItalia, *E-government e nuova amministrazione per i cittadini d'Europa*, Milano 2001.
- Levi F., *Partecipazione ed organizzazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1977.
- Lubello V., *L'Open Government negli Stati Uniti d'America tra il freedom of Information Act e il bazar*, Napoli 2011.
- Maellaro F. R., *Il diritto di accesso*, in *Procedimento amministrativo* a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015.
- Maioli C., *E-governance ed e-government*, Bologna 2002.
- Marasso L., *Manuale dell'e-government: attori, strategie, e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, 2005.
- Mariotti S., *L'e-government: da progetto politico a strumento operativo*, Trento 2003.
- Mattarella B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013.
- Matthews W., *Walking a Fine Line on Web Access*, 2002.
- Mensi M., Falletta P., *Il diritto del web*, 2015.
- Mercurio L., *E-government e sistemi di controllo nella pubblica amministrazione: la prospettiva aziendale*, Torino 2008.
- Merloni F., *Introduzione all'e-Government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino 2005.
- Merloni F., *La trasparenza amministrativa*, Milano 2008.
- Miani M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie: la pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna 2005.
- Miani M., *Le politiche per l'e-government e l'e-democracy in Italia*, Pisa 2010.
- Nigro M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1980.
- Nigro M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Riv. dir. Proc. Amm.*, 1989.
- Nixon P. G., Koutrakou V. N., *E-Government in Europe, re-booting the State*, 2007.

- Orazi R., *Sicurezza e e-government: tematiche di sicurezza nella progettazione, realizzazione ed erogazione di servizi on-line nella pubblica amministrazione*, Perugia 2003.
- Paganetto L., *Una strategia per l'uscita dalla crisi e la crescita europea*, Roma 2010.
- Pajno A., *Diritto pubblico e diritto privato*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, *Annuario 2002*, Milano 2003.
- Pajno A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione del convegno *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, 2013.
- Park T., *2014 agency Open Government action plans*, USA 2014.
- Pennisi G., De Filippi G., Cenini A., *La net-economy nella pubblica amministrazione: e-government, appalti in rete, mercato del lavoro, tasse e commercio elettronico, la rivoluzione informatica negli uffici pubblici*, Roma 2002.
- Pisani – Ferry, A. Sapir, *Last exit to lisbon*, 2006.
- Pizzicannella R., *Co-production and Open Data: the right mix for public service effectiveness?*, Irlanda 2010.
- Pontiggia A., *Modelli organizzativi per l'e-government: modalità e forme del coordinamento*, Roma 2005.
- Promberger K., Fruh G., Bernhart J., *E-government: concetti, modelli, esperienze*, Milano 2011.
- Rabbito C., *L'informatica al servizio della pubblica amministrazione e del cittadino: dai principi della teleamministrazione ai piani di e-government*, Bologna 2007.
- Rocchi A., *E-government: l'innovazione nella pubblica amministrazione e i nuovi modelli applicativi*, Roma 2003.
- Rocchi A., *Nuovi modelli organizzativi nella Pubblica Amministrazione: dall'e-government all'open data*, 2015.
- Romano A., *Italia chiama e-government: molta tecnologia, poca innovazione, ancora troppa distanza dal cittadino*, Milano 2008.
- Sala G., *Il principio del giusto procedimento*, Milano 1993.
- Sala G., *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano 1993.
- Sandulli M. A., *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2011.
- Sartori L., *Open Government: what else?*, 2013.

Savino M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.

Sestito P., Torrini R., *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, Roma 2012.

Siino E., *Pubblica amministrazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT): e-government, portali, e-procurement, e-commerce, documento informatico, flussi documentali, Cie, Carta dei servizi*, Palermo 2002.

Silveri S. G., *L'utilizzo dell'information and communication technology nel procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015.

Tabellini G., Wyplosz C., *Supply-side reforms in Europe: Can the Lisbon strategy be repaired*, in *Swedish economic policy review* Vol. 13, n. 1.

Tauberer J., *Open Government data: the book*, 2014.

Tinacci Mannelli G., *Lineamenti di un e-government democratico*, Firenze 2005.

Tivelli L., *Un nuovo modo di governare: l'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Roma 2002.

Torchia L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna 2012.

Traversa G., L. Tivelli, *Per uno Stato amico: il ruolo dell'e-government*, Milano 2002.

Vesperini G., *L'e-government*, Milano 2004.

Wyplosz C., *The failure of the Lisbon strategy*, 2010.

Sitografia

www.agendadigitale.eu

www.agid.gov.it

www.altalex.com

www.amministrativamente.com

www.amministrazioneincammino.luiss.it

www.eur-lex.eu

www.informaticapubblica.com

www.medialaws.eu

www.opengovdata.io

www.opengovpartnership.org

www.saperi.forumpa.it

www.whitehouse.gov



Dipartimento di Scienze Politiche. Cattedra di Diritto dell'informazione della comunicazione.

TRASPARENZA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA E-GOVERNMENT E
OPEN DATA

RELATORE

Prof. Falletta Pietro Santo Leopoldo

CANDIDATO

Lorenzo Costumato

Matr. 622712

CORRELATORE

Prof. Antonelli Vincenzo

ANNO ACCADEMICO 2014 – 2015

Introduzione	25
1. In origine fu l'e-Government. Le prime esperienze delle amministrazioni Clinton e Bush	28
1.1. Cenni storici. Le origini dello stato amministrativo nord-americano e le sue caratteristiche principali.....	28
1.2. L'alba dell'e-Government negli Stati Uniti. Il <i>reinventing government</i> durante la presidenza Clinton.....	33
1.2.1. Genesi e strategia del <i>National Performance Review</i>	33
1.2.2. Le fasi di attuazione del <i>National Performance Review</i>	34
1.2.3. L' <i>Electronic Government</i> durante il secondo mandato di Clinton: <i>Access America e Firstgov</i>	38
1.3. L'e-Government durante l'amministrazione di G.W. Bush.....	39
1.3.1. La strategia: la <i>President's Management Agenda</i>	39
1.3.2. Gli <i>Open Data</i> nell'era del terrorismo.....	42
2. L'open government di Barack Obama	45
2.1. L' <i>Openness</i> durante la Presidenza Obama: i presupposti.....	45
2.2. I primi atti della Presidenza Obama.....	48
2.2.1. I tre memoranda dell' <i>Open Government</i>	48
2.2.2. I risultati ottenuti.....	51
2.2.3. Le critiche e la conclusione del primo periodo.....	55
2.3. <i>Open Data</i> e innovazione negli anni della crisi economica. Il memorandum del 9 maggio 2013.....	56
2.4. Gli ultimi anni della Presidenza Obama.....	59
2.4.1. il piano d'azione per l' <i>Open Government</i> per il biennio 2013 – 2015.....	59

2.4.2. Il piano d'azione per i prossimi anni: l'eredità della Presidenza Obama.....	61
3. Crescita della competitività in Europa attraverso l'e-Government	64
3.1. Introduzione.....	64
3.2. I piani di azione per l'e-Government europeo dal 2000 al 2010.....	66
3.2.1. La strategia di Lisbona e <i>eEurope 2002</i>	66
3.2.2. Il programma ERA.....	72
3.2.3. <i>eEurope 2005</i>	74
3.2.4. Valutazione del piano d'azione <i>eEurope 2005</i> da parte della Commissione europea.....	78
3.2.5. <i>i2010</i> : la strategia, il piano d'azione per l'e-Government, e i risultati ottenuti.....	80
3.3. Le iniziative più recenti.....	85
3.3.1. L'Agenda digitale europea 2010 – 2015.....	85
3.3.2. Il piano d'azione europeo per l'e-Government 2011 – 2015.....	88
4. Accesso e trasparenza della pubblica amministrazione italiana	92
4.1. La partecipazione procedimentale: l'evoluzione dell'istituto fino alla 241/1990.....	92
4.2. Il principio di trasparenza: diritto di accesso e obblighi di pubblicazione.....	96
4.2.1. La disciplina generale (legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche).....	96
4.2.2. Il decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) e la strada verso un Foia italiano.....	101
4.3. L'e-Government in Italia. I Piani d'azione e il Codice dell'Amministrazione Digitale.....	104
Bibliografia e periodici	111
Sitografia	116

Introduzione

La presente ricerca muove dalla volontà di evidenziare i vantaggi ottenibili grazie all'utilizzo sapiente di ICT nell'universo della Pubblica Amministrazione. Il primo grande vantaggio riguarda la riduzione dei costi sia per la pubblica amministrazione sia per i cittadini e le imprese: la digitalizzazione dei procedimenti, e la possibilità di ottenere servizi tramite internet, garantisce tanto una semplificazione del lavoro svolto dalla P.A., quanto una maggiore possibilità per gli utenti di relazionarsi con facilità alle amministrazioni. Il risparmio economico si tramuta automaticamente in una riduzione delle tempistiche, grazie allo snellimento delle procedure e alla migliore possibilità di accedere ai servizi offerti, migliorando conseguentemente la competitività economica dell'intero sistema. Alla base di questo processo è l'applicazione costante e rigorosa del principio di trasparenza della pubblica amministrazione e di partecipazione (garantita attraverso l'accesso), che vogliono gli organi dell'ordinamento aperti al dialogo con i cittadini, concepiti non solo come utilizzatori finali dei servizi resi, ma come utili co-decisorie degli indirizzi politici ed esecutivi. Per analizzare tali dinamiche è stato necessario approcciare l'argomento in maniera comparata, muovendosi su due livelli: la prima comparazione è stata fatta tra i vari ordinamenti in analisi, in modo del tutto sincronico (si è pertanto osservato quanto realizzato negli Stati Uniti e quanto nell'ordinamento europeo con particolare riferimento all'Italia); la seconda comparazione è stata realizzata muovendosi all'interno dei singoli ordinamenti analizzati in maniera diacronica (ponendo attenzione all'evoluzione delle politiche dedicate all'*e-government* a cavallo degli ultimi decenni). In questo modo si è potuto osservare quanto lo *status quo* attuale, che vede grandi differenze tra i vari contesti nazionali, sia il frutto di un differente approccio iniziale alla materia: gli Stati Uniti, che hanno sponsorizzato per primi l'introduzione sistematica della tecnologia nei processi amministrativi, si trovano oggi in grande vantaggio rispetto a molti Stati membri dell'UE (tra cui l'Italia), e ottengono effettivi vantaggi dall'utilizzo delle ICT. Il grande merito delle amministrazioni Clinton e Obama (su tutte) è di aver compreso l'importanza di un rinnovamento totale dell'attività e dell'organizzazione della P.A., propedeutico all'utilizzo della tecnologia, fuggendo da visioni semplicistiche del processo di digitalizzazione dei procedimenti.

Pertanto, il primo capitolo di questa trattazione non poteva non essere dedicato all'esperienza statunitense: come detto, è oltreoceano che si sono mossi i primi passi per l'introduzione efficiente della tecnologia dell'informazione nei procedimenti amministrativi. Come si potrà osservare, già negli anni Novanta, il Presidente democratico Bill Clinton investì molte energie in un ampio programma di riforma della Pubblica Amministrazione, che portò ad un rinnovamento, non tanto tecnologico, ma metodologico dell'attività. In effetti, la tecnologia di quel decennio non garantiva ancora la convergenza ottenuta solo nel decennio successivo, ma il successo del *National Performance Review*, e dei piani di riforma successivi, si basa sull'aver compreso l'importanza di un cambiamento metodologico radicale dell'attività amministrativa. Senza un rinnovamento culturale, il rischio era di riprodurre in formato elettronico le pratiche obsolete della pubblica amministrazione; nonostante questo sia avvenuto spesso nella prima fase di attuazione della

riforma, il grande anticipo con il quale l'amministrazione statunitense si mosse (rispetto ad esempio all'UE e agli ordinamenti nazionali europei in generale) permise di effettuare intelligenti correzioni di rotta sul percorso intrapreso, senza compromettere la bontà degli obiettivi ultimi. Clinton ha potuto ottenere ottimi risultati grazie ad una base normativa solida: tutta la disciplina dell'accesso e della trasparenza della P.A. si fonda sulle disposizioni del *Freedom Of Information Act* del 1966, emendato più volte, anche dallo stesso Clinton (emendamento *e-FOIA* del 1996); l'adozione di un atto che tutelasse la libertà di accesso dei cittadini alle informazioni detenute dalla pubblica amministrazione, precoce se si pensa che in Italia un FOIA è in procinto di essere adottato solo nel 2016, ha contribuito a creare un terreno culturale fertile, pronto ad accettare i cambiamenti proposti.

Nonostante il successo della riforma voluta da Clinton, che lasciava immaginare un percorso di crescita esponenziale, anche gli Stati Uniti hanno dovuto affrontare una battuta d'arresto ad inizio millennio. Coincidente con l'attacco terroristico alle Torri gemelle, l'inizio della Presidenza Bush ha portato ad una maggiore chiusura della P.A. americana verso il mondo esterno e la società civile. L'approccio paranoico alla protezione delle informazioni è stato foriero di un'interpretazione malsana delle disposizioni contenute nel FOIA. È solo con l'esperienza Obama che l'ordinamento statunitense ha ripreso il cammino indicato negli anni Novanta. Al presidente democratico, eletto anche grazie ad una campagna elettorale di successo condotta sulle piattaforme digitali di nuovissima generazione (come i social network), si deve l'attuazione dell'*open government*, ispirazione per gran parte degli ordinamenti occidentali. L'*open government* di Obama è idealmente e praticamente costruito partendo da tre principi fondamentali: trasparenza, partecipazione e collaborazione. La dedizione del Presidente americano nel garantirli, è testimoniata dai primi atti emessi dallo stesso, subito dopo l'insediamento nel gennaio del 2009. Le prime due direttive della sua Presidenza sono dedicate ad esplicitare con chiarezza i presupposti per il successo dell'*open government*. Rispetto all'UE, gli Stati Uniti vantano successi molto più ampi in materia, e hanno rappresentato, continuando a rappresentare, un modello al quale ispirarsi.

Il ruolo dell'UE, nel rinnovare i modelli della pubblica amministrazione degli Stati membri, è sicuramente più complesso rispetto a quello del governo federale statunitense. L'ordinamento europeo non può essere considerato a tutti gli effetti un ordinamento federale (nonostante detenga alcuni elementi tipici di questa forma di Stato), ed è quindi ingeneroso paragonare le azioni della Commissione europea a quelle del governo di Washington. L'UE, pertanto, ha cercato di coordinare gli interventi dei singoli Stati membri, cercando di armonizzare le discipline preesistenti, e generando standard per i Paesi candidati a far parte dell'Unione. Prescindendo dalla diversa natura dell'ordinamento europeo rispetto a quello nord-americano, è innegabile che il processo di digitalizzazione della P.A. in Europa sia cominciato con un decennio di ritardo: nell'affrontare (nel secondo capitolo) le azioni proposte dalla Commissione in materia di *e-government*, si parte dal programma *eEurope* per il biennio 2000 – 2002 (frutto della più ampia Strategia di Lisbona), analizzando in seguito gli aggiornamenti *eEurope 2005* e *i2010*. La vera svolta per l'Europa è rappresentata

dall'ultima agenda digitale (dalla quale discende anche quella italiana), facente parte delle 7 iniziative faro di *Europa 2020*. Il programma è stato concepito come soluzione alla crisi economica che ha investito le economie europee negli ultimi anni, ed ha finalmente legato l'utilizzo delle ICT al miglioramento della competitività economica dell'intera Unione.

In ultima istanza ci si occuperà nella del contesto italiano, con particolare attenzione sia alla disciplina dell'accesso ai documenti amministrativi (a partire dalla legge sul procedimento amministrativo del 1990), sia al Codice dell'amministrazione Digitale del 2005, che ha aperto la strada all'introduzione dell'*e-government* nel nostro ordinamento. Di particolare interesse è l'analisi del percorso, iniziato nel 2015 e in via di conclusione, che dovrebbe portare l'Italia a dotarsi di un proprio *Freedom Of Information Act*. Di questo percorso è stato interessante rilevare la spinta proveniente dalla società civile, ed è di altrettanto interesse comprendere se la legge in cantiere sia in grado di rispettare le esigenze emerse, senza ribadire inutilmente quanto è già stato garantito da precedenti interventi normativi (in particolar modo nel decreto trasparenza del 2013).

1. In origine fu l'*e-Government*. Le prime esperienze delle amministrazioni Clinton e Bush

1.1. Cenni storici. Le origini dello stato amministrativo nord-americano e le sue caratteristiche principali.

La storia del costituzionalismo americano, che si sovrappone in buona parte alla storia del costituzionalismo dell'epoca moderna, ha inizio nell'anno della Dichiarazione di indipendenza, il 1776. Grazie ad essa, le tredici colonie appartenenti all'Impero britannico divennero Stati sovrani ed indipendenti¹. I nuovi governanti si preoccuparono innanzitutto di abrogare gli statuti concessi dal Re britannico durante la dominazione coloniale, deliberando nuove Costituzioni con il consenso elettorale espresso dei popoli sovrani. Nelle nuove Costituzioni si riscontrò la necessità di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini, anche attraverso la nascita di nuovi modelli istituzionali imperniati sull'applicazione rigida del principio della separazione dei poteri (in senso verticale, tra Stati membri e governo centrale, e in senso orizzontale, tra i poteri dei rispettivi livelli di ordinamento). Gli organi legislativi assunsero una posizione di rilievo, divenendo il perno centrale all'interno dei nuovi assetti istituzionali. Gli esecutivi, invece, ebbero in tutti gli Stati un ruolo marginale, conseguenza del rifiuto verso l'esperienza coloniale, durante la quale nelle mani dei governatori regi si erano accumulati poteri eccessivamente influenti ed esuberanti². La debolezza degli organi esecutivi avrebbe contribuito nella fase iniziale della storia costituzionale statunitense a generare una dipendenza dell'apparato amministrativo verso quello politico. Dipendenza che a fine ottocento avrebbe stimolato alcune riforme, di cui si accennerà in seguito, miranti a svincolare l'amministrazione pubblica dalla rete delle logiche politiche.

Dopo la Dichiarazione di indipendenza, si impose l'esigenza di creare legami istituzionali tra Stati membri, per garantire e facilitare la collaborazione tra di essi. Inizialmente finalizzata a respingere eventuali minacce provenienti da Francia e soprattutto Inghilterra, successivamente divenne la forza motrice dell'ordinamento federale. Tra gli atti legislativi più significativi del processo storico grazie al quale si consolidò la federazione, vanno annoverati gli *Articles of Confederation and Perpetual Union* del 1777³, all'interno dei quali si riconobbe la piena sovranità degli Stati membri dell'Unione sui propri territori e sulla propria popolazione. Negli *Articles* si dispose inoltre l'affidamento al Congresso degli Stati Uniti d'America (autorità legislativa centrale e sovranazionale) di tutti quei poteri a cui gli Stati membri avrebbero

¹ Cfr. R. Bifulco, *Ordinamenti comparati federali*, Torino, 2010, pp. 5 e ss. La fine della guerra con l'Inghilterra, sancita dal Trattato di Parigi, sarà siglata nel 1783.

² Cfr. G. D'Ignazio, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano, 2004, p. 9. Il governatore regio dell'Impero britannico deteneva il potere di scioglimento dell'Assemblea elettiva, e poteva porre il proprio veto su tutte le proposte di legge contrarie agli interessi della Madre patria inglese.

³ Approvati dal Congresso nel 1777 entrarono in vigore solo nel 1781 per il ritardo dovuto all'adozione tardiva da parte dei tredici Stati.

rinunciato⁴. Investito di competenze residuali, il principale organo sovranazionale godette inizialmente di ben pochi poteri e risorse, e le sue attività furono pertanto limitate dalle scarse possibilità di incidere effettivamente nella vita legislativa dell'Unione. Sin dalle origini l'ordinamento statunitense fu dunque caratterizzato da una forte decentralizzazione, reazione all'accentramento e concentrazione del potere tipico della dominazione coloniale precedente. Ben presto però si cominciò a dubitare della struttura confederale così concepita, caratterizzata dalla resistenza degli Stati membri a concedere sovranità al Congresso, e dall'insufficienza di poteri e risorse affidati a quest'ultimo. Il rischio era quello di un progressivo allentamento dei legami tra gli Stati, che avrebbe portato ad una differenziazione eccessiva dei rispettivi ordinamenti, rendendo difficoltosa e inutile la presenza di un coordinamento centrale significativo.

Nonostante la volontà di rendere debole e poco influente il Congresso, nel 1781 questi trasferì alcune delle sue funzioni agli *executive departments*, dando inizio al processo che avrebbe portato alla crescita graduale e costante del sistema amministrativo federale⁵. Negli anni successivi, la debolezza del Congresso si evidenziò ancora, manifestandosi una sostanziale impotenza nel garantire che tutti gli Stati membri adempissero i propri doveri verso la federazione⁶. Tuttavia, un vero e proprio momento di svolta ci fu a dieci anni di distanza dall'adozione degli *Articles of Confederation*. Nel 1787 venne convocata la Convenzione di Philadelphia, che ebbe come fine ultimo quello di modificare l'assetto costituzionale dell'Unione e, implicitamente, gli equilibri tra Stati membri ed Unione. Uno dei temi più dibattuti inerì la composizione del Congresso. La formula scelta prevede una struttura bicamerale: la Camera dei rappresentanti composta da membri eletti ogni due anni dal popolo di ogni Stato; il Senato composto da due senatori per ogni Stato. L'assenza di un riferimento esplicito all'apparato amministrativo nei precedenti atti legislativi influenzò molto il contenuto della nuova Costituzione del 1787 (approdo della Convenzione di Philadelphia), all'interno della quale non vi fu alcun riferimento all'assetto e agli obiettivi dell'amministrazione federale. A colmare questa lacuna intervennero i *Federalist Papers*, il cui obiettivo principale fu quello di convincere l'opinione pubblica della correttezza della scelta federale. Il testo, tra i più importanti della storia della federazione, può essere considerato la base su cui si sarebbero evoluti il ruolo e la missione della pubblica amministrazione americana, dimostrando che nonostante l'evidente silenzio della Costituzione, ci fosse una piena consapevolezza dell'importanza che la macchina amministrativa avrebbe dovuto assumere. I *Federalist Papers* sono considerati ancora oggi il primo trattato organico in materia amministrativa degli Stati Uniti d'America, e la loro lettura risulta fondamentale per comprenderne le peculiarità.

⁴ L'art. 2 degli *Articles of Confederation* conferma la *sovereignty, freedom and independence* degli Stati membri, ai quali vennero riconosciuti "tutti quei poteri, giurisdizioni e diritti che non sono stati espressamente trasferiti agli Stati Uniti adunati in Congresso".

⁵ I primi *executive departments* furono quello del tesoro, della guerra e degli affari esteri. I capi dei dipartimenti venivano nominati direttamente dal Congresso.

⁶ La subordinazione del governo confederale rispetto a quelli degli Stati membri trovava fondamento in una norma all'interno della quale era previsto che il governo centrale avesse autorità solo sui governi degli Stati membri, e non direttamente sui popoli appartenenti a questi ultimi.

I *Federalist papers* descrissero un nuovo modello di amministrazione, in parte innovativo, che avrebbe influenzato successivamente anche gli ordinamenti europei. La novità della federazione americana stava nel fatto che questa non fosse il risultato di una semplice somma di governi, bensì una comunità più ampia e connessa, composta dai cittadini dei singoli Stati⁷. Dal punto di vista amministrativo, la tensione centro-periferia, caratterizzante l'ordinamento federale, doveva rappresentare uno stimolo al raggiungimento della piena efficienza, e non un ostacolo ad essa. Così, leggendo il Federalista n. 46, si può avere perfino l'impressione che si volesse mettere in competizione l'amministrazione centrale con quelle statali, lasciando che fossero le qualità dell'una o delle altre a stabilire quale sarebbe stato il loro peso nell'ordinamento federale⁸. Questo approccio tinse di forte democraticità l'amministrazione sin dalle sue origini. Tocqueville nel 1831-32, durante il suo viaggio nel continente nord-americano, descrisse con attenzione un modello di amministrazione intriso di democraticità, che, a suo modo di vedere, rappresentava una grande innovazione. Egli notò la contrapposizione tra il modello americano e quello di stampo napoleonico, caratterizzato da una forte burocratizzazione: da un lato la "policentricità" del sistema degli Stati Uniti, dall'altro la "monocentricità" di quello francese⁹. Tocqueville riconobbe nell'innovatività del modello americano le caratteristiche che l'avrebbero resa nei secoli successivi, fino ai giorni nostri, aperta all'innovazione e all'adeguamento ai mutamenti della società.

La spiccata democraticità del sistema amministrativo descritto da Tocqueville portò con sé alcuni effetti collaterali. Primo fra tutti l'alto livello di politicità dell'amministrazione stessa: la maggior parte dei vertici amministrativi e del personale veniva infatti arruolato sulla base dell'affiliazione politica, molto spesso direttamente dal Presidente degli Stati Uniti che nel frattempo aveva visto aumentare i propri poteri¹⁰. Questo sistema, contrapposto al modello di amministrazione britannico, è definito *spoil system*¹¹. Dalla presidenza Jackson (1828 – 1836) in poi, il "sistema delle spoglie" si diffuse sempre di più, complice l'esigenza di garantire ed affermare il valore della rappresentatività politica anche nell'amministrazione federale, e la convinzione che questo potesse portarla a livelli di efficienza elevati. Gli effetti negativi della politicizzazione della pubblica amministrazione emersero però con evidenza durante la prima metà

⁷ Cfr. R. Bifulco, *op. cit.*, p. 10.

⁸ Federalista n. 46: "Se (...) l'opinione pubblica dovesse, in futuro, rivolgere i propri favori al governo federale piuttosto che ai governi statuali, tale mutamento nascerebbe dalle prove di una migliore amministrazione, tanto irrefutabili e manifeste, da superare ogni precedente inclinazione verso i governi statuali. E in tal caso non si potrebbe sicuramente impedire al popolo di riporre la propria fiducia nelle istituzioni che più la meritano."

⁹ Cfr. G. D'Ignazio, *op. cit.*, p.18

¹⁰ Cfr. R. Bifulco, *op. cit.*, p. 96. La posizione del Presidente è andata rafforzandosi in ragione di una progressiva evoluzione dei suoi poteri costituzionali. In particolare, nel campo dell'amministrazione federale tramite il potere di controllo sull'esecuzione corretta delle leggi federali, soprattutto nel novecento.

¹¹ Cfr. G. D'Ignazio, *op. cit.*, pp. 32-37. Introdotto con l'obiettivo di "democratizzare" la pubblica amministrazione americana, lo *spoil system* ha raggiunto la sua massima diffusione tra il 1829 e il 1865, continuando però ad influenzare l'organizzazione amministrativa americana ancora oggi, sostenuto da una parte della dottrina. La particolarità del "sistema delle spoglie" consiste nel potere vasto e diffuso in capo

dell'ottocento: corruzione, scarso interesse nei confronti della cosa pubblica da parte degli operatori e tutela costante di interessi di parte, caratterizzarono l'operato del personale amministrativo per molti anni. Si diffuse pertanto l'esigenza di riformare la struttura della pubblica amministrazione e i procedimenti di reclutamento del personale, valorizzando il criterio del merito per la scelta del personale amministrativo, generando per contrapposizione un forte distacco tra amministrazione e politica. L'applicazione del *merit System* divenne lo strumento principale per raggiungere questo scopo, e divenne uno dei cavalli di battaglia dei movimenti di riforma dell'amministrazione che si svilupparono in una prima fase che andò dal 1870 al 1890 e successivamente da inizio novecento fino al 1920¹². A monte del cambiamento promosso dai riformisti, cresceva la convinzione dell'imprescindibilità della depoliticizzazione dell'amministrazione. Il risultato fu il *Civil Service Act* del 1883, prima riforma dell'amministrazione pubblica statunitense, che rappresentò il primo passo per la professionalizzazione dei dipendenti pubblici. Nel testo della riforma si dispose il trasferimento delle responsabilità sul funzionamento dell'amministrazione dagli organi politici alla *Civil Service Commission* (agenzia indipendente denominata in seguito *Office of Personnel Management*): ebbe così inizio il distacco tra politica e amministrazione, riducendosi drasticamente anche il legame tra partiti politici e apparato amministrativo.

Terminata l'ondata riformatrice che arrivò fino agli anni venti del novecento e che investì la pubblica amministrazione americana, i cambiamenti non erano ancora terminati che la struttura amministrativa degli Stati Uniti dovette affrontare nuove sfide. Un periodo di grandi ed imponenti cambiamenti fu senza dubbio quello degli anni trenta del novecento, anni "ruggenti", densi di eventi significativi come la drammatica crisi finanziaria del 1929. Furono tempi in cui le esigenze sociali ed economiche imposero un drastico ripensamento della macchina amministrativa del Paese e del ruolo dello Stato nella vita civile ed economica. L'*interventismo* dello Stato causò l'espansione prorompente della macchina amministrativa statunitense che nemmeno i padri fondatori, pur coscienti dell'importanza che avrebbe assunto l'amministrazione in futuro, avrebbero previsto. Il *New Deal*, promosso e implementato dal Presidente democratico F.D. Roosevelt e dal suo staff, durante i suoi primi due mandati elettorali¹³, modificò drasticamente il riparto di competenze tra Federazione e Stati. I valori interventisti contenuti nel *New Deal* e il ruolo carismatico assunto da Roosevelt contribuirono ad accrescere l'incidenza della Presidenza nelle decisioni fondamentali per il Paese, stabilizzandosi in essa il baricentro politico e istituzionale, e rafforzandosi la posizione di supremazia rispetto al Congresso. Alla luce di queste dinamiche storico-politiche è facile immaginare la crescita dello *stato amministrativo* degli Stati Uniti in questa fase, principalmente attraverso l'istituzione di numerose

all'organo politico di nominare i livelli più alti dell'organizzazione amministrativa, portando ad una elevata politicizzazione del personale.

¹² Dal 1870 al 1890 si diffuse il movimento riformista denominato *civil service reform movement*, che mirava a stimolare una generale riforma della pubblica amministrazione. Dal 1890 in poi, fino al 1920, il movimento venne assorbito dal *Progressive movement* che considerava la riforma della pubblica amministrazione come il tassello di una più vasta riforma politica.

¹³ F.D. Roosevelt rimase in carica di Presidente degli Stati Uniti dal 1933 al 1945. Il suo secondo mandato fu prolungato a causa del conflitto mondiale che coinvolse anche gli Stati Uniti.

agenzie amministrative (sessanta nuove agenzie fino al 1934), organi necessari per l'espansione capillare dell'intervento pubblico nei settori cruciali dello sviluppo economico. La natura dell'amministrazione federale subì notevoli trasformazioni, abbandonando il ruolo di mera esecutrice delle leggi, e divenendo sempre più attrice principale del processo decisionale politico. Le caratteristiche del *Welfare State* implicarono l'adeguamento dell'amministrazione sotto il profilo sia organizzativo che funzionale, in virtù dei nuovi compiti che il sistema politico le stava affidando. Le agenzie amministrative furono investite di un potere discrezionale maggiore, frutto di una legislazione flessibile modellata sull'esigenza di risolvere problematiche sociali ed economiche in continuo mutamento e dagli esiti difficilmente prevedibili¹⁴. In questa fase cominciò a diffondersi, non senza resistenze, l'idea di un'amministrazione efficiente, dinamica, flessibile, in grado di adeguare rapidamente i propri interventi alle contingenze del momento. L'aumento del livello di discrezionalità in capo alla pubblica amministrazione minacciò tuttavia i principi della *rule of law*, sulla quale si fondava l'ordinamento statunitense. A sostenere il cambiamento fu l'azione degli organi giudiziari, attenta a rispettare le scelte compiute dalle agenzie amministrative, e ad incentivare la crescente indipendenza di quest'ultime a gestire, in co-azione con il potere legislativo, l'emergenza della crisi economica e sociale¹⁵. La cooperazione e il coordinamento che si stabilì tra Roosevelt e le agenzie federali, da lui stesso volute, fu notevole. Negli anni Novanta un altro Presidente democratico, Bill Clinton, avrebbe instaurato un rapporto simbiotico con l'amministrazione nel progetto di riforma della stessa, ottenendo ottimi risultati.

Lo Stato amministrativo americano non avrebbe avuto la grande espansione che si è descritta se il potere esecutivo, nella figura del Presidente degli Stati Uniti d'America, non avesse assunto responsabilità enormi. Le caratteristiche, descritte in sintesi, contribuirono ad una maggiore indipendenza degli organi amministrativi. La capacità di saper cogliere la necessità del cambiamento, vivendola come un'opportunità per aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione, ha contribuito a fare dello *stato amministrativo* statunitense una *best practice* per tutti gli ordinamenti del mondo occidentale. Non è un caso, come si vedrà, che proprio negli Stati Uniti, negli anni Novanta, ci sia stata l'introduzione di nuovi modelli di amministrazione, caratterizzati principalmente dall'introduzione e utilizzo della tecnologia e di internet nei procedimenti amministrativi, interni agli uffici, tra le amministrazioni che compongono l'ordinamento, e nel rapporto tra amministrazione e cittadino/cliente.

¹⁴ Cfr. G. D'Ignazio, *op. cit.*, p.56

¹⁵ Cfr. M. D'Alberti, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992, p. 99. Le corti giudiziarie limitarono "il loro controllo alla verifica formale della conformità dei poteri esercitati dalle amministrazioni rispetto alle previsioni del legislatore".

1.2. L'alba dell'e-Government negli Stati Uniti. Il *reinventing government* durante la presidenza Clinton

1.2.1. genesi e strategia del *National Performance Review*

La presidenza del democratico Bill Clinton ha avuto inizio nel 1993 ed è proseguita per due mandati fino al 2001, anno dell'elezione di G.W. Bush. L'amministrazione Clinton ha coinciso con il periodo di euforia tecnologica che ha investito il mondo economico e sociale ad inizio anni novanta, e che è stato caratterizzato negli Stati Uniti da bassi tassi di disoccupazione ed inflazione¹⁶. Tra le azioni più rilevanti di Clinton compare la riforma della pubblica amministrazione. Il programma di riforme che venne inizialmente definito *National Performance Review*, divenne nel 1997, all'esordio del secondo mandato, il *National Partnership for reinventing government*. Alla base delle riforme vi era la necessità di riconsipire e riprogettare il modo di governare¹⁷. Un ruolo fondamentale nella creazione e nell'implementazione del programma di riforma lo ebbe il Vice Presidente Al Gore. Dopo aver analizzato i dati relativi alla fiducia dei cittadini americani verso la pubblica amministrazione, e aver riscontrato la pessima fama che questa godeva tra la popolazione, il 3 marzo del 1993 il Presidente incaricò il suo Vice di guidare un progetto di analisi e valutazione delle prestazioni delle agenzie federali¹⁸. Fu questa la prima tappa di un'azione riformatrice volta a migliorare l'efficienza della macchina amministrativa, che avrebbe caratterizzato l'intera presidenza Clinton.

L'obiettivo inizialmente individuato da Al Gore era quello di creare un'amministrazione che lavorasse meglio e costasse meno, e che recuperasse la fiducia del popolo americano. Presidente e Vice Presidente assegnavano un rilievo politico e strategico primario al cambiamento della pubblica amministrazione per tre motivi principali: il miglioramento dei servizi resi dalla pubblica amministrazione, passando per una riorganizzazione degli apparati e della gestione del personale, avrebbe garantito un enorme risparmio economico, incidendo positivamente sul budget federale e sulle prestazioni delle amministrazioni dei singoli stati; il coinvolgimento di personale, cittadini/clienti, e sindacati avrebbe diminuito la sfiducia verso la pubblica amministrazione, orientando l'azione verso i cittadini; infine, la conversione del sistema industriale statunitense verso il campo delle nuove tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione avrebbe favorito una nuova partnership tra il governo e il sistema industriale¹⁹.

¹⁶ Cfr. E. Chadwick, P. N. Howard, *The routledge handbook of internet politics*, Usa, 2010.

¹⁷ Cfr. A. Capocchi, *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, 2003.

¹⁸ Cfr. E. Donati, A. Cubello, *www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell'electronic government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano, 2008. Le agenzie federali statunitensi possono essere paragonate ai ministeri italiani. Esse sono divise in dipartimenti ed uffici (denominati *Bureau*).

¹⁹ Durante la guerra fredda l'industria e la ricerca scientifica negli Stati Uniti era orientata al campo militare. Ad inizio anni novanta, venendo meno l'esigenza di proteggere il Paese da una minaccia ormai scomparsa, si rese necessaria la conversione dell'intero apparato industriale nord americano. Per evitare che notevoli investimenti andassero perduti, generando una recessione, come accaduto in altre epoche storiche, l'industria statunitense si orientò verso il settore informatico.

Per il raggiungimento dei suddetti obiettivi due grandi strategie erano previste nel *National Performance review*, individuate dal Presidente Clinton e da Al Gore dopo le prime consultazioni con i dirigenti delle agenzie federali:

1. Un programma rivolto al personale delle agenzie federali, mirante al miglioramento dell'organizzazione tramite un processo iniziale di analisi dello status quo. Coordinato dall'*Office of Personnel Management* il programma, in una seconda fase, puntò principalmente alla riorganizzazione del personale stesso, attraverso strumenti partecipativi: col coinvolgimento del personale delle amministrazioni, di parte dell'utenza, ma soprattutto dei vertici delle singole amministrazioni, i progetti vagliati e varati, avrebbero avuto una sorta di legittimazione "dal basso", che ne avrebbe garantito una più facile accettazione e una più rapida assimilazione. Nello specifico gli strumenti furono principalmente due: i *demonstration projects (demo)*, e i *reinventing laboratories (labs)*. Volendo dare una rapida definizione i *demo* dovevano stimolare modelli innovativi di gestione del personale, attraverso l'autorizzazione per gli uffici a condurre in modo autonomo delle sperimentazioni in materia²⁰; i *labs* invece erano sperimentazioni in materia organizzativa, stimolando la reingegnerizzazione dei processi, tramite l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche. I progetti proposti dalle amministrazioni venivano supportati dall'*Office of Personnel Management* e coadiuvati da strutture create ad hoc per il *National Performance Review*.
2. Un secondo programma era dedicato allo sviluppo dell'*Electronic Government*. Due organi federali intervenivano a supportare la realizzazione di questo progetto: il *Government Information Technology Service Board (GITS)*, e l'*Office of Management and Budget (OMB)*. Il primo aveva il compito di favorire la diffusione delle tecnologie informatiche nella pubblica amministrazione, il secondo di coordinare i progetti tra i vari dipartimenti perché fossero condivise informazioni e soluzioni sull'impiego della tecnologia nei servizi amministrativi da rendere al cittadino. Le azioni promosse dall'*Electronic Government* cercavano dunque di facilitare l'ingresso delle ICT nei processi amministrativi, tramite la predisposizione di infrastrutture informatiche per lo sviluppo delle applicazioni e attraverso l'assistenza al personale e la formazione degli operatori.

1.2.2. Le fasi di attuazione del *National Performance Review*

Il *National Performance Review* si è sviluppato in diverse fasi. Per l'importanza degli obiettivi in gioco e per la durata delle varie fasi, è stato il progetto di riforma dell'amministrazione più lungo e impegnativo del secolo scorso, ed è stato un modello per le successive riforme della pubblica amministrazione, sia negli Stati Uniti che in Europa.

Durante la prima fase si costituì una *task force* composta da 250 funzionari pubblici, coadiuvati da esperti e consulenti. Il Vice Presidente Gore visitò personalmente numerose agenzie federali per valutare di

²⁰ Anche in deroga alle norme vigenti in materia di *civil service*.

persona lo stato dell'arte, e prendere coscienza del funzionamento della macchina amministrativa e dei problemi esistenti; e nel giugno del 1993 convocò un *reinventing government summit* al quale partecipò, oltre ad un gruppo di dirigenti pubblici, un nutrito numero di dirigenti di azienda. Durante lo svolgimento del summit furono analizzate le esperienze provenienti dal mondo aziendale in materia di gestione del personale e fornitura di servizi ai clienti. Cominciò a diffondersi l'idea che due entità concepite come separate, il pubblico e il privato, potessero intersecarsi nei modelli di gestione delle risorse umane ed economiche²¹. Furono due i punti di maggiore interesse ad emergere e divenire strumenti chiave del *National Performance Review*: una maggiore attenzione, da una parte, alle esigenze del cliente (*focus on customers*), e dall'altra alle considerazioni provenienti dal personale amministrativo (*listen to workers*)²². Anche il Presidente Clinton ebbe un ruolo fondamentale durante la fase iniziale del *National Performance Review*. Egli promosse la creazione all'interno delle agenzie federali dei *reinvention team*: gruppi di lavoro in collaborazione con la *task force* centrale del *National Performance Review*, aventi il compito di formulare delle raccomandazioni da sottoporre all'attenzione del Vice Presidente, riguardanti i progetti di innovazione e riorganizzazione dell'amministrazione.

Nel redigere il primo report sull'andamento del *National Performance Review*, Gore raccolse le testimonianze dei dirigenti a capo delle più importanti amministrazioni coinvolte nel progetto. Il 7 settembre del 1993, a soli 6 mesi di distanza dall'esordio del progetto di riforma, Gore riunì i risultati ottenuti in un rapporto per il Presidente, intitolato *Creating a government that works better and costs less*²³. Quanto alle raccomandazioni analizzate nel rapporto, tra tutte spiccavano due dedicate alla riforma del pubblico impiego²⁴ e all'utilizzo delle tecnologie informatiche²⁵, alle tematiche cioè individuate come fondamentali per il miglioramento della pubblica amministrazione. Dalle suddette due indicazioni si svilupparono gli assi strategici indicati in precedenza riferiti al personale e all'utilizzo delle ICT.

L'*Office of Personnel Management* fu incaricato dal Presidente di coordinare e supportare le agenzie federali nell'implementazione delle raccomandazioni riguardanti il personale. La riforma, con la sua spinta maggiore, puntava al decentramento in favore delle agenzie per la gestione e la valutazione del personale. Si procedette inoltre ad una massiccia deregolamentazione per rendere più snelle le procedure e i vincoli in capo alle agenzie stesse. Il presidente Clinton, attraverso alcune direttive, dispose infatti l'abolizione di 10.000 pagine del *Federal Personnel Manual*, sollecitando i dirigenti delle agenzie a sfruttare l'autonomia

²¹ L. Torchia, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2012. In virtù dei processi di privatizzazione di apparati e attività pubbliche, a partire dalla seconda metà del secolo passato, è possibile parlare non di una separazione netta nel diritto amministrativo tra strumenti di diritto privato e strumenti di diritto pubblico bensì di una *embricazione* fra di essi.

²² E. Donati, A. Cubello, *op.cit.*, p. 52

²³ Il rapporto approfondiva 119 delle 384 raccomandazioni formulate dalle agenzie. 38 *accompanying reports* si soffermavano su ogni raccomandazione dando rilievo a circa 1250 azioni che avrebbero garantito in previsione un risparmio di 108 miliardi di dollari.

²⁴ National Performance Review Accompanying Report, *Reinventing human Resources Management*.

²⁵ National Performance Review Accompanying Report, *Reinventing through Information technology*.

conferitagli già nel 1978 dal *Civil Service Reform Act*²⁶: i *Demo* consentivano già alle amministrazioni di agire in deroga alle normative vigenti sul personale, garantendo la libertà di sperimentare nuovi modelli di gestione delle risorse umane, rendendoli eventualmente utilizzabili anche da altre agenzie²⁷.

Parallelamente, sul fronte dell'innovazione tecnologica il rapporto di Gore individuava alcuni punti fondamentali per guidare l'utilizzo della tecnologia informatica nella pubblica amministrazione:

- Per integrare la tecnologia informatica nei processi amministrativi, predisporre una forte leadership che si occupasse di coordinare il cambiamento.
- Predisporre *electronic services*, come chioschi e sportelli informatizzati, per sviluppare sistemi integrati di servizi resi attraverso l'utilizzo della tecnologia.
- Sviluppare l'*e-commerce*.
- Diffondere per le comunicazioni tra agenzie federali e tra i livelli di governo (federale, statale e locale) l'utilizzo della posta elettronica.
- Garantire un'assistenza tecnica alle agenzie e una formazione adeguata per il personale.
- Riutilizzare il risparmio derivante dall'uso della tecnologia reinvestendolo in progetti di innovazione.

Queste indicazioni sono la prova che l'intero programma di riforma conciliava un'attenzione ai risultati ottenibili a breve termine con uno sguardo a lungo termine, nell'ottica di un radicale cambiamento e *reinvention* dell'organizzazione e dei processi amministrativi. Per affrontare queste sfide che avrebbero portato alla nascita della prima forma di governo digitale, Clinton si rivolse al *GITS* e all'*OMB*. Il primo avrebbe sviluppato una strategia per la diffusione omogenea della tecnologia a tutti i livelli della pubblica amministrazione. Il secondo avrebbe coordinato gruppi di lavoro interdipartimentali per condividere le soluzioni applicate dalle singole strutture.

Conclusasi con il report del Vice Presidente Gore la fase iniziale del *National Performance Review*, in vista dell'esordio della seconda fase si ridimensionò la *task force* costituitasi mesi prima. Furono solo cinquanta le persone che rimasero a far parte del gruppo di lavoro, al quale vennero attribuite nuove significative funzioni: tra le principali figuravano la formazione del personale delle amministrazioni, e la promozione dei *reinvention laboratories*²⁸ a cui sarebbero stati affidati progetti di innovazione. La *task force*

²⁶ Il *Civil Service Reform Act* del 1978, redatto in risposta allo scandalo *Watergate*, riformava la materia del pubblico impiego presso le strutture del governo federale. L'atto aboliva la *Civil Service Commission*, distribuendo le sue funzioni a tre nuove agenzie: l'*Office of Personnel management*, il *Merit System Protection Board*, e il *Federal labor relations Authority*.

²⁷ Cfr. E. Donati, A. Cubello, *op.cit.*, p. 87. I *demo* vengono introdotti già nel 1978 con la funzione di sperimentazione di sistemi innovativi nella gestione del personale. Con il *National Performance Review* il meccanismo dei *demo* viene ulteriormente valorizzato, sempre per gli aspetti riguardanti la gestione delle risorse umane.

²⁸ I *reinvention laboratories* (Labs) erano strutture autorizzate a portare avanti autonomamente sperimentazioni in materia di organizzazione, reingegnerizzazione dei processi, e introduzione di tecnologia informatica. Essi operavano in deroga ai regolamenti interni dei dipartimenti.

durante tutto il progetto effettuò incontri con i dirigenti e il personale delle amministrazioni federali e locali, fornendo supporto e formazione. Intensa fu la collaborazione con l'*OMB* e con la Casa Bianca: nell'ambito di questa partnership si svilupparono, e vennero siglati, degli *accordi di servizio* nei quali i responsabili delle maggiori agenzie definivano gli impegni assunti. Nel 1994 Gore presentò al Presidente il primo rapporto sullo stato di avanzamento del *National Performance Review*. Nello stesso anno il Congresso degli Stati Uniti approvò con legge un quarto delle raccomandazioni proposte che richiedevano l'intervento legislativo.

Nel 1995 cominciò propriamente la seconda fase della riforma *reinventing government*. Alle amministrazioni fu chiesto di valutare quali attività proseguire direttamente e quali esternalizzare a privati. Alcuni servizi furono delegati ad aziende private che contribuirono alla crescita di un maggiore contatto tra pubblico e privato. Fu anche il tempo di proseguire l'opera di snellimento della normazione: molti regolamenti considerati ormai obsoleti vennero aboliti, e molte norme furono modificate e rese più flessibili allo scopo di renderle più disponibili a ricevere i cambiamenti in corso. Nel 1996 il budget federale subì una consistente riduzione, ma Clinton e Gore decisero di continuare a finanziare le agenzie per portare a termine il percorso cominciato. In questa fase l'utilizzo delle ICT ebbe un notevole incremento e si posero le basi per la vera e propria informatizzazione dei processi amministrativi. Sintetizzando in ultima analisi i risultati conseguiti grazie al programma *reinventing government*, i dati raccolti nel 1998 sono significativi del successo dell'intera azione:

- Il numero dei dipendenti pubblici si ridusse di 348.000 unità senza generare conflitti tra le parti.
- Le agenzie federali implementarono il 58% delle azioni raccomandate nel *National Performance Review*.
- Le pagine eliminate, di regolamenti e norme ormai obsolete, furono 640.000 (di regolamenti interni), più 16.000 (di regolamenti federali).

Tutto questo contribuì in ultima istanza a invertire il trend negativo relativo alla fiducia degli americani nei confronti della propria amministrazione. La ragione del successo va individuata nell'importanza che il *National Performance Review* diede al cittadino/cliente, ponendo il miglioramento dei servizi al centro dell'intero progetto. Le consultazioni condotte dallo staff del programma con gli operatori più prossimi al cittadino, in grado di individuare meglio le esigenze della popolazione, contribuirono al compimento della rivoluzione, garantendo una piena comunione di intenti tra le componenti della società. Le fondamenta per l'introduzione massiccia della tecnologia nella macchina amministrativa statunitense erano state posate.

1.2.3. L'*Electronic Government* durante il secondo mandato di Clinton: *Access America* e *Firstgov*

Nel 1997, all'inizio del secondo mandato di Bill Clinton, il *National Performance Review* cambiò prospettiva, accelerando il più possibile i cambiamenti in corso e diffondendo, a tutti i livelli di governo, i risultati ottenuti in settori specifici durante la prima fase. Come visto, inizialmente si era cercato di stimolare il cambiamento e l'innovazione di centinaia di dipartimenti, o singole amministrazioni, che svolgevano

attività di *frontline*. Questa dinamica rientrava in un processo di portata globale per cui molte delle funzioni fino a quel momento gestite dalle amministrazioni centrali, venivano “devolute” a quelle più prossime al cittadino, considerate in grado di assecondare meglio le sue esigenze²⁹. Tuttavia, dal 1997 in poi si decise che il cambiamento doveva riguardare l'intero apparato amministrativo statunitense, a partire dalle grandi agenzie, soprattutto quelle che avevano un impatto diretto con i cittadini.

L'utilizzo di tecnologia digitale divenne un'asse ancora più fondamentale perché si avesse successo in questa sfida. Diverse iniziative dal 1997 permisero a chiunque avesse bisogno di condurre transazioni economiche con l'amministrazione, di farlo per via elettronica più agevolmente e rapidamente. Tra i documenti fondamentali del processo di diffusione dell'e-government compare *Access America*: un programma all'interno del quale era prevista l'apertura di siti web delle amministrazioni, rivolti a specifici gruppi di cittadini, come *business.gov*, *seniors.gov*, *students.gov*, e *workers.gov*, in grado di raccogliere tutti i servizi per le esigenze dei gruppi. Lo scopo ultimo di questi portali era quello di creare per i cittadini una sorta di punti di raccolta, strumentali alla creazione di un governo elettronico (si diffuse l'utilizzo della firma elettronica e si incentivarono le transazioni online per i trasferimenti di denaro tra cittadini/imprese e amministrazione). Il 24 giugno del 2000, Clinton annunciò il piano per creare *firstgov*: un portale web unico che collegasse gli utenti a tutti i siti del governo precedentemente creati. *Firstgov* introdusse un unico punto di accesso per ognuna delle pagine web del governo americano. Permise ai visitatori di accedere a tutte le 27 milioni di pagine delle agenzie federali in un solo clic. La ricerca, che poteva essere effettuata attraverso l'inserimento di parole chiave, o per soggetto, garantiva la disponibilità di milioni di documenti prodotti dall'amministrazione. A ragione veduta, *Firstgov* può essere considerato il primo esempio di *open government* per gli Stati Uniti d'America.

I progetti iniziati con il *National Performance Review* posero le basi per lo sviluppo dell'e-government durante le amministrazioni successive a quella di Clinton. Bush e Obama contribuiranno ad implementare ulteriormente l'utilizzo delle ICT nella pubblica amministrazione, facendo degli Stati Uniti una *best practice* in materia.

1.3. L'e-Government durante l'amministrazione di G.W. Bush

1.3.1. La strategia: la *President's Management Agenda*

Cominciata nel gennaio del 2001, la presidenza di G.W. Bush continuò ad utilizzare l'e-government come strumento per la riforma della pubblica amministrazione, seguendo molte linee generali impostate durante la presidenza del suo predecessore alla Casa Bianca³⁰. Tuttavia il cambiamento alla guida della

²⁹ Si parla per gli ordinamenti anglosassoni di *devolution*. In Italia i medesimi processi sono stati perseguiti attraverso l'applicazione del principio di sussidiarietà inserito nella Costituzione con la riforma del titolo V del 2001.

³⁰ Cfr. E. Chadwick, P. N. Howard, *op.cit.*, Usa, 2010, pp. 104-105.

federazione, con il passaggio di consegne da un Presidente democratico ad uno repubblicano, favorì una discontinuità nel modo di concepire alcuni aspetti delle politiche di *e-government*.

L'amministrazione Bush cercò di migliorare l'organizzazione della riforma *Reinventing government*, adeguando gli obiettivi delle riforme al contesto economico, politico e tecnologico del momento. Il periodo di benessere economico degli anni Novanta subì le prime frenate proprio nei primi anni del nuovo millennio, e il budget a disposizione della nuova amministrazione si ridusse considerevolmente, rendendosi strategicamente necessario un utilizzo maggiore delle ICT per la riduzione dei costi.

Quello che era considerato uno dei punti di forza del *National Performance Review*, la libera iniziativa delle amministrazioni per programmi di innovazione, fu indiziato dalla nuova gestione Bush come una ragione di debolezza. La quasi totale autonomia fornita in materia di innovazione ai dipartimenti delle amministrazioni locali, aveva creato una forte frammentazione tra le diverse realtà. Per allontanare questo rischio, come si è visto, il *National Performance Review* aveva previsto un coordinamento centrale forte, che agisse attraverso strumenti di raccordo tra le varie esperienze. Nonostante questo, al termine del secondo mandato di Bill Clinton, il panorama era estremamente frammentato e non livellato.

Uno degli obiettivi dell'amministrazione Bush sarebbe stato quello di valutare e consolidare la pleora di sforzi compiuti negli anni precedenti, garantendo il raggiungimento di standard omogenei e processi comuni. Per raggiungere questa finalità sin dall'inizio si istituirono controlli sulle performance delle amministrazioni, e furono individuati obiettivi precisi da raggiungere in tempi determinati, applicando modelli e metodi propri del business.

Il piano generale per l'*e-government* dell'amministrazione Bush, denominato inizialmente *Quicksilver*, predispose l'attivazione di 25 iniziative che coinvolgessero più agenzie. I 25 progetti erano raggruppati in 4 categorie: *government to business*, *government to government*, *government to citizen*, e una quarta categoria in cui erano inseriti i progetti per migliorare efficacia e efficienza interni. Le iniziative furono scelte, tra più di 300 proposte, da una *task force* di esperti e operatori in collaborazione con l'*Office of management and Budget*. In tutte le 25 iniziative l'attenzione era indirizzata all'incremento di legami e scambi orizzontali.

La comunicazione, e la condivisione di informazioni e progetti tra agenzie e tra livelli di amministrazione, può essere considerata la vera innovazione dell'amministrazione Bush. Stimolare collegamenti tra organi dell'amministrazione rappresenta un passo in avanti per ottenere politiche di *e-government* in grado di semplificare l'attività interna dell'amministrazione e il rapporto dei cittadini con questa, rendendola parallelamente più trasparente. Lo sforzo principale del programma *Quicksilver* era quello di ottenere vittorie "quick" nel campo dell'*e-government* attraverso l'individuazione di aree funzionali in cui utilizzare e sperimentare le ICT in vista di una più ampia rivoluzione dei processi amministrativi. Il rischio di questo approccio, che in parte si verificò, era di concentrare risorse e sforzi

principalmente sullo sviluppo dei sistemi ICT, trascurando il monitoraggio dei cambiamenti della pubblica amministrazione e non incentivandoli, di conseguenza. Da questo punto di vista, i risultati ottenuti dall'amministrazione Clinton attraverso il *Reinventing government* furono maggiori rispetto a quelli perseguiti e raggiunti durante la presidenza di G.W. Bush.

La strategia di riforma burocratica della nuova amministrazione Bush "attraverso l'*e-government*", fu formulata nel documento intitolato *The President's Management Agenda*. L'atto di indirizzo era diviso in cinque iniziative generali, tra le quali una dedicata interamente all'*e-government*. Annunciata nell'agosto del 2001, l'agenda del Presidente fu redatta per stimolare un miglioramento nel settore delle ICT applicate alla pubblica amministrazione, definito carente ma ampiamente migliorabile dal Presidente. L'*Office of Management and Budget* veniva fornito di un sistema di valutazione degli sforzi delle agenzie federali rispetto alle cinque iniziative governative individuate nel documento (attraverso l'utilizzo di cartellini verdi, gialli e rossi ad indicare la bontà del risultato ottenuto).

Come si evince dal testo della *President's Management Agenda*, nelle prime righe della sezione dedicata all'espansione dell'*e-government*, l'amministrazione aveva l'opportunità di garantire servizi migliori a costi minori grazie all'utilizzo delle ICT. Lo strumento principale per il raggiungimento di questo scopo, era l'implementazione di politiche di *e-government* interamente centrate sui servizi per il cittadino, e non prioritariamente sui processi interni alle amministrazioni. Il *National Performance Review* e le riforme di *Reinventing government* della Presidenza clintoniana avevano dedicato maggiori sforzi alla riorganizzazione dei dipartimenti, con un'attenzione particolare alla gestione delle risorse umane. L'evoluzione tecnologica di inizio nuovo millennio, con l'avvento di internet e la possibilità di rendere più agevole la condivisione di informazioni anche verso l'esterno, favorì un'evoluzione in questo senso delle politiche di *e-government*. In valore assoluto, il governo federale già nel 2001 era il maggior consumatore al mondo di IT, ma i 45 miliardi di dollari spesi nel 2002 non genereranno un aumento misurabile della produttività nel settore pubblico. L'agenda del Presidente individuava tre cause principali delle criticità:

1. Le agenzie sfruttavano i servizi messi a disposizione dalle ICT per soddisfare e automatizzare processi interni, non in rapporto all'esterno.
2. Come era avvenuto nel settore privato negli anni Ottanta, il settore pubblico degli anni Novanta concepiva i Personal Computers come delle evolute macchine da scrivere, automatizzando processi pre-esistenti senza sfruttarli per ottenere soluzioni innovative e più efficienti.
3. Le IT offrivano la possibilità di rompere catene burocratiche obsolete, ma le agenzie non vissero inizialmente questo aspetto come un'opportunità, ma come una minaccia. Gli investimenti furono orientati al mantenimento di figure professionali e processi burocratici pre-esistenti ma obsoleti³¹.

³¹ Cfr. U.S. Executive Office of the President Office of management and Budget, *The President's Management Agenda*, Fiscal year 2002, pp. 23-24.

La strategia contenuta nella *President's Management Agenda* prevedeva un sostegno economico, da parte della federazione, alle iniziative che spingevano le agenzie a superare i propri limiti attraverso l'utilizzo diffuso di strumenti tecnologici quali l'*e-procurement* e la firma elettronica. Si disponeva anche la formazione di una nuova *task force* composta dal personale delle agenzie governative, che avesse il compito di valutare attentamente gli investimenti per l'*e-government* e l'impatto che questi avrebbero avuto sulle performance e sulla produttività delle amministrazioni. La *task force* avrebbe collaborato con l'*Office of Management and Budget* e con il *President's Management Council*. Questi organi avrebbero vagliato gli investimenti scegliendo di promuovere le iniziative in grado di massimizzare l'interoperabilità, riducendo al minimo la ridondanza dei progetti. Inizialmente la *task force* avrebbe lavorato su alcuni obiettivi definiti già nell'atto di indirizzo elencati di seguito:

- Creare punti di accesso ai servizi pubblici facilmente rintracciabili per i cittadini.
- Evitare, attraverso una gestione adeguata dei dati, che le aziende avessero l'onere di depositare più volte le stesse informazioni. (In questo modo l'istinto imprenditoriale di una impresa viene facilitato da una burocrazia più semplice e snella).
- Condividere informazioni in modo rapido ed economicamente conveniente tra i vari livelli di governo (federale, statale e locale), sfruttando gli strumenti individuati per il raggiungimento di questo risultato anche per la collaborazione con i Paesi esteri.
- Diffondere *best-practice* tra le agenzie federali per migliorare i processi interni grazie alla tecnologia, riducendo conseguentemente i costi³².
- Inoltre, come si evince ancora dalla *President's Management Agenda*, L'amministrazione avrebbe dovuto intraprendere un ulteriore sforzo per incrementare l'utilizzo del web da parte delle agenzie federali:
 - Attraverso l'ulteriore implementazione di *First.gov*.
 - Grazie alla creazione di una infrastruttura per l'utilizzo diffuso della firma digitale nei contratti tra amministrazione e impresa, e tra amministrazione e cittadino.
 - Dalla fine dell'anno 2002, attraverso la creazione di un portale unificato per l'approvvigionamento di risorse per la pubblica amministrazione (www.FedBizOpps.gov).
 - Infine tramite il trasferimento via internet delle informazioni fondamentali per il cittadino, al fine di rendere più trasparente le decisioni dell'amministrazione e accessibile il suo operato.

Per raggiungere le finalità promosse nella *President's Management Agenda* il budget stanziato era di 20 milioni di dollari per il 2002 (100 milioni complessivi per gli anni successivi fino al 2004). L'investimento nei settori indicati avrebbe favorito un miglioramento delle informazioni rese al cittadino, e si sarebbero ridotti i costi per le amministrazioni stesse. Inserire sui portali internet delle agenzie le principali informazioni sull'attività dell'amministrazione avrebbe contribuito a rendere più consapevoli i

cittadini, stimolando partecipazione e interesse, avvicinando l'amministrazione alla popolazione, generando un'embrionale forma di cittadinanza attiva. Lo staff dell'amministrazione Bush attribuiva la responsabilità del mancato aumento di produttività nel settore dell'*e-government* alla mancanza di una visione strategica dello sviluppo delle ICT, dovuto al non allineamento tra sviluppo dei sistemi informatici e miglioramento delle performance dell'amministrazione³³. Come facilmente intuibile dal testo della *President's Management Agenda*, si scelse come rimedio per i presunti errori commessi nel periodo precedente, quello di garantire un coordinamento più efficace tra sviluppo tecnologico a disposizione e miglioramento delle performance dell'amministrazione stessa: i progetti che si riteneva non avrebbero generato risultati soddisfacenti, non ricevevano finanziamenti per la loro implementazione. Tuttavia nonostante gli sforzi profusi, sia l'amministrazione Clinton che quella Bush alimentarono una discreta frammentazione delle azioni per il trasferimento di informazioni verso il cittadino: dagli sportelli face-to-face, ai numeri telefonici informativi fino ai portali web. La gestione su più piattaforme, per quanto responsive verso il cittadino, aumentò il costo e la complessità delle riforme burocratiche legate all'*e-government*³⁴ rendendo necessari per il futuro ulteriori interventi.

1.3.2. Gli *Open Data* nell'era del terrorismo

L'11 settembre del 2001, diciannove uomini armati provvisti di numerose informazioni, riuscirono a dirottare due aerei contro le torri gemelle del World Trade Center, portando a termine un attacco terroristico di spietata violenza direttamente sul suolo americano. Le informazioni raccolte per trasformare dei semplici aerei di linea in potenziali missili, molto probabilmente sono state reperite anche su internet. Pur non sapendo quali di queste informazioni si siano rivelate utili, su internet sarebbe stato molto semplice trovare software per la simulazione degli effetti di un colpo di vento su un palazzo di oltre cento piani, conoscere la struttura e l'organizzazione di un edificio, acquisire le planimetrie degli aerei utilizzati dalle principali compagnie di trasporto degli Stati Uniti d'America. Dopo gli attentati dell'11 settembre è cresciuta la paura che le informazioni a disposizione su internet potessero "semplificare" la pianificazione di attentati terroristici contro le città e la popolazione statunitense.

La necessità di proteggere alcuni tipi di informazioni non è nata dopo l'11 settembre 2001. Già durante la seconda guerra mondiale i vertici militari degli Stati Uniti si preoccupavano di tutelare la segretezza delle informazioni riguardanti gli armamenti, l'esercito, e le strategie militari. Dopo gli attentati al WTC la tipologia di dati considerati sensibili si è ampliata, inglobando anche le informazioni messe a disposizione dalle agenzie federali nel decennio precedente. L'allarme del momento ha stimolato una

³² Cfr. U.S. Executive Office of the President Office of management and Budget, *cit.*, p. 24.

³³ Cfr. U.S. Executive Office of the President Office of management and Budget, *The President's Management Agenda*, Fiscal year 2002, p. 23. Si individuò tra i cambiamenti portati dalle riforme degli anni Novanta, una maggiore attenzione all'automatizzazione di processi già esistenti, senza vere e proprie innovazioni.

³⁴ Cfr. E. Chadwick, P. N. Howard, *op.cit.*, Usa, 2010, p. 105.

riconsiderazione sulla diffusione libera delle informazioni, tipica dell'*e-government*, considerato da molti parte integrante del problema³⁵.

Il libero accesso alle informazioni può essere un'arma a doppio taglio rispetto al punto di vista che si sceglie di adottare. Internet ha reso più complessa la risposta alle perplessità, poiché, seppure esistano anche altre fonti di informazione, le caratteristiche che rendono l'*e-government* uno strumento prezioso per i cittadini, ne fanno anche un dispositivo potenzialmente utile per i terroristi³⁶. L'*e-government*, considerato nel suo insieme, contiene una mole enorme di informazioni e dati riguardanti una pletora di soggetti molto vasta. Il tutto disponibile in un unico luogo fisico: il personal computer di un individuo collegato alla rete internet. L'abilità del soggetto navigante può portarlo a reperire tutte le informazioni di cui ha bisogno mantenendo un certo grado di anonimato, che può renderlo maggiormente spregiudicato nella ricerca di ciò che interessa e nella condivisione di materiale.

Il governo federale ha risposto in diversi modi all'allarme: innanzitutto le agenzie federali hanno rimosso o limitato l'accesso ad alcune informazioni considerate sensibili. L'*Office of Management and Budget* ha stilato una lista di soluzioni trovate direttamente dalle agenzie, con cui si sono modificati i contenuti e l'accesso ai siti web istituzionali. Riportare alcuni esempi da quest'elenco è utile a comprendere il senso di emergenza e il tipo di dati considerati sensibili. Il Dipartimento dell'Energia (DOE) ha rimosso dal suo sito web le mappe e le descrizioni dei suoi dieci impianti nucleari, ed ha aggiunto una password per l'accesso ad una relazione sui pericoli derivanti dal gas e dal carburante. Il *National Archives and Records Administration* (NARA) ha rimosso le informazioni su Camp David e sulle procedure dei piani di evacuazione, spiegando chiaramente la motivazione alle spalle di questa scelta³⁷. Anche la *Federal Energy Regulatory Commission* ha limitato l'accesso a molti dati prima disponibili sul proprio sito, spiegando che gli attacchi dell'11 settembre hanno spinto la commissione a riconsiderare il trattamento di alcune informazioni. Non sono mancate scelte più drastiche, come quella della *Nuclear Regulatory Commission*, che ha deciso di chiudere del tutto il proprio sito web in attesa che fosse completato l'esame dei documenti precedentemente messi a disposizione del pubblico.

L'amministrazione Bush non fornì indicazioni precise per il trattamento dei dati resi disponibili sui

³⁵ Cfr. W. Matthews, *Walking a Fine Line on Web Access*, 2002, p. 42. "Fin dalla sua creazione, internet ha acceso il dibattito su come il "pubblico" sia troppo pubblico, ma la domanda è divenuta di reale urgenza dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre. Quello che era tradizionalmente considerata una informazione pubblica – dai dati personali provenienti dai documenti fino ai materiali pericolosi raccolti dalla EPA – è molto più pubblica quando è online."

³⁶ L. E. Halchin, *Electronic Government in the age of terrorism*, Government Information Quarterly, 2002.

³⁷ National Archives and Records Administration, *Access to Archival Materials in the Context of Concern about Terrorism*, disponibile online: <http://www.nara.gov/>, 4 marzo 2002. "In light of the terrorist events of September 11, we are re-evaluating access to some previously open archival materials and reinforcing established practices on screening materials not yet open for research. By identifying records of concern and measures that must be taken to prevent inappropriate disclosure, NARA seeks to reduce the risk of providing access to materials that might support terrorist activity."

siti web delle agenzie. A coadiuvarle in questo compito fu la nota del procuratore generale John Ashcroft del 12 ottobre 2001. All'interno del memorandum, Ashcroft descriveva la posizione dell'amministrazione Bush rispetto al FOIA³⁸, ribadendo da un lato la necessità di rendere i cittadini informati, dall'altro promuovendo un controllo maggiore sui dati sensibili, aziendali e privati, e sulle informazioni disponibili. La disponibilità di queste informazioni poteva essere sacrificata alla luce di quello che era accaduto. Il bilanciamento tra il diritto di essere informati e la sicurezza nazionale pendeva vertiginosamente verso la seconda. Interessante è il parallelismo con un memorandum del 1993 redatto dall'allora procuratore generale Janet Reno, dove si descriveva l'approccio dell'amministrazione Clinton rispetto al FOIA. La spinta alla condivisione delle informazioni con il pubblico, caratterizzante la politica di *e-government* degli anni Novanta, aveva portato Reno a suggerire alle agenzie di garantire il principio di trasparenza applicando una generale presunzione di divulgazione in ogni caso, in accordo con il disposto del FOIA. In questo caso il bilanciamento tra principio di trasparenza e tutela della sicurezza nazionale pendeva dal lato del primo.

In termini generali le misure adottate dal governo federale hanno riflesso un cambiamento nell'equilibrio tra sicurezza e diritto all'informazione. Nel periodo successivo agli attacchi dell'11 settembre, e per tutti gli anni dell'amministrazione repubblicana, le informazioni a disposizione dei cittadini americani furono poche, nonostante l'accesso a internet diventasse sempre più rapido grazie alla diffusione di innovative tecnologie come gli smartphones. Senza una completa informazione la comprensione di cosa fanno le amministrazioni e il governo diviene complesso per la maggior parte della popolazione. I cittadini americani hanno avallato la limitazione del proprio diritto ad essere informati, mossi dallo sgomento causato dagli eventi. Il sostegno a questo approccio è durato un lasso di tempo limitato: prova ne è stata la contestazione crescente durante la guerra in Iraq, nel corso della quale disinformazione e scarsa trasparenza hanno caratterizzato la comunicazione del governo. In aggiunta alla lesione del diritto di essere informati, attraverso la poca trasparenza, viene meno anche un altro principio cardine dell'*e-government*: quello che gli americani e i britannici definiscono *accountability* della pubblica amministrazione, ovvero una sorta di responsabilità di quest'ultima derivante dal controllo dei cittadini sul proprio operato. Nonostante fosse comprensibile la reazione del governo federale all'evento catastrofico subito sul proprio suolo, il processo per la condivisione in rete dei dati della pubblica amministrazione subì un duro colpo, allontanando nuovamente i cittadini e rendendoli meno fiduciosi.

³⁸ Per approfondire l'evoluzione del *Freedom of Information Act* si veda Capitolo 2.

2. L'*Open Government* di Barack Obama

2.1. L'*Openness* durante la Presidenza Obama: i presupposti

L'elezione di Barack Obama il 20 gennaio del 2009 segna il passaggio ad una nuova fase della gestione della cosa pubblica attraverso la rete e la tecnologia³⁹. Si è osservato nel precedente capitolo che le politiche di *e-government* degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, sono state caratterizzate dall'introduzione della tecnologia nelle attività delle agenzie e dei dipartimenti statunitensi. La rivoluzione della cultura amministrativa, auspicata da Clinton, non si è però realizzata del tutto. I maggiori successi sono stati raggiunti nel campo della gestione delle risorse umane, anche grazie all'introduzione della tecnologia. Ma i risultati ottenuti non hanno portato ad un vero e proprio rinnovamento dei processi amministrativi. Infatti, l'utilizzo delle ICT è stato orientato a semplificare procedimenti amministrativi già esistenti, senza innovarli profondamente⁴⁰. La disponibilità di accesso alla rete internet a cavallo del nuovo secolo, seppur limitata se paragonata alle possibilità attuali, contribuì a ridurre l'esigenza di predisporre servizi amministrativi efficacemente accessibili. Nonostante il contesto e i limiti evidenziati, bisogna comunque attribuire un notevole riconoscimento alle politiche in materia di *e-government* di Clinton e della sua amministrazione. Queste sono state il seme del cambiamento di un sistema amministrativo ormai obsoleto, e rappresentano l'input per il rinnovamento dei tempi attuali, inseguito con impegno anche da Obama. L'attenzione di quest'ultimo ad un aspetto specifico dell'*e-government*, ossia l'apertura e la trasparenza dell'amministrazione, identificato con il termine *open-government*, assume un rilievo maggiore se si tiene a mente la battuta di arresto negli anni della presidenza Bush, successivi agli attentati dell'11 settembre 2001.

Le conseguenze della crisi economica globale, che ha avuto inizio nel 2007 proprio negli Stati Uniti, hanno accompagnato entrambi i mandati del Presidente democratico Barack Obama, segnando profondamente le politiche e gli orientamenti della propria amministrazione. Secondo alcuni studiosi, il momento di grave difficoltà economica degli anni successivi al 2007, sarebbe stato un volano per la ridefinizione delle politiche di *e-government* a livello planetario. Il report dell'OECD del 2010 partiva precisamente da questo assunto, suggerendo l'adozione di programmi di governo elettronico più intelligenti ed economicamente efficienti⁴¹. Sulla scia della propria campagna elettorale, condotta in gran parte sulle piattaforme di *social networking* e caratterizzata da un uso massiccio del Web 2.0⁴², Obama ha anticipato le

³⁹ Cfr. F. Di Donato, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, 2011, p. 15.

⁴⁰ Le iniziative di *e-government* della prima fase si limitarono a replicare il modello tradizionale sulla rete. Si crearono portali governativi costosi e non del tutto efficienti che non rappresentarono un vero e proprio rinnovamento.

⁴¹ Cfr. OECD, *Towards smarter and more transparent government*, e-government status spring 2010. "The diminished budgetary resources in general for new investments in e-government development has been an additional driver for most governments to sharpen their priorities and to give e-government a key strategic role to deliver significant cost reductions; "doing more for less" seems to be the overarching strategic goal for e-government among OECD countries".

⁴² Il termine Web 2.0 è stato coniato da Tim o'Reilly nel 2005, ed indica uno stato di evoluzione di internet caratterizzato dalla comparsa di applicazioni online che permettono un livello maggiore di interazione

indicazioni fornite dal rapporto dell'OECD nel 2010, attivandosi sin dai primi giorni del proprio mandato presidenziale per rinnovare le politiche di *e-government* del Paese e per raggiungere un livello di apertura e trasparenza dell'amministrazione mai raggiunto in precedenza.

Il modello di diffusione dei dati pubblici statunitense è considerato il momento fondante della nozione di *open government*⁴³. Per comprendere fino in fondo gli atti e le iniziative dell'amministrazione Obama non si può però prescindere da un richiamo sintetico al *Freedom of Information Act*, cui si è già accennato nel precedente capitolo. Il FOIA è l'atto che nell'ordinamento statunitense disciplina la divulgazione dei dati pubblici. L'*apertura* promossa nelle politiche governative di Obama rappresenta la sintesi tra l'approccio tradizionale all'applicazione del FOIA e la presa di coscienza della mutata concezione di informazione dell'epoca attuale, favorita dalla diffusione massiccia di internet e del Web 2.0⁴⁴.

Prima del FOIA, il *right to know*, ovvero il diritto di essere informati, riceveva un riconoscimento solamente indiretto nella Costituzione nord-americana. Il *Freedom of Information Act* del 1966 era stato redatto per colmare questa lacuna, declinando per la prima volta, in modo chiaro ed esplicito, il diritto dei cittadini di accedere e ricevere informazioni dalla pubblica amministrazione. Il Presidente Johnson, responsabile dell'adozione dell'atto, considerava il FOIA la naturale esplicazione del principio partecipativo alla base della democrazia statunitense: "This legislation springs from one of our most essential principles: democracy works best when the people have all the information that the security of Nation permits". L'atto era diviso in due parti principali: la prima imponeva l'obbligo di pubblicazione di parte dei dati relativi al funzionamento delle agenzie⁴⁵ governative, e il dovere di consentire in via generale l'accesso alle informazioni, ogni volta che ne venisse fatta richiesta; la seconda parte disciplinava le nove eccezioni al ricorrere delle quali l'accesso poteva essere negato. Le informazioni venivano, e sono tuttora considerate inaccessibili quando:

1. sono classificate come segrete al fine di proteggere la sicurezza nazionale e le politica estera;
2. riguardano il funzionamento dell'organico delle agenzie;
3. ledono la privacy di un individuo;
4. compromettono segreti commerciali;

dell'utente con il sito web. I siti web del periodo precedente, definito per comodità Web 1.0, erano statici e poco interattivi, rappresentando perlopiù delle vetrine.

⁴³ Il concetto di *open government* è stato lanciato per la prima volta nel contesto americano negli anni Quaranta del Novecento. Cfr. K. Hansson, K. Belkacem, L. Ekenberg, *Open government and democracy: a research review*, in *Social Science Computer Review* 2015, vol. 33, p. 546. Tuttavia l'origine della dottrina può essere rintracciabile già nell'illuminismo (con riferimento al dibattito sulla costruzione di una corretta società civile).

⁴⁴ Cfr. V. Lubello, *L'Open Government negli Stati Uniti d'America tra il Freedom of Information Act e il bazar*, in *Informatica e diritto. Rivista internazionale*. Fascicolo 1-2, 2011, Napoli, p. 372.

⁴⁵ Occorre ricordare che con il termine *agency* si indicano "any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch

5. sono atti di funzionamento interno (*inter-agency* o *intra-agency memorandums or letters*);
6. sono esplicitamente soggette ad un divieto in virtù di altre disposizioni di legge;
7. compromettono il funzionamento della giustizia;
8. ineriscono la situazione finanziaria delle amministrazioni pubbliche;
9. riguardano determinati dati geologici o geofisici⁴⁶.

Dal 1966 ad oggi, il *Freedom of Information Act* è stato più volte modificato. Il primo emendamento degno di nota è stato quello del 1974 che ha migliorato le tempistiche per la fornitura delle informazioni ai cittadini richiedenti ed ha ridotto sensibilmente la tassa imposta per ottenerle. Anche i successivi emendamenti del 1976 e del 1986 hanno contribuito ad alleggerire ulteriormente il costo del servizio. Il primo dei due ha inoltre specificato il rapporto tra le informazioni e le eccezioni su menzionate chiarendone alcuni aspetti critici.

A partire dagli anni Ottanta l'utilizzo crescente di documentazione digitale, affiancata a quella cartacea, ha alimentato un dibattito presente da tempo sull'estensione del diritto di accesso ai documenti elettronici. L'opinione che andava diffondendosi sempre di più era che le disposizioni del FOIA dovessero essere applicate a tutti i documenti prodotti dalle agenzie, fossero questi cartacei o digitali: per la giurisprudenza⁴⁷, ad esempio, il diritto generale di accesso alle informazioni, prescritto nel FOIA, andava esteso alle nuove tipologie di documenti. L'emendamento del 1996 ha definitivamente chiarito questa diatriba. Il c.d. e-FOIA (*Electronic Freedom of Information Act*) ha chiarito che con il termine *record* presente nel testo originario si identifica "any information that would be an agency record subject to the requirements of this section when maintained by an agency in any format, including an electronic format"⁴⁸. Pertanto si è disposta una completa equiparazione tra dati digitali e non digitali. L'e-FOIA ha contribuito a mutare ulteriormente il concetto di accesso alle informazioni pubbliche, precedentemente basato sulla formula *request and wait*: prima del 1996, l'accesso ai documenti era obbligatoriamente preceduto dall'istanza dell'interessato, al quale faceva seguito l'accoglimento o il diniego dell'amministrazione; grazie alle disposizioni dell'emendamento e-FOIA sono state create anche dati online consultabili senza bisogno di formulare una domanda precedente (c.d. *Online reading room*), il che ha aumentato vertiginosamente la disponibilità e la qualità dei dati forniti. Ulteriori modifiche procedurali e tariffarie sono state disposte con il successivo emendamento del 2007: l'OPEN Act (*Openness Promotes Effectiveness in our National Government Act*) ha ridotto ulteriormente i tempi di attesa, imponendo l'istituzione in ogni agenzia di un *Chief FOIA officer*, incaricato e responsabile della gestione delle istanze.

of Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency". La definizione è contenuta nel *Freedom of Information Act*.

⁴⁶ 5 U.S.C. par. 552.

⁴⁷ *Yeager v. Drug Enforcement Admin.* In questa sentenza del 1982 il giudice dichiara che si debba considerare *record*: " [...] wheter stored in the central processing unit, on magnetic tape, or in some other form, are still records for purposes of FOIA".

⁴⁸ 5 U.S.C. par. 552 (f)(2) (supp. II 1996).

Per comprendere in profondità l'iniziativa sull'*open government* di Obama non ci si può limitare alla analisi della normativa di riferimento fin qui condotta. La già citata esperienza Bush, caratterizzata da una minore apertura dell'amministrazione, dettata dai timori nati a causa del terrorismo internazionale, dimostra che il contesto storico e la volontà politica rappresentano elementi indispensabili per comprendere i mutamenti in corso. È da questa prospettiva che si deve esaminare la legislazione dell'amministrazione Obama, e le iniziative da lui promosse in materia di trasparenza e apertura della pubblica amministrazione, tenendo sempre a mente l'inversione di tendenza rispetto al suo predecessore alla Casa bianca.

2.2. I primi atti della Presidenza Obama

2.2.1. I tre memoranda dell'*Open Government*

L'importanza attribuita da Obama alle politiche di *open government* si è palesata già nei primi giorni del suo mandato. Tra i primi atti emessi dal neo-eletto Presidente compaiono due memoranda, entrambi indirizzati agli "heads of executive departments and agencies".

Il 21 gennaio 2009, giorno successivo all'insediamento, il Presidente ha siglato il primo dei due, avente ad oggetto *Transparency and open government*⁴⁹. Le prime parole dell'atto sono la dichiarazione di intenti del Presidente in materia: "my administration is committed to creating an unprecedented level of openness in government". Procedendo con la lettura del documento, ci si imbatte nell'elenco e nella spiegazione sintetica dei tre principi fondamentali alla base dell'*open government*: trasparenza, partecipazione e collaborazione (il terzo dei quali va inteso come uno strumento di raccordo tra gli altri)⁵⁰. Per ciò che attiene la trasparenza si invitano le agenzie e i dipartimenti a divulgare prontamente i dati relativi alle proprie attività, rendendoli accessibili al pubblico in modo semplice attraverso la rete, e predisponendo sistemi con i quali il cittadino/utente può fornire un feedback del servizio reso. Aprendosi alle critiche e ai suggerimenti, l'amministrazione può aggiornarsi rapidamente alle esigenze del pubblico, garantendo un servizio continuamente aggiornato. Tale dinamica favorisce una maggiore *accountability* dell'amministrazione stessa, ottenuta attraverso la trasparenza. La partecipazione, a sua volta, deve

⁴⁹ Cfr. B. Obama, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies on transparency and open government*, 2009.

⁵⁰ Cfr. L. Sartori, *Open Government: what else?*, p. 753 e ss. Il memorandum del gennaio 2009 ha avuto il grande merito di aver introdotto nel dibattito politico statunitense (e internazionale) il tema dell'*open government*. Tuttavia la storia del concetto di apertura e trasparenza dell'amministrazione americana ha radici anche più profonde. La seconda guerra mondiale e la guerra fredda rinforzarono una tendenza nelle istituzioni americane di governo *opaco*, in quanto la riservatezza delle informazioni a tutela della sicurezza nazionale, era considerata una priorità assoluta. Già nel 1958 però, il Congresso approvò un emendamento all'*Housekeeping Statute*, risalente al 1789, ponendo le premesse per la realizzazione della futura strategia di *open government*. Da quel momento, accogliendo le istanze sempre maggiori di cittadini e mezzi di informazione, il governo degli Stati Uniti aumentò il grado di trasparenza concedendo un accesso sempre più diffuso ai propri atti e documenti. È il percorso che ha portato nel 1966 all'adozione del FOIA (di cui si è ampiamente parlato in apertura di capitolo), e del *Privacy Act* del 1974, all'interno del quale si affrontarono esplicitamente i temi dell'*accountability*, e della partecipazione della società civile al processo decisionale.

impregnare il rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione: nel testo del memorandum si legge che la qualità delle decisioni governative dipende in buona parte dall'impegno e dalla partecipazione del pubblico all'attività di *policy making*. La partecipazione deve essere stimolata dalle agenzie e dai dipartimenti stessi, poiché, tramite il coinvolgimento del pubblico, si può gradualmente ridurre l'asimmetria informativa che è presente tra operatori dell'amministrazione e cittadini. Una più intensa partecipazione deve essere affiancata dalla collaborazione, sia tra cittadini e aziende da una parte e l'amministrazione dall'altra, sia tra i vari livelli di amministrazione stessa. La collaborazione tra i vari soggetti elencati è necessaria se si parte dal presupposto che gli utenti (cittadini e aziende) sono detentori di informazioni e competenze che possono essere utilizzati dalle agenzie e dai dipartimenti per migliorare i propri servizi e la propria organizzazione interna. Sintetizzando, il cittadino diviene un attore che deve essere coinvolto e che può migliorare la qualità del servizio pubblico contribuendo all'attività decisionale; la trasparenza aumenta l'*accountability* della pubblica amministrazione, e rappresenta la reazione alla perdita di fiducia dei cittadini; la collaborazione, infine, prevede la creazione di tutti quei meccanismi necessari a collegare i diversi livelli di governo tra di loro, e con gli altri attori privati della comunità. Partecipazione e collaborazione, per funzionare, devono essere misurate durante l'intero processo, e non solamente alla fine⁵¹. In questo modo i processi diventano flessibili ed è più facile che siano adeguati alle esigenze dell'utente. Il primo fondamentale memorandum si chiude con la prospettiva di adozione entro 120 giorni di una direttiva sull'*open government* alla quale sarà affidato il compito di concretizzare i principi appena indicati⁵².

Il secondo memorandum⁵³ è interamente dedicato all'interpretazione del FOIA, ed è redatto a pochi giorni di distanza dal primo. L'esigenza di Obama di chiarire la propria interpretazione del *Freedom of Information Act* muove probabilmente dal desiderio di distaccarsi da quella del suo predecessore che, come si è visto, ha interpretato in chiave restrittiva le disposizioni contenute nel documento. Infatti, l'invito alle agenzie, contenuto nella nota del procuratore generale della Presidenza Bush John Ashcroft⁵⁴, era a valutare con attenzione la concessione del diritto di accesso ai dati dell'amministrazione, prediligendo nel dubbio la protezione dei dati attraverso il diniego. In risposta a questa tendenza, il memorandum del 26 gennaio 2009 indica chiaramente che "the *Freedom of Information Act* should be administrated with a clear presumption: in the face of doubt, openness prevails". Le agenzie dovrebbero adottare una presunzione in favore della divulgazione, rinnovando il proprio impegno come disposto nel FOIA e inaugurando una nuova epoca di *open government*⁵⁵. All'interno del memorandum compaiono ben due riferimenti alle ICT. Queste sono il

⁵¹ R. Pizzicannella, *Co-production and open data: the right mix for public service effectiveness?*, in Draft papers. Decima conferenza europea sull'*e-government* di Limerick, Irlanda 2010.

⁵² Cfr. V. Lubello, *op. cit.*, p. 380.

⁵³ Cfr. Executive Office of the President, *Freedom of Information Act*, 74 *federal register* 4693, 26 gennaio 2009.

⁵⁴ Cfr. Capitolo precedente.

⁵⁵ Cfr. Executive Office of the President, *op. cit.*: "All agencies should adopt a presumption in favor of disclosure, in order to renew their commitment to the principles embodied in FOIA, and to usher in a new era of Open Government. The presumption of disclosure should be applied to all decisions involving FOIA".

cavallo di Troia per rendere effettiva l'interpretazione del FOIA chiarita in precedenza: "all agencies should use modern technology to inform citizens about what is known and done by their Government". Tale approccio di apertura, e la decisione di sfruttare la tecnologia per coltivarlo, comportano l'impegno delle agenzie a rendere disponibili al pubblico le informazioni. Queste non devono essere rilasciate previa richiesta dell'interessato, ma vanno rese disponibili in qualunque momento e per qualsiasi cittadino statunitense.

Al memorandum che interpreta il FOIA sono seguiti ulteriori documenti all'interno dei quali sono state implementate ulteriori linee guida per le agenzie, al fine di rendere effettivi gli intenti generali. Non è sufficiente rendere disponibili i dati e le informazioni online per rendere un sistema amministrativo realmente aperto; è altresì indispensabile preoccuparsi di snellire i tempi di accesso per le richieste effettuate sulla base del *Freedom of Information Act*, e semplificare la consultazione dei dati disponibili sui siti web delle amministrazioni. Infine, a conferma del favore verso l'apertura, alle agenzie è chiesto di diffondere in modo parziale anche le informazioni che non possono essere divulgate nella loro interezza, perché sussistenti le eccezioni previste dall'atto del 1966.

Il terzo memorandum contiene la fondamentale *open government directive*⁵⁶. Adottata l'8 dicembre del 2009, declina quanto previsto nei memoranda analizzati finora, sintetizzando il tutto in quattro sezioni dedicate rispettivamente:

1. alla pubblicazione online delle informazioni del governo;
2. al miglioramento della qualità delle informazioni prodotte dal governo;
3. alla creazione e istituzionalizzazione della cultura dell'*open government*;
4. alla creazione di strutture che favoriscano le politiche di *open government*.

La direttiva fornisce alle agenzie le scadenze entro le quali le azioni suggerite devono essere eseguite: entro 45 giorni dall'adozione della direttiva ogni agenzia deve pubblicare sul sito *Data.gov*⁵⁷, creato nel maggio dello stesso anno, almeno tre nuovi gruppi di "informazioni ad alto valore"⁵⁸; entro 60 giorni le agenzie devono aggiornare la struttura delle proprie pagine web per semplificare il reperimento dei contenuti da parte degli utenti⁵⁹; entro 90 giorni il *Chief Performance Officer*⁶⁰ deve creare una struttura per

⁵⁶ Cfr. Executive Office of the President, *Open government directive*, 8 dicembre 2009.

⁵⁷ *Data.gov* è l'emblema dell'*open government* statunitense. È una piattaforma sulla quale cercare tra più di 389.700 dataset, tutti disponibili per il download e per un successivo riutilizzo. Cfr. V. Lubello, *op. cit.*, pp. 383-386.

⁵⁸ Cfr. R. G. Insberg, *The Obama administration's Open Government initiative: issues for Congress*, 28 gennaio 2011. Per *High Value information* si intende il tipo di informazione che può aumentare l'*accountability* dell'amministrazione pubblica, aumentando la conoscenza del cittadino con riferimento alle operazioni dell'agenzia, alla sua missione, e ai profili economici e finanziari ad essa legati.

⁵⁹ Ogni *open government webpage* deve contenere delle applicazioni in grado di permettere agli utenti di: a) valutare la qualità dei dati messi a disposizione; b) suggerire quali dati pubblicare; c) fornire suggerimenti relativi alla stesura dell'*open government plan*.

le agenzie in grado di favorire e stimolare nuove iniziative di *open government*; infine, entro 120 giorni ogni agenzia deve pubblicare un *open government plan* in cui siano raccolti i programmi implementati e quelli da intraprendere per l'aumento dei livelli di trasparenza, partecipazione e collaborazione. Un altro ambizioso obiettivo contenuto nella direttiva riguarda la riduzione ulteriore dei tempi per l'accoglimento delle richieste del FOIA (nell'ordine di una riduzione progressiva del 10% annuo), fino al completo smaltimento delle richieste. Ogni agenzia è inoltre invitata a predisporre e sviluppare in modo del tutto indipendente propri progetti di *open government*, sulla falsa riga della formula adottata con il *National Performance Review*⁶¹. Un'indicazione fondamentale è riservata anche al *Federal Chief Information Officer*⁶² e al *Federal Chief Technology Officer*⁶³, i quali entro 60 giorni devono predisporre un *open government Dashboard* in cui riunire i piani di azione delle singole agenzie, monitorandone gli sviluppi. Sempre sul fronte del monitoraggio della spesa pubblica federale, ogni agenzia deve designare un responsabile che si occupi di qualità e obiettività delle informazioni fornite, e che realizzi dei report che confluiranno in *USAspending.gov* e *Recovery.gov*.

In conclusione, volendo indicare un momento preciso per la nascita dell'*open government*, ci si può riferire all'adozione della *open government directive* nel dicembre del 2009. Il grande merito della direttiva è di aver dato un'interpretazione moderna di trasparenza amministrativa, individuando negli *open data* lo strumento migliore per stimolare la partecipazione e la collaborazione dei cittadini e delle imprese con la pubblica amministrazione. Attraverso gli *open data*, infatti, l'amministrazione pubblica trova un'efficace strumento operativo grazie al quale contribuire al miglioramento del contesto socio-economico di riferimento⁶⁴.

2.2.2 I risultati ottenuti

Nei due anni e mezzo successivi alla prima elezione di Obama, e alla pubblicazione dei tre memorandum che hanno dato il via alle politiche di *open government*, l'amministrazione statunitense ha fatto tutto il possibile per soddisfare le aspettative del Presidente. Ha garantito l'accesso ad una grande mole di informazioni circa l'operato del governo, sollecitando i cittadini a partecipare al processo decisionale. Le agenzie federali si sono impegnate ad accogliere con maggiore efficienza le richieste tutelate dal *Freedom of Information Act*, e hanno predisposto numerosi progetti di *open government* per aumentare il coinvolgimento del pubblico. Moltissime informazioni sono state pubblicate apertamente sui siti web delle

⁶⁰ Il *Chief Performance Officer* è una figura facente parte l'*Office of Management and Budget*, creata proprio dal Presidente Obama all'inizio del suo mandato, con compiti di gestione del budget federale e delle riforme governative.

⁶¹ Cfr. capitolo I, p. ...

⁶² Il *Federal Chief Information Officer* è amministratore dell'ufficio per l'*e-government*, che è parte dell'*Office of Management and Budget*. È una posizione creata dall'*E-government Act* del 2002.

⁶³ Il *Federal Chief Technology Officer* è una figura creata dal Presidente Obama, e opera all'interno dell'*Office of science and technology policy*.

agenzie, facendo particolare attenzione a garantire la trasparenza del bilancio. Molte altre, ritenute sensibili e non divulgabili in precedenza, sono state rese pubbliche nella loro interezza o parzialmente. Infine, sfruttando le nuove tecnologie, molte tipologie di informazioni citate sono divenute facilmente consultabili e utilizzabili per i cittadini⁶⁵.

Nel 2011 il governo federale ha pubblicato un report all'interno del quale si è dato atto dei risultati raggiunti a partire dal 2009. All'interno di *The Obama administration's commitment to open government: status report* si richiamano nuovamente i capisaldi dell'*open government*, con riferimento sia ai tre principi fondamentali di trasparenza partecipazione e collaborazione, sia alle disposizioni contenute nei tre memorandum. Oltre a riportare le strategie adottate e i risultati raggiunti, la parte finale del documento è dedicata all'analisi delle criticità e dei programmi futuri.

Una sezione di notevole interesse è dedicata ai risultati conseguiti in riferimento al FOIA: in particolare il mutato approccio delle agenzie rispetto alle richieste di accesso alle informazioni e le infrastrutture di supporto create per agevolare lo smaltimento delle istanze. Per ciò che riguarda il primo aspetto viene rilevato che nel periodo che va da ottobre 2009 fino a settembre 2010, le agenzie federali hanno notevolmente aumentato l'accoglimento di richieste del FOIA: il 56% delle richieste ricevute sono state accolte nella loro interezza e questo dato rappresenta una crescita del 6% rispetto al periodo precedente (ottobre 2008 – settembre 2009), e segna il primo aumento rilevante se si osservano i dati relativi ai dieci anni precedenti; per quanto attiene le richieste alle quali non sarebbe consentito l'accesso per la sussistenza di una delle nove eccezioni del FOIA, le agenzie hanno accolto con favore l'invito a garantire la divulgazione almeno di quelle parti non protette dalle eccezioni. Sommando gli accoglimenti integrali e quelli parziali, da ottobre 2009 a settembre 2010, circa il 93-94% delle richieste effettuate ha avuto successo. Questi dati confermano il mutato approccio alle richieste del FOIA da parte delle agenzie, che si avviano verso una quasi totale condivisione delle informazioni detenute. Di notevole interesse è anche il secondo aspetto, ovvero la predisposizione di infrastrutture per gestire con maggiore efficienza le richieste del FOIA. Nel report ci si riferisce in particolare all'aumento del personale delle agenzie appositamente istruito per gestire il FOIA, e al miglioramento dei processi riguardanti le istanze dei richiedenti. Il tutto reso possibile dallo stanziamento di maggiori risorse umane ed economiche.

In effetti, in aggiunta alle iniziative delle singole agenzie, il ramo esecutivo dell'amministrazione centrale ha stimolato in prima persona la crescita del sistema FOIA. Nel marzo del 2011, il *Justice Department's Office of Information Policy* (OIP), ha lanciato online un nuovo sito web dedicato al FOIA, e lo ha chiamato FOIA.gov. Il sito è nato con alcune finalità precise, tra le quali le principali sono il monitoraggio delle azioni delle agenzie (che devono essere conformi alle disposizioni dell'atto) un punto di

⁶⁴ Cfr. G. Andriola, L. Reggi, *L'open government per la trasparenza delle politiche pubbliche*, e-gov bimestrale di cultura e tecnologie per l'innovazione n. 1/2011.

osservazione privilegiato per raccordare fra loro i *trend* maggiori, il collegamento tra le varie pagine web delle varie agenzie dedicate al FOIA, l'allineamento delle performance delle varie agenzie, e la divulgazione degli aspetti fondamentali alla base del FOIA e delle politiche di *open government* stesse. FOIA.gov consente al pubblico di accedere a tutti i dati contenuti nei report annuali del FOIA, presentandoli graficamente in tabelle e grafici consultabili con immediatezza, includendo anche il numero di richieste pervenute ed elaborate da ogni singola agenzia, il contenuto di tali richieste, e il tempo impiegato dall'agenzia per accoglierle o rifiutarle. Il nuovo sito dell'OIP riporta anche gli esempi di eccellenza in materia, le risposte alle domande più frequenti degli utenti, un glossario con i termini più utilizzati con riferimento al FOIA, le ultime notizie e video educativi in cui vengono spiegati differenti aspetti inerenti la trasparenza e l'apertura delle agenzie⁶⁶.

Le agenzie, dunque, hanno promosso la trasparenza attraverso una maggiore responsività al FOIA, ponendo maggiore attenzione alle istanze pervenute, ma non solo. Seguendo le indicazioni del Presidente, le agenzie hanno fornito informazioni anche in modo proattivo: piuttosto rendere disponibili le informazioni solo dopo aver ricevuto una richiesta, le agenzie hanno spontaneamente messo a disposizione del pubblico un gran numero di dati, diminuendo conseguentemente le richieste e quindi il lavoro degli operatori stessi. La disponibilità online di alcune delle informazioni maggiormente cercate, collegate, tramite link, a quelle simili presenti nei siti delle altre maggiori agenzie, ha permesso un notevole risparmio di costi e tempo, non solo per le agenzie, ma anche per il pubblico. In altri casi le agenzie hanno reso disponibili alcune informazioni, non perché richieste di frequente, ma prevedendo l'aumento di interesse causato da eventi esterni. Un esempio calzante di questa nuova attitudine riguarda quanto accaduto in seguito alla fuoriuscita di petrolio dalla piattaforma petrolifera *Deepwater horizon*, affiliata alla British Petroleum, situata nel Golfo del Messico. La fuoriuscita incontrollata di greggio ha avuto inizio il 20 aprile del 2010 e si è conclusa ben 106 giorni dopo. In quest'arco di tempo l'EPA (*Environmental Protection Agency*) si è impegnata a fornire al pubblico costanti aggiornamenti circa i pericoli derivanti dal disastro ambientale in atto. L'agenzia ha costantemente pubblicato relazioni riguardo la qualità dell'aria e gli effetti delle maree sulle acque costiere americane, e creato delle mappe aggiornate attraverso le quali era possibile monitorare lo spostamento delle acque inquinate dal petrolio, utili ad esempio per i pescatori. Infine molte altre informazioni sono state

⁶⁵ Cfr. The Open Government Partnership, *National Action Plan for the United States of America*, 20 settembre 2011, p. 1.

⁶⁶ Tra le domande più frequenti riportate nel sito compaiono quelle relative a cosa sia il FOIA, al suo funzionamento e a come poterne usufruire; nella medesima pagina in cui sono riportate le domande, il sito risponde puntualmente con video esplicativi. Nella sezione dedicata al glossario compaiono ben 39 definizioni relativi ad alcuni termini di uso frequente con riferimento al FOIA, come ad esempio il significato di *consultation* (definendola in questo modo: "When an agency locates a record that contains information of interest to another agency, it will ask for the views of that other agency on the disclosability of the records before any final determination is made. This process is called a consultation"), e includendo anche la descrizione di alcune figure fondamentali all'interno delle agenzie come il *Chief Foia Officer*. Inoltre, in aggiunta all'elenco dei report relativi alle azioni di ogni singola agenzia federale, una sezione del sito è stata interamente dedicata ai *feedback* dei cittadini, con istruzioni per inviare i propri commenti.

divulgate non perché tradizionalmente richieste, né in previsione di richieste causate da un evento esterno, ma perché i principi di un governo aperto impongono la ricerca continua del massimo grado di trasparenza possibile della pubblica amministrazione. Rispondere alle richieste del FOIA, come dimostrato, è un modo per aumentare la trasparenza, ma non è naturalmente l'unico: lo sforzo delle agenzie nell'implementare piani autonomi di *open government*, aggiornando costantemente i cittadini sui risultati ottenuti e sugli obiettivi futuri, rappresenta lo strumento principale per aumentare la trasparenza attraverso partecipazione e collaborazione. In molti casi la distinzione tra apertura alle richieste FOIA e iniziative di *open government* è sottile e i vari aspetti si intrecciano fra loro, garantendo tuttavia il raggiungimento di un comune risultato: la maggiore trasparenza dell'amministrazione⁶⁷.

Il FOIA garantisce la trasparenza del governo. La sua applicazione offre ai cittadini la possibilità di controllare l'operato dell'amministrazione, rendendola maggiormente responsabile verso il pubblico. Il raggiungimento delle finalità perseguite dall'*open government* non dipende esclusivamente dall'apertura in direzione *top-down*, ma è di fondamentale importanza stimolare la partecipazione dal basso. Sfruttando l'esperienza diretta dei privati, che siano cittadini o aziende, la pubblica amministrazione è in grado di ridurre le asimmetrie informative che possono rappresentare un ostacolo per la fornitura di un servizio migliore. Il memorandum del 21 gennaio 2009, dedicato a *transparency and open government*, istruiva le agenzie a sollecitare il reperimento di informazioni dalla società civile, per donare ai decisori politici il beneficio dell'esperienza esterna attraverso la partecipazione e la collaborazione. All'interno dei quattro gruppi di istruzioni della direttiva sull'*open government* compaiono elementi che hanno favorito lo scambio di informazioni tra amministrazione e privati in entrambi i sensi di marcia: *top-down* e *bottom-up*. Per tutto il 2010 le agenzie hanno lavorato per definire i piani di azione per l'*open government*, aggiornando costantemente le sezioni dei propri siti-web dedicate, e predisponendo moduli per ricevere il *feedback* dei cittadini. In altre parole le agenzie hanno sollecitato la partecipazione dei cittadini proprio nel momento in cui i piani di azione si stavano predisponendo, coinvolgendo sin dall'inizio tutti gli attori in scena. Come previsto dalla direttiva, il *Federal Chief Technology* e il *Chief Information Officer* hanno creato una *open government dashboard* accessibile dal sito web della Casa Bianca, per facilitare la partecipazione del pubblico. Questa sorta di "pannello di controllo" consente il monitoraggio e la collaborazione per la formulazione e l'implementazione dei piani d'azione. Molti di questi hanno ricevuto un ottimo *feedback* da parte del pubblico e le scelte compiute sono state condivise con ampio consenso. Un esempio che testimonia la ricerca del consenso attraverso la collaborazione, riguarda il piano d'azione per l'*open government* creato dalla già citata EPA. Questo forniva dettagliati e costanti aggiornamenti riguardo le iniziative in procinto di essere attuate, incoraggiando la partecipazione del pubblico nell'attività legislativa, e in molte altre attività dell'agenzia. Insieme all'EPA, molte altre agenzie hanno dedicato specifiche sezioni dei propri siti ai piani

⁶⁷ Cfr. *The Obama administration's commitment to open government: a status report*, p. 9 ss.

d'azione per l'*open government*, riportandone i progressi e gli obiettivi futuri⁶⁸. Le numerose esperienze testimoniano lo sforzo delle agenzie federali per ottenere il maggior livello di apertura, favorito dalla condivisione delle proprie informazioni e dalla partecipazione dal basso. Attraverso queste dinamiche le agenzie hanno ulteriormente aumentato il grado di *accountability* di fronte ai cittadini, migliorando in modo palpabile la loro quotidianità. Gli anni 2010 e 2011 sono stati fondamentali per la redazione dei piani d'azione di cui si è parlato, e sono gli anni in cui, per la prima volta, i principi dell'*open government* si sono affermati in un sistema amministrativo eterogeneo come quello statunitense. I traguardi raggiunti sono stati un incentivo per l'amministrazione statunitense a proseguire sulla direzione indicata già dalle prime direttive dell'amministrazione Obama, e sono stati un esempio per l'Unione Europea e gli ordinamenti nazionali che ne fanno parte⁶⁹.

2.2.3. Le critiche e la conclusione del primo periodo

Il *feedback* del pubblico è conseguenza prevista e stimolata in tutte le politiche di *open government*. Non sorprende quindi che la pubblica amministrazione statunitense abbia accolto con favore le critiche mosse ai piani d'azione, sfruttandole per migliorare la progettazione di quelli successivi. Nonostante la dimostrata predisposizione all'ascolto degli attori coinvolti, in molti hanno considerato ancora minimo lo sforzo compiuto, sottolineando la mole di lavoro da svolgere ancora, per raggiungere un alto e soddisfacente livello di *open government*. È innegabilmente vero che, a conclusione della prima fase appena descritta, molto dovesse essere ancora fatto, ma coloro i quali hanno ritenuto inutili e del tutto insufficienti i risultati ottenuti, hanno mosso una critica eccessivamente severa. Chi, ad esempio, ha misurato il livello di trasparenza osservando esclusivamente la quantità di richieste del FOIA accolte, rischia di commettere un grossolano errore: se la maggior parte delle informazioni è, e sarà messa a disposizione proattivamente da ogni agenzia sui propri siti web, è naturale che le istanze pervenute saranno quelle inerenti i casi più spinosi e complessi, che richiedono un'attenta valutazione prima dell'accoglimento. Le agenzie potrebbero quindi negare più spesso l'accesso a determinate informazioni, ma in valore assoluto la trasparenza sarebbe in ogni caso drasticamente aumentata, in virtù della disponibilità diretta di migliaia di informazioni, disponibili senza bisogno che se ne chieda l'accesso⁷⁰.

⁶⁸Il *Department of Commerce* (DOC) in coincidenza con la pubblicazione del censimento decennale ha inaugurato un nuovo sito internet interattivo (2010census.gov) per informare il pubblico dei dati raccolti. A sua volta il *Department of Energy* (DOE) ha lanciato l'iniziativa *Open Energy Information*, mettendo a disposizione sul sito openEI.gov le informazioni riguardanti i piani di incremento dell'energia pulita.

⁶⁹ Cfr. *The Obama administration's commitment to open government: a status report*, p. 13 ss.

⁷⁰ Coloro i quali hanno mosso questo tipo di critica, intendono sottolineare come non sia sufficiente, per ottenere un alto grado di trasparenza e inclusione, rendere accessibili e riutilizzabili i dati della pubblica amministrazione: compito delle istituzioni è anche sponsorizzare quest'attività presso i cittadini, sensibilizzandoli con delle campagne che dimostrino i benefici di una maggiore partecipazione, e di una collaborazione tra la società civile e la pubblica amministrazione. Cfr. L. Sartori, *op. cit.*, p. 756.

Le agenzie, sotto la spinta del Presidente e del suo staff, hanno continuato ad incrementare i piani di azione per il miglioramento della trasparenza. L'obiettivo principale è quello di rendere sempre più partecipi gli americani nelle scelte prese dall'amministrazione, aumentando contemporaneamente la qualità dell'accesso (sostenuto da una tecnologia sempre più smart). Dal fronte interno l'impegno del Presidente Obama si rivolge dal 2011 in poi, anche a quello esterno, con iniziative di governo aperto su scala internazionale, attraverso lo scambio di informazioni a livello globale e la stipulazione di numerose partnership con i Paesi interessati a diffondere l'*open government* nei propri ordinamenti⁷¹. È fuori discussione che lo sforzo profuso dal Presidente Obama e dal suo esecutivo a partire dal 2009 sia stato davvero notevole. Trasparenza della pubblica amministrazione e coinvolgimento dei cittadini sono stati gli obiettivi principali da raggiungere, e l'*open government* è stato lo strumento grazie al quale sono stati ottenuti ottimi risultati in questi campi. Tuttavia, per un breve periodo iniziato nel 2009, e coincidente con l'inizio della grave crisi economica, il vigore con il quale le politiche di *open government* sono state portate avanti si è affievolito. La crisi globale ha disorientato i vertici dell'esecutivo statunitense, che per molto tempo ha cercato di comprendere quali fossero le strategie migliori per uscire dall'*impasse*. Conseguentemente, la trasparenza non è stata più un obiettivo principale dell'amministrazione, e in alcuni casi si è ripresentato un offuscamento intenzionale di alcuni dati e informazioni⁷².

2.3. Open Data e innovazione negli anni della crisi economica. Il memorandum del 9 maggio 2013

La strategia per il governo digitale del 2012 ha segnato una svolta per le politiche di *open government*⁷³. Durante gli anni in cui è esplosa la crisi il dibattito politico statunitense, e globale, si è concentrato poco sui progetti di governo digitale, e più su argomenti quali il mercato del lavoro e la crescita economica. Col tempo però si è compreso che le politiche di *e-government* e *open government* non solo non ostacolavano la ripresa economica generale, ma anzi la stimolavano. Il documento del 2012 indicava negli *Open Data* lo strumento migliore per il raggiungimento del livello massimo di trasparenza, e li definiva come la modalità di condivisione migliore per favorire l'innovazione economica, garantendo efficienza, risparmio e competitività.

Il documento fondamentale per comprendere l'attenzione crescente verso gli aspetti imprenditoriali del governo digitale, è il memorandum del 9 maggio 2013, rivolto, come i precedenti, ai vertici dei dipartimenti e delle agenzie, e recante indicazioni per sfruttare informazioni e *Open Data* come un

⁷¹ L'iniziativa principale alla quale ci si riferisce è l'*Open Government Partnership*: questa è un'iniziativa multilaterale di molteplici governi, mirante a promuovere politiche innovative che rendano le istituzioni pubbliche più aperte e responsabili, attraverso livelli sempre più alti di trasparenza delle amministrazioni. L'*OGP* è nata nel 2011, sotto la forte spinta di Obama, ed è passata da 8 membri iniziali a 64 in soli tre anni. I governi che decidono di aderire si impegnano a realizzare gli obiettivi preposti tramite una dichiarazione, e redigendo con la società civile un Piano d'azione che si rinnova periodicamente. Per maggiori info www.opengovpartnership.org.

⁷² Cfr. J. Tauberer, *Open Government data: the book*, 2014.

patrimonio economico⁷⁴. Il memorandum chiarisce innanzi tutto che l'informazione è un bene nazionale prezioso, il cui valore si moltiplica quando l'accesso è garantito su larga scala. In occasione della pubblicazione del memorandum, è stato lo stesso Presidente Obama a dichiarare che, nel periodo precedente al 2009, la disponibilità sempre maggiore di dati e informazioni è stata di notevole incentivo per gli imprenditori americani. Grazie alle nuove disposizioni questi potranno sfruttarli ancora più facilmente e rapidamente. Rispetto ai precedenti, la prospettiva del memorandum di maggio 2013, risulta lievemente cambiata: se la trasparenza compariva inizialmente come fine ultimo da ottenere, e i benefici per l'imprenditoria si rilevavano esclusivamente in chiave consequenziale, nel 2013 la crescita economica è il principale traguardo da raggiungere, grazie anche ad una sempre maggiore trasparenza. Non è un caso che il sostantivo *trasparenza*, nel nuovo memorandum, sia citato solo con riferimento ai documenti precedenti, e non come un obiettivo della politica contemporanea.

Di grande interesse è la definizione che il memorandum dà degli *Open Data*. È la prima volta che l'amministrazione statunitense fornisce una definizione esaustiva di questo termine, declinandone le principali caratteristiche. Come si evince, la dicitura *Open Data* si riferisce alla disponibilità pubblica dei dati, strutturata in modo tale che il loro reperimento e la loro usabilità siano semplici e immediati per l'utente. Dopo aver dato questa breve e chiara interpretazione di *Open Data* il testo del documento prosegue elencandone le caratteristiche principali⁷⁵:

- **Publicità:** coerentemente con la *Open government directive* del 2009, le agenzie devono adottare una presunzione in favore della trasparenza nei limiti imposti dalle leggi.
- **Accessibilità:** gli *Open Data* sono resi disponibili in formati convenienti, modificabili, e aperti. Devono essere recuperabili, disponibili per il download, indicizzati e individuabili attraverso un motore di ricerca. L'accesso ai dati non deve discriminare in alcun modo persone o gruppi, e deve

⁷³ Cfr. *Digital government: building a 21st century platform to better serve the american people*, 2012.

⁷⁴ Cfr. B. Obama, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies on Open Data Policy – managing information as an asset*, 2013.

⁷⁵ Lo status giuridico dei dati aperti presenta delle variabili da Paese a Paese, ma è comunque possibile sintetizzare i vari approcci in tre categorie principali: 1) *Copyright free model*: è il modello che prende spunto dal *Copyright Act* statunitense del 1976. In questo caso, l'informazione detenuta dal governo federale non era soggetto ad alcun *copyright* e quindi poteva essere riutilizzata e accessibile da chiunque volesse; 2) *modello misto*: riguarda molti Paesi europei tra cui compaiono Italia, Francia, Spagna Austria e Germania, Belgio e Olanda, Francia, Svezia e Finlandia, Polonia e Romania. In questi ordinamenti vi è una distinzione tra informazioni del settore pubblico coperte da *Copyright* e informazioni libere: spesso i documenti amministrativi, le leggi e altri dati di natura decisionale sono liberamente condivisi, mentre vengono protetti dati di tipo geografico o scientifico. In Italia, ad esempio, “lo stretto rapporto tra la pubblicità e la trasparenza dell'azione amministrativa e la creazione di spazi di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica assume una connotazione [...] specifica in diversi provvedimenti normativi che, nel corso degli anni Novanta, tracciano linee della comunicazione istituzionale (cfr. F. Faccioli, *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2007, p. 68)”; 3) *copyright ampio*: è il modello dei paesi del Commonwealth (Australia, Canada, Cipro, Malta e Gran Bretagna) in cui la gran parte dell'informazione statale, compresi leggi e ordinanze, è sottoposta a protezione. I cittadini devono allora richiedere il permesso per accedere ai documenti in questione. Per una trattazione sul tema si veda F. Di Donato, *op. cit.*, pp. 46 – 55.

essere garantito per il più ampio numero di utenti e per il più ampio numero di utilizzi, garantiti dalla disponibilità dei dati in molteplici formati. Entro i limiti indicati dalle leggi i vari formati disponibili non sono di proprietà⁷⁶, e non può ricadere sul loro utilizzo alcun tipo di restrizione generata dalla presenza di copyright.

- Descrizione esauriente: i dati devono essere descritti con completezza, in modo tale che gli utenti dispongano di sufficienti informazioni per comprenderne i punti di forza, le criticità, i limiti analitici, i requisiti di sicurezza e le modalità di utilizzo. Questo comporta l'utilizzo di descrizioni aggiuntive ai *Datasets*, all'interno delle quali siano indicati gli scopi e il metodo della raccolta, e i gruppi ai quali può maggiormente interessare.
- Riutilizzabilità: gli *Open Data* sono resi disponibili tramite una licenza “aperta” che non impone restrizioni al loro utilizzo⁷⁷.
- Completezza: i dati sono raccolti e pubblicati con il massimo grado di *granularità*, ovvero con la possibilità per l'utente di decidere il livello di dettaglio dell'analisi.
- Tempestività: il rilascio tempestivo dei dati è la garanzia della loro integrità e del mantenimento del loro valore⁷⁸.

A margine della definizione di *Open Data* e della descrizione delle proprie caratteristiche principali, il memorandum predispone la creazione di un deposito online che faciliti il compito assegnato alle agenzie: *Project Open Data* è una nuova risorsa implementata dall'*Office of Budget and Management* e dall'*Office of Science and Technology Policy*, all'interno della quale sono raccolti gli strumenti e le *best practice* a cui attingere per adempiere alle disposizioni presenti nel documento. Accedendo (<https://project-open-data.cio.gov>) è possibile visionare un ampio glossario dei termini collegati al tema *Open Data*, consultare la legislazione e i casi di studio utili a migliorare le performance.

⁷⁶ Tra le caratteristiche indicate si evidenzia la necessità che i formati non si basino su standard definiti da privati. In quest'ottica, ad esempio, il formato .doc prodotto da Microsoft, non può considerarsi un formato aperto, poiché proprietario. Cfr. F. Di Donato, *op. cit.*, p.56.

⁷⁷ Il punto inerente la licenza “open” in realtà non è del tutto chiaro e ha generato numerosi dubbi interpretativi: la maggior parte dei dati detenuti dalle agenzie, come specificato nel memorandum medesimo, non sono soggetti a copyright e quindi risulta incomprensibile la previsione di una licenza per il riutilizzo. La poca chiarezza sul punto è stata foriera di comportamenti incoerenti delle agenzie, che spesso hanno approfittato dell'ambiguità della disposizione per complicare l'accesso degli utenti a determinate informazioni.

⁷⁸ Cfr. B. Obama, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies on Open Data Policy – managing information as an asset*, 2013, p. 5.

2.4. Gli ultimi anni della Presidenza Obama

2.4.1. il piano d'azione per l'*Open Government* per il biennio 2013 – 2015

Nel dicembre del 2013 il governo degli Stati Uniti ha adottato il piano d'azione nazionale per l'*open government* valido per l'ultimo biennio della Presidenza Obama. Il piano è stato redatto tenendo a mente i principi fondamentali dell'*open government*: trasparenza, partecipazione, collaborazione; le 26 iniziative presentate li richiamano costantemente. Le principali aree tematiche su cui si concentra il testo del documento sono tre, riferibili ai macro obiettivi del governo statunitense in materia di *open government*: aumentare l'integrità e l'*accountability* della pubblica amministrazione, migliorare la gestione delle risorse pubbliche, e migliorare i servizi pubblici forniti attraverso la tecnologia⁷⁹.

Il processo di formazione del piano d'azione del 2013 è stato la prova del desiderio del governo federale di incentivare la collaborazione con la società civile. Prima ancora di iniziare il percorso di formazione del testo, sul sito ufficiale della Casa Bianca è stata pubblicata una cronologia degli eventi e dei passi necessari alla compilazione del documento. Il contenuto definitivo è stato il frutto di un confronto intenso con vari esponenti della società civile. Gli incontri con il pubblico sono stati numerosi, e si sono svolti anche tramite *conference-call*. L'utilizzo del social network *twitter* per la divulgazione dei progressi compiuti e delle scelte effettuate è stato frequente. Il primo incontro tra rappresentanti del governo e della società è stato dedicato a presentare un'ampia panoramica del processo di formazione del piano d'azione, spiegando ai partecipanti in che modo la società civile potesse essere coinvolta. Al primo incontro ne sono seguiti altri cinque in cui, volta per volta, sono stati affrontati i vari temi fondamentali: ad esempio il *Freedom of Information Act*, la partecipazione pubblica, la normazione, la trasparenza fiscale dell'amministrazione, e la trasparenza inerente le risorse naturali. In questi *meetings* i membri della società civile, appartenenti anche al mondo accademico e al settore privato, hanno discusso gli impegni del nuovo piano d'azione fianco a fianco dei rappresentanti di tutte le agenzie governative. La collaborazione non è stata limitata alle fasi preparatorie, ma è proseguita durante tutto l'anno successivo alla pubblicazione⁸⁰. Nel corso del 2014 il governo ha più volte sollecitato il *feedback* dei cittadini attraverso molteplici canali di comunicazione: telefonate, email, incontri di persona. Le informazioni ottenute sono state condivise su nuovi gruppi di discussione online, sui siti web delle agenzie e tramite i profili *twitter* ufficiali.

⁷⁹ Cfr. The Open Government Partnership, *Second Open Government National Action Plan for the United States of America*, 2013.

⁸⁰ Uno dei canali di comunicazione di maggior successo, utilizzato per raccogliere il *feedback* dei cittadini e degli esponenti della società civile, è stato l'*Open government blog*, direttamente gestito dallo staff della Casa Bianca. Scorrendo i contenuti condivisi sul blog, molti presentano l'invito al commento degli utenti. Di particolare interesse è l'articolo datato 28 febbraio 2014 in cui, a conclusione della stesura del secondo Piano d'azione, il governo manifesta l'orgoglio dovuto alla collaborazione con la società civile: il titolo dell'articolo, infatti, è *We love it when a Plan comes together*.

A due anni di distanza dalla compilazione del piano d'azione, il governo degli Stati Uniti ha reso pubblico un report all'interno del quale si da conto dei risultati ottenuti per ognuno dei 26 impegni presi. Risulta pertanto interessante osservarne alcuni, relativi alle tematiche principali affrontate fin qui. Uno degli obiettivi individuati nel 2013 era garantire supporto alle agenzie nell'implementazione degli interventi di *open government*. Gli attori governativi coinvolti in questa azione sono stati l'*Office of Budget and Management*, l'*Office of science and technology policy*, e l'*inter-agency open government working group*, affiancati dalle organizzazioni della società civile. La finalità principale era fornire linee guida per lo sviluppo, e l'implementazione degli aggiornamenti, dei piani d'azione di *open government* di ogni singola agenzia. A conclusione del biennio, il governo degli Stati Uniti ritiene l'obiettivo totalmente raggiunto, e ne spiega la ragione principale: nel febbraio del 2014 l'*Office of Science and technology Policy* ha distribuito un memorandum⁸¹ per le agenzie contenente le indicazioni per la redazione dei propri piani d'azione e le linee guida per l'attuazione. L'affiancamento alle agenzie è proseguito anche nelle fasi successive, attraverso incontri con i gruppi di lavoro addetti all'*open government* nei quali era richiesta l'illustrazione dei progressi ottenuti dinanzi all'*Inter-agency Open Government Working Group*. Un secondo obiettivo, contenuto nella più ampia sezione dedicata all'incremento dei pubblici servizi attraverso l'*open government*, prevedeva l'utilizzo di *Open Data*. In questo caso gli attori coinvolti, oltre al sempre presente *Office of Budget and Management*, sono state le agenzie federali e i rappresentanti di alcuni importanti settori industriali. L'obiettivo principale in questo caso era rendere sempre più immediato e semplice l'accesso ai dati detenuti dalla pubblica amministrazione, consentendone il riutilizzo sulla falsa riga di quanto indicato nel già citato memorandum di maggio 2013. Un particolare accento è stato posto sul principio secondo cui, parlando di gestione dei dati pubblici, si deve costantemente tenere a mente che questi sono una risorsa per favorire l'innovazione. Due anni dopo, il governo considera l'obiettivo *sostanzialmente* raggiunto, ma non del tutto completato. I progressi sono pubblicati costantemente e vengono monitorati dal gruppo di lavoro del *Project Open Data*. Infine, un terzo obiettivo contenuto nel piano d'azione del 2013, riguardava la riforma dei siti governativi. L'obiettivo generale era di proseguire il percorso iniziato con *Data.gov*, che non può mai ritenersi concluso, poiché la tecnologia muta, i dispositivi con i quali gli utenti accedono sono molteplici, le possibilità di personalizzazione delle pagine web aumentano vertiginosamente, ed aumenta costantemente anche la mole di informazioni che ogni sito governativo gestisce online. Nel 2015 questo obiettivo è considerato del tutto completato, e si specifica che le agenzie hanno lavorato in concerto per attuare la strategia del governo digitale del 2012. Per guidare le agenzie nella riforma dei propri siti web, la Casa Bianca ha rilasciato nell'agosto del 2014 l'*U.S. Digital Service Playbook*: si tratta di una raccolta di indicazioni, esempi e suggerimenti, utili a programmare un sito web che fornisca servizi digitali realmente efficienti.

⁸¹ Cfr. T. Park Chief Technology Officer, *2014 agency Open Government action plans*, 2014, rinvenibile in www.whitehouse.gov.

A conclusione dell'analisi sull'operato del governo americano nell'implementazione delle politiche di *open government* nel biennio 2013 – 2015, si deve rilevare che gli Stati Uniti si sono notevolmente impegnati anche nella collaborazione con gli altri Paesi intenti ad aumentare i propri livelli di apertura e trasparenza attraverso l'*open government* e l'utilizzo della tecnologia nella diffusione di dati e informazioni. Tra i Paesi con i quali gli Stati Uniti hanno avuto un intenso scambio di informazioni ed esperienze compaiono Brasile, Canada, Georgia, India, Indonesia, Liberia, Messico, Marocco, Tunisia e Inghilterra⁸².

2.4.2. Il piano d'azione per i prossimi anni: l'eredità della Presidenza Obama

Il 27 ottobre del 2015 il governo degli Stati Uniti ha reso pubblico il terzo piano d'azione per l'*open government*, compilato durante l'ultimo anno del secondo mandato del Presidente Obama. Nell'introduzione del documento, prima di declinare le iniziative programmate per gli anni che verranno, si pone un forte accento sulla necessità di dare costante continuità al processo di apertura dell'amministrazione: le politiche di *open government* richiedono un costante aggiornamento, e al mutare della tecnologia, delle necessità del pubblico e dell'amministrazione, deve mutare l'atteggiamento del legislatore. L'amministrazione Obama ha considerato l'*open government* un cantiere in costante *work in progress*, e in un certo senso invita il Presidente futuro e il proprio staff a non ritenere completo il processo di innovazione in corso. Le future amministrazioni dovranno seguire la strada indicata, approcciando con flessibilità le sfide future.

Alla stesura dell'ultimo piano d'azione, come per quello del biennio 2013 – 2015, hanno collaborato diversi attori provenienti dalla società civile (esponenti di varie organizzazioni, accademici, privati, aziende). L'amministrazione ha cercato suggerimenti stimolando la partecipazione su varie piattaforme interattive tra le quali spicca il blog per l'*open government*, creato appositamente all'interno del sito web della Casa Bianca (<https://www.whitehouse.gov/open/blog>).

La prima sezione del piano d'azione descrive le iniziative utili al miglioramento dei servizi pubblici forniti su internet. Rendere più semplice l'accesso alle informazioni del governo e la navigazione è tra gli obiettivi più rilevanti. Per il raggiungimento di tale scopo si indicano tre interventi fondamentali:

- Implementare e migliorare gli standard grafici dei siti web governativi: nel settembre del 2015 lo *U.S. Digital Service* ha pubblicato una raccolta di modelli grafici studiati per migliorare il design dei siti web di agenzie e dipartimenti, per renderli visivamente accattivanti e maggiormente intuitivi. Il fine ultimo è naturalmente quello di uniformare il design dei principali siti governativi garantendo standard comuni.
- Grande attenzione è rivolta alla non discriminazione di utenti e operatori con disabilità: la creazione e l'attuazione di codici e software in grado di misurare l'accessibilità dei siti aumenterà la capacità del governo di garantire la parità di opportunità per i disabili. La costruzione della piattaforma

⁸² All'interno dell'iniziativa *Open Government Partnership*.

<https://pulse.cio.gov> servirà per l'appunto a misurare le prestazioni di tutti i domini web federali (ad oggi il sito risulta ancora in versione beta).

- Altra attenzione è dedicata alla non discriminazione per differente lingua madre: la presenza sul territorio degli Stati Uniti d'America di numerose minoranze linguistiche impone che l'interfaccia dei servizi forniti via internet sia disponibile anche in lingue differenti dall'inglese⁸³.

Un'altra iniziativa, dedicata all'educazione, punta a ridurre altre forme involontarie di discriminazione: facilitare l'accesso a materiale formativo, rendendolo disponibile e aperto, significa garantire l'aumento del livello generale di istruzione per i giovani indipendentemente dalle possibilità economiche delle famiglie di provenienza. A tal fine gli Stati Uniti hanno incoraggiato iniziative di formazione "aperta" collaborando con i soggetti della società civile interessati, aumentando le sovvenzioni per eliminare le restrizioni sui materiali didattici. Un'ulteriore iniziativa per sostenere i giovani prevede il sostegno per la loro introduzione nel mondo del lavoro. Fino ad oggi gli Stati Uniti hanno speso miliardi di dollari in programmi dedicati, di volta in volta, a singole categorie di individui, senza mai creare un quadro completo dell'ecosistema del mercato del lavoro. L'iniziativa *Workforce Data* mira a generare un sistema informatico unico all'interno del quale sarà possibile ricevere informazioni sull'evoluzione del mercato del lavoro, offrendo orientamento per evitare la dispersione. Il sistema offrirà la possibilità di aggregare diverse tipologie di dati quali quelle inerenti la formazione, le abilità richieste, e le liste dei salari. Tale disponibilità faciliterà non solo i giovani nella ricerca di un'occupazione, ma anche i datori di lavoro, che con meno difficoltà potranno trovare i giusti profili per le posizioni offerte.

Infine per quanto riguarda la sezione dedicata all'accesso alle informazioni detenute dall'amministrazione, i punti degni di nota sono principalmente due: la modernizzazione del FOIA, e la diffusione sempre maggiore degli *Open Data*. Con riferimento al primo punto, l'amministrazione dovrà impegnarsi a migliorare l'attuazione del *Freedom of Information Act*, che nel 2016 compirà il suo cinquantenario. Per rendere la sua applicazione più efficace ed efficiente nei prossimi anni l'amministrazione dovrà compiere alcune azioni, prevedendo l'ampliamento dei servizi offerti su <http://www.foia.gov> (l'amministrazione intende valorizzare le nuove tecnologie per migliorare i servizi forniti online, creando nuove funzioni e strumenti per gli utenti come, ad esempio, un servizio di monitoraggio della propria richiesta inoltrata), innovando ancora una volta le sezioni dei siti web delle agenzie dedicate al FOIA (uniformandole graficamente e rendendole più *user friendly*), infine incrementando lo sforzo per diffondere la conoscenza del FOIA ai cittadini cominciando dalla distribuzione nelle scuole di materiale didattico utilizzabile per l'insegnamento dell'educazione civica. La diffusione degli *Open Data*, invece, dovrà essere stimolata grazie alla promozione di incontri tra esperti che avranno il compito di individuare le *best practices* offrendo i risultati ottenuti sia ai cittadini che alle agenzie. Il

⁸³ Cfr. The Open Government Partnership, *Third Open Government National Action Plan for the United States of America*, 2015, pp. 2-3.

desiderio è creare una Guida Nazionale per l'utilizzo degli *Open Data*, formulata a partire dalla collaborazione tra l'*Office of Budget and Management*, il *Chief Technology Officer* e i rappresentanti dei vari livelli di governo, senza escludere i rappresentanti della società civile. Per monitorare i progressi, o le eventuali criticità, del processo di diffusione e utilizzo degli *Open data*, sarà necessario implementare software che consentano di misurare il livello di accesso, nonché la soddisfazione degli utenti⁸⁴.

⁸⁴ Cfr. The Open Government Partnership, *Third Open Government National Action Plan for the United*

3. Crescita della competitività in Europa attraverso l'*e-Government*

3.1. Introduzione

Sin dalla nascita della Comunità Europea gli Stati membri hanno custodito gelosamente alcune prerogative della propria sovranità. Uno dei settori in cui le competenze sono rimaste costantemente in capo ai governi nazionali, è la disciplina sull'organizzazione e il funzionamento della P.A.. Per tale motivo, all'interno dei trattati fondativi della Comunità Europea prima, e dell'Unione poi, non compare una voce direttamente riferita o riferibile all'amministrazione digitale o all'*e-government*⁸⁵. L'Unione, pertanto, è priva di titoli di competenza diretta in materia di *e-government*. Tuttavia, nonostante il Trattato sull'Unione e i precedenti trattati della Comunità non conferiscano nessuna specifica responsabilità in capo all'UE, sarebbe errato pensare che questo tema non sia una parte fondamentale delle politiche europee, soprattutto negli ultimi decenni⁸⁶. Regole di matrice comunitaria non sono affatto assenti, e toccano indirettamente le amministrazioni pubbliche nazionali attraverso normativa comunitaria settoriale⁸⁷ e atti non vincolanti. Un esempio di documento comunitario rilevante per l'*e-government*, utile a comprendere l'approccio dell'UE già ad inizio anni Duemila, è la comunicazione della Commissione *il ruolo dell'e-government per lo sviluppo dell'Europa* (COM (2003) 567 def)⁸⁸, all'interno della quale sono elencate le strategie comunitarie per la diffusione del governo elettronico, basate principalmente su misure di finanziamento (e cofinanziamento) e sulla divulgazione e diffusione delle *best practices*.

L'attuazione dell'*e-government* è divenuto un elemento centrale della politica europea dopo la definizione della strategia di Lisbona del 2000 (mirante a costituire un'economia europea basata sulla conoscenza, più competitiva e più dinamica). La Commissione, nella comunicazione del 2003 citata in precedenza, ha posto l'accento su un certo numero di questioni che avrebbero dovuto essere affrontate prioritariamente per rimuovere gli ostacoli alla diffusione generale delle pratiche di *e-government* in tutti gli Stati membri. Il primo passo doveva consistere nel garantire a tutti i cittadini l'accesso ai servizi pubblici online: il rischio derivante dal non raggiungimento di questo obiettivo era l'aumento del gap tra coloro i quali potevano avere accesso ai servizi forniti tramite internet, e quelli che invece ne erano esclusi, per conoscenza o mezzi (*digital divide*); l'aumento dell'alfabetizzazione digitale, attraverso l'insegnamento e la

States of America, 2015, pp. 6 e ss.

⁸⁵ Cfr. F. Merloni, *Introduzione all'e-government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005. P. 38.

⁸⁶ Cfr. P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *E-government in Europe, re-booting the state*, 2007. P. 19.

⁸⁷ Politica industriale (art. 173 TFUE), politica della concorrenza (artt. 101-109 TFUE), politica commerciale (artt. 206-207 TFUE), reti transeuropee (artt. 170-172 TFUE), ricerca e sviluppo tecnologico (artt. 179-190 TFUE), ravvicinamento delle legislazioni (art. 114 TFUE), libera circolazione delle merci (artt. 28-30 e 34-35 TFUE), istruzione, formazione e sport (artt. 165-166 TFUE), cultura (art. 167 TFUE).

⁸⁸ Nella Comunicazione della Commissione è possibile rintracciare la definizione di *e-government*, come concepito dalle istituzioni europee: "per *e-government* si intende l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche". Cfr. (COM (2003) 567 def), p. 8.

divulgazione, e il potenziamento dell'approccio multi-piattaforma (accesso a internet tramite dispositivi differenti quali televisioni digitali, telefoni cellulari e internet caffè), sarebbero stati i passi principali per sfruttare al meglio i servizi offerti in linea. Un ulteriore snodo di notevole importanza consisteva nel garantire con ogni mezzo la riservatezza dei dati personali e la sicurezza delle transazioni e delle comunicazioni digitali con la pubblica amministrazione: riuscire a garantire tali tutele avrebbe aumentato la fiducia degli utilizzatori, combattendo lo scetticismo diffuso nei confronti delle prestazioni fornite online; l'UE era consapevole che la costruzione di una società dell'informazione duratura e stabile passasse per la sicurezza delle reti di informazione e per la lotta alla cyber-criminalità mediante l'adozione di programmi comunitari di tutela adeguati. Un ostacolo, che minava l'instaurazione del sistema economico definito a Lisbona nel 2000, era la quasi totale assenza di normativa comunitaria in materia di appalti pubblici: le procedure tradizionali di affidamento degli appalti pubblici erano, e sono anche oggi, generalmente lunghe e complesse; l'utilizzo delle ICT avrebbe potuto aumentare l'efficacia e la qualità del servizio reso, migliorando il rapporto costi-benefici degli appalti. Altra questione nodale da affrontare, con riferimento al mercato interno e alla mobilità di individui e risorse, era il miglioramento dei servizi paneuropei (alcuni erano operativi già al momento della pubblicazione della comunicazione, quali EURES, portale sulla mobilità lavorativa, e PLOTEUS, portale che forniva informazioni sulle possibilità di istruzione e formazione in Europa – *Open education Europa*); per quanto attiene questo tipo di servizi la questione era delicata, poiché era necessario verificare che si tenesse sempre conto delle esigenze dei cittadini degli altri Stati membri, ed era, pertanto, essenziale incentivare la cooperazione tra le varie amministrazioni nazionali creando infrastrutture adeguate per garantire l'interoperabilità. Era proprio questo l'ultimo tassello della strategia di miglioramento dei servizi di *e-government* delineata dalla comunicazione del 2003: l'interoperabilità non doveva consistere solamente nel collegamento di una serie di terminali, ma avrebbe dovuto coinvolgere anche e soprattutto questioni organizzative; infatti, con il termine *interoperabilità* si indicano le modalità con le quali vengono connessi i sistemi, ma anche le informazioni e i metodi di lavoro; attraverso questi collegamenti la fornitura di molteplici servizi può essere integrata all'interno di un unico sportello, indipendentemente dal numero di sistemi operativi coinvolti e, soprattutto, dal numero di organi amministrativi intervenuti nella procedura.

Già dalla sintetica, ma chiarissima, Comunicazione appena descritta è facile comprendere l'importanza data, sin dall'inizio, dalla Commissione alla diffusione delle ICT per rendere i servizi pubblici più efficaci e innovativi. L'Unione si rivolgeva alle amministrazioni nazionali, ma anche locali, sostenendole nella trasformazione delle pratiche tradizionali, capitalizzando le offerte delle nuove tecnologie⁸⁹. Il ritardo accumulato nei confronti degli Stati Uniti d'America, che come si è potuto osservare hanno implementato riforme di modifica dell'amministrazione con l'introduzione della tecnologia sin dai primi anni Novanta, ha stimolato l'UE a creare alcuni piani d'azione dedicati all'armonizzazione del livello di diffusione di *e-*

⁸⁹ Cfr. E. Di Maria, S. Micelli, *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Franco Angeli, Venezia, 2003. P. 15.

government in tutti i Paesi membri, nella speranza di raggiungere i progressi ottenuti oltreoceano. I programmi *eEurope* e la più recente *Agenda digitale europea*, di cui si parlerà nelle prossime righe, hanno puntato principalmente alla divulgazione delle *best practices* per rendere uniforme sul suolo europeo la fornitura di servizi in linea della pubblica amministrazione. L'esigenza di armonia nasce dalla consapevolezza, in capo alla Commissione UE, che i singoli Stati membri hanno cominciato il lungo processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in modo individuale; pertanto, si è imposto un impegno nel far convergere i vari percorsi, evitando che ogni entità statale continui ad adottare soluzioni differenti per lo stesso tema. Lo sforzo maggiore è, ed è stato, quello di inglobare in progetti unici gli obiettivi dei singoli Paesi, che presentano gradi diversi di attuazione dell'*e-government*. In alcuni di questi, già un decennio fa, il processo era già ad un livello avanzato; in altri, le politiche di *e-government* sono ancora oggi ad uno stadio embrionale, o sono del tutto assenti. La definizione degli standard comuni per le infrastrutture e le normative necessarie allo sviluppo del governo elettronico, è stata un utile indice anche per misurare la qualità dei servizi offerti nei Paesi che, di volta in volta, si sono candidati a divenire membri dell'Unione.

3.2. I piani di azione per l'*e-Government* europeo dal 2000 al 2010

3.2.1. La strategia di Lisbona *eEurope* 2002

All'alba del nuovo millennio la società dell'informazione, soprattutto nel settore privato, aveva già compiuto notevoli passi avanti in Europa. Quasi un terzo delle famiglie erano collegate ad internet tramite un personal computer, quasi due terzi della popolazione europea adulta possedeva un telefono cellulare, e quasi la metà dei lavoratori usava un computer sul luogo di lavoro. L'espandersi del commercio elettronico aveva spinto le aziende a rinnovarsi e a ristrutturarsi, nonostante la bolla speculativa *Dotcom* avesse provocato un brusco calo per tutte le principali aziende di tecnologia informatica⁹⁰. A differenza del settore privato, quello pubblico ha faticato notevolmente a distaccarsi da metodi di lavoro tradizionali, in un processo lento e, ad oggi, ancora in evoluzione. D'altronde già negli Stati Uniti, guardando i risultati ottenuti dal *National Performance Review*, ci si era resi conto di come non fosse sufficiente introdurre la tecnologia per innovare la pubblica amministrazione: l'introduzione delle ICT non può essere fine a se stesso (pena la riproduzione elettronica di procedure obsolete, senza nessun evidente vantaggio), ma deve rinnovare profondamente la metodologia e l'organizzazione delle risorse umane ed economiche. In Europa, come già osservato, il settore pubblico ha proceduto con maggiore lentezza rispetto all'universo aziendale, ma da più di un decennio è chiaro alle istituzioni europee che le amministrazioni devono porsi alla testa della transizione alle nuove tecnologie, evitando di sostare nelle retroguardie. È un preciso dovere del settore pubblico sfruttare per primo le tecnologie, aumentando l'efficienza dei propri servizi e dettando le regole che permettano al settore privato di prosperare.

⁹⁰ Cfr. COM (2001) 140 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – eEurope impatto e priorità*, p. 3.

In seguito ad una serie di incontri intergovernativi svoltisi nel corso del 2000, l'Unione Europea decise di adottare una serie di iniziative, raccolte in *eEurope 2002*, riferibili alle indicazioni di Lisbona. La strategia promossa nel 2000 al Consiglio Europeo tenutosi nella Capitale portoghese ha segnato una svolta per l'atteggiamento generale dell'UE sul tema *e-government*⁹¹. L'accordo tacito tra i rappresentanti dei governi europei era di adottare una strategia più aggressiva, formulata sull'esempio statunitense degli anni precedenti⁹². La volontà di *eEurope 2002*, approvato definitivamente a Feira nel giugno del 2000, era di stimolare la diffusione di un internet più economico, veloce e sicuro⁹³. L'obiettivo strategico di lungo termine era favorire, entro il 2010, lo sviluppo di un'economia europea della conoscenza, competitiva e dinamica; lo sviluppo dei temi di conoscenza e società dell'informazione avrebbe, nell'ottica della Commissione, incoraggiato l'occupazione⁹⁴ e l'innovazione, garantendo una maggiore coesione sociale. Il ruolo affidato alle ICT era di fondamentale importanza: esse sarebbero state l'asse portante del cambiamento, contribuendo con il proprio potenziale alla crescita e alla produttività.

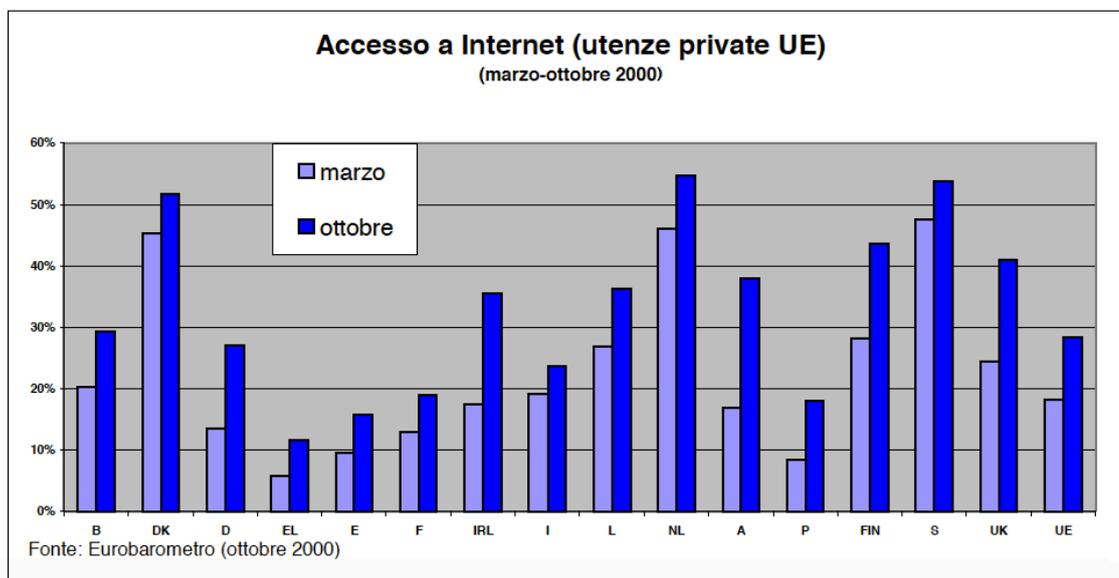
Il primo piano *eEurope* individuava tre macroaree di intervento: la prima riguardava l'accesso a internet, che doveva essere maggiormente dinamico e sicuro, nonché rapido (evitando esclusioni – *digital divide*); la seconda si riferiva agli investimenti in risorse umane, attraverso la formazione; infine, la terza ineriva la sponsorizzazione e la promozione dell'utilizzo di internet tra la popolazione. Lo studio condotto prima della stesura del programma evidenziò come, nel breve periodo compreso tra marzo e ottobre del 2000, il tasso medio di penetrazione di internet nelle famiglie europee fosse passato dal 18% al 28% (un aumento notevole che testimoniava la riduzione crescente del costo di internet); eppure il totale degli utenti internet era complessivamente inferiore al 50% della popolazione. L'analisi condotta mostrava notevoli diversità tra i vari Stati membri, ma, nei Paesi in cui la diffusione assoluta di internet era minore, si riscontravano i maggiori tassi di crescita rispetto alla penetrazione per famiglia.

⁹¹ Cfr. P. Sestito, R. Torrini, *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, in Banca di Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 124, 2012, pp. 15 – 16. “La strategia di Lisbona (2000) cerca di metter ordine e fornire un orizzonte complessivo a questo proliferare di processi comunitari. Le tematiche su cui essa si concentra ampliano il quadro rispetto ai processi già avviati [...], dando pieno riconoscimento agli obiettivi sociali in quanto tali e non solo come addentellato delle questioni occupazionali e più in generale ricomprendendo pressoché l'intero spettro delle tematiche strutturali rilevanti per accrescere il potenziale di crescita dei Paesi europei”.

⁹² Cfr. D. Dinan, *Ever closer Union*, 2010, p. 387.

⁹³ Cfr. P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *op. cit.*, 2007. P. 24.

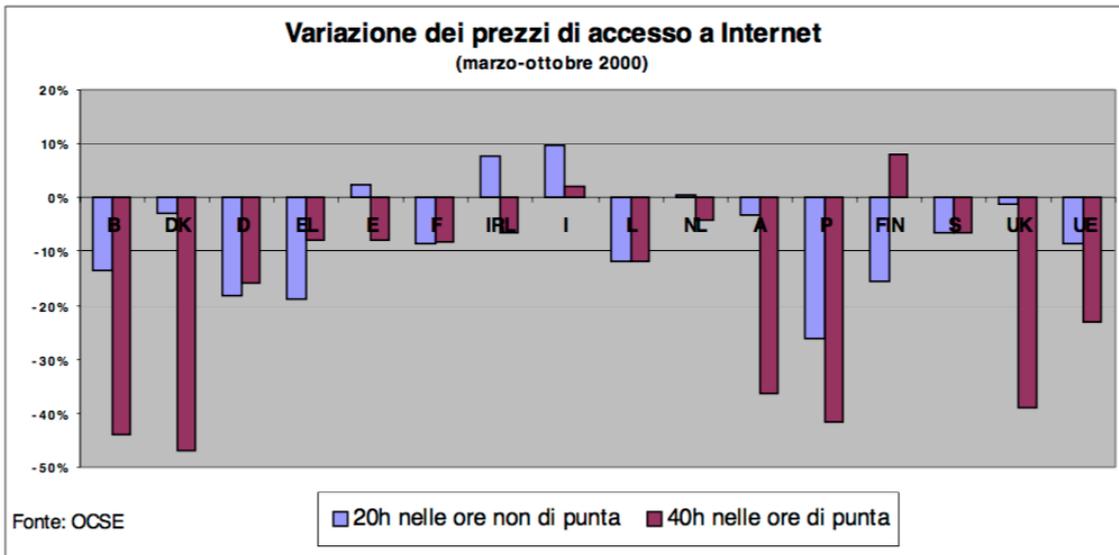
⁹⁴ La congiuntura economica di inizio anni Duemila lasciava presupporre un miglioramento graduale e costante dei tassi di occupazione in tutta Europa. Poco più di un lustro dopo, la crisi economica e finanziaria avrebbe messo in crisi questa convinzione.



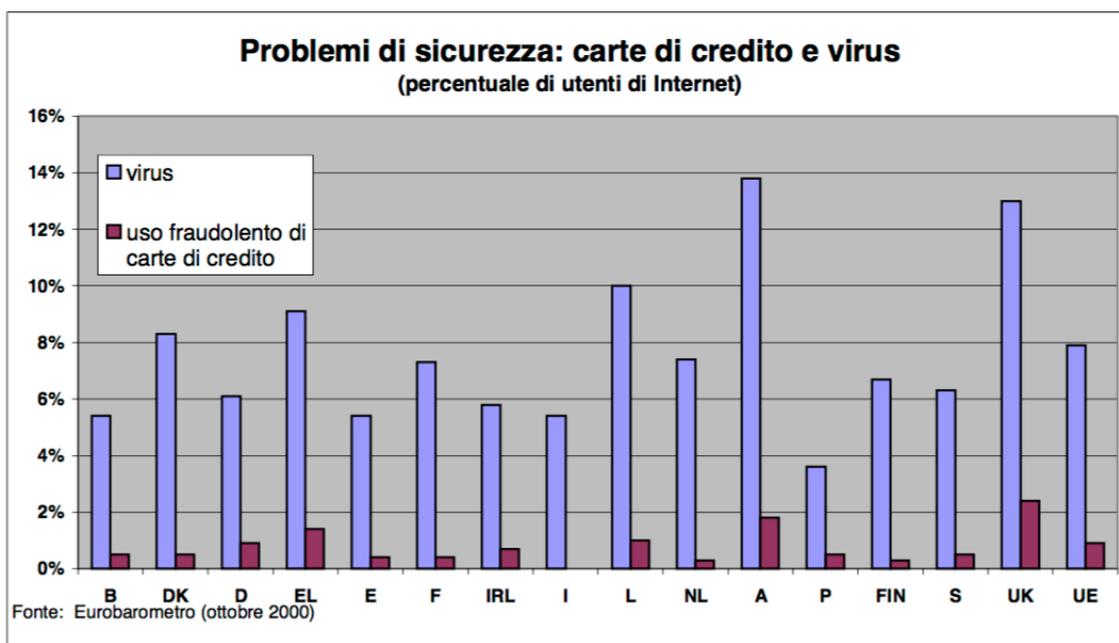
Alla scadenza del biennio 2000 – 2002 i risultati ottenuti sul piano dell'accesso a internet erano complessivamente incoraggianti. L'accesso al web era divenuto più semplice e anche maggiormente economico, ma permanevano differenze tra le varie realtà componenti l'UE. L'Italia ad esempio rimaneva indietro classificandosi solo al dodicesimo posto con riferimento all'indicatore del livello di penetrazione di internet per uso privato.

Altro tema toccato da *eEurope 2002* era la rapidità della connessione internet. Agli inizi del decennio scorso, parlando di alta velocità della navigazione, ci si riferiva principalmente alla diffusione della tecnologia ADSL (linea digitale di abbonamento). Alla data in cui *eEurope 2002* venne concepito, solamente l'1,1% delle famiglie disponeva di alta velocità. L'iniziativa europea per la riduzione dei costi di accesso e per la fornitura di maggiore velocità della rete è stata decisiva: l'OCSE stimò, da marzo ad ottobre 2000, una diminuzione dell'8,6% del costo di 20 ore di collegamento al mese (durata media per utenza privata); per 40 ore di collegamento al mese (utilizzo di internet proprio di utenze aziendali) il prezzo diminuì addirittura del 23% in soli sei mesi⁹⁵. La ragione per cui *eEurope 2002* ebbe incidenza positiva su questi parametri è facilmente intuibile: palesandosi un grande interesse da parte delle istituzioni alla diffusione capillare di internet in tutto il Continente, le aziende delle telecomunicazioni videro diminuire il rischio di fallimento dei propri investimenti, e conseguentemente fu stimolata la concorrenza tra operatori, e i prezzi del servizio si abbassarono notevolmente. È interessante notare che in questo lasso di tempo, in cui tutti i Paesi europei videro diminuire i costi di accesso a internet, in Italia il prezzo del consumo medio aumentò, sia per le famiglie che per le aziende, in totale controtendenza rispetto all'andamento generale.

⁹⁵ OECD, *Communications Outlook 2001*.



Anche la scarsa sicurezza della rete, infine, era considerata un fattore frenante la diffusione del commercio elettronico. Lo studio condotto da Eurobarometro nel 2000, per conto di *eEurope*, dimostrò che il 17% degli utenti incontrava problemi legati alla sicurezza della propria navigazione e delle transazioni commerciali condotte in rete. Tra i timori più diffusi tra gli utenti, figurava l'afflusso eccessivo di messaggi non sollecitati, lesivi anche della sfera privata del navigante, e il pericolo che le credenziali della propria carta di credito fossero usate a scopi fraudolenti. In particolare, il rischio di contrarre un virus durante la navigazione, compromettendo il funzionamento del terminale, era considerato il pericolo maggiore al quale si andava incontro: complessivamente l'8% degli utenti aveva contratto un virus su internet. In Italia, il dato relativo all'uso fraudolento della carta di credito era del tutto irrilevante, al punto da non essere segnalato graficamente nelle tabelle prodotte da Eurobarometro. Questo dato non deve essere interpretato positivamente, poiché rappresenta esclusivamente l'inesistenza delle pratiche di *eCommerce* nel nostro Paese alla data in cui si condusse l'analisi.



A lato dell'analisi preliminare dei tre obiettivi sopra descritti (internet più accessibile, veloce e sicuro), in *eEurope 2002* si segnalano gli indicatori grazie ai quali sarebbe stato possibile aumentare il livello di *e-government* delle amministrazioni nazionali. Per comprendere il grado di sfruttamento delle potenzialità fornite dall'uso delle ICT, si individuano venti servizi pubblici fondamentali che avrebbero dovuto essere offerti online dalle pubbliche amministrazioni entro la fine del biennio. Tra questi, dodici furono pensati per i cittadini: imposte sul reddito (dichiarazione e notifica di accertamento), servizi di collocamento, contributi di sicurezza sociale (indennità di disoccupazione, assegni familiari, spese mediche e borse di studio), rilascio di documenti personali (ad esempio la patente di guida e il passaporto), immatricolazione autoveicoli, domande di autorizzazione edilizia, denunce alle autorità giudiziarie in caso di furti, servizi relativi alle biblioteche pubbliche, domanda e rilascio di certificati di nascita e matrimonio, iscrizione ad istituti di insegnamento (scuole superiori e università), notifiche di cambio di residenza, servizi sanitari vari (ad esempio la prenotazione di visite ospedaliere); altri otto invece, furono pensati per le aziende: Contributi sociali per i dipendenti, dichiarazione e notifica IRPEG (imposta sul reddito delle persone giuridiche), dichiarazione e notifica IVA, registrazione nuova impresa, comunicazione dei dati dell'azienda agli uffici statistici, dichiarazioni di dogana, permessi ambientali e paesaggistici con annesso relazioni, aggiudicazione appalti pubblici.

I progressi compiuti per ognuno dei venti servizi elencati sarebbero stati misurati e monitorati ogni semestre, all'interno di ognuna delle quattro distinte fasi di evoluzione previste: l'upload di informazioni e dati sulla rete, l'interazione in direzione *top – down*, l'interazione in due direzioni coinvolgendo la cittadinanza (*top – down* e *bottom – up*), e il completamento di intere procedure online (rilascio certificati e pagamenti online)⁹⁶.

Al termine del biennio 2000 – 2002, tutti gli Stati membri dell'Unione Europea disponeva di un sito web sul quale venivano forniti i 20 servizi sopra indicati. Permanevano tuttavia alcune differenze tra Stato e Stato sul grado di interattività e completezza dell'offerta⁹⁷.

Nel contesto di *eEurope*, il programma IDA⁹⁸ (*Interchange of Data between Administrations*) mirava a supportare lo sviluppo dei servizi pubblici europei online, attraverso lo scambio di buone prassi tra amministrazioni dei differenti ordinamenti nazionali. La nascita del programma IDA risale al 1995 (decisione 95/468 CE). L'obiettivo iniziale del progetto era la realizzazione di vaste reti telematiche per i settori dell'occupazione, della sanità, dell'agricoltura, e per la raccolta di altri tipi di dati da utilizzare a fini

⁹⁶ Cfr. COM (2001) 140 def., *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo – eEurope impatto e priorità*, p. 22.

⁹⁷ Nei due anni coperti dal piano *eEurope* la percentuale di siti istituzionali europei completamente interattivi su ognuno dei 20 servizi prioritari è passata dal 45% al 60%.

⁹⁸ Cfr. Decisione 1719/1999 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa agli orientamenti delle istituzioni, ai progetti di interesse comune per le reti trans-europee di trasmissione di dati tra amministrazioni; e Decisione 1720/1999 CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che adotta azioni e misure per garantire accesso alle reti trans-europee e interoperabilità di sistemi e dati tra amministrazioni.

statistici. La seconda tappa del programma, risalente al 1999, presentava un'evoluzione degli obiettivi perseguiti. Il fine ultimo rimaneva la realizzazione di reti telematiche, in grado di facilitare la politica economica e monetaria europea, la tutela dei consumatori e l'efficienza nei settori della sanità e dei trasporti. Propedeutici all'ottenimento di questi risultati erano alcuni importanti interventi: il raggiungimento di un alto grado di interoperabilità fra i sistemi telematici dei vari Stati membri, e tra questi e la Comunità europea. L'insieme delle varie reti doveva convergere verso un'interfaccia comune; la predisposizione di nuove reti, sicure ed affidabili, che avrebbe garantito l'accelerazione dello scambio di dati tra amministrazioni; il coinvolgimento di cittadini e imprese nei nuovi sistemi di scambio di dati e informazioni; la promozione e la diffusione delle *best practices* per l'elaborazione di soluzioni telematiche innovative.

La realizzazione dei progetti contenuti in IDA passava attraverso lo sviluppo di quattro fasi: una prima preparatoria doveva concludersi con una relazione preliminare su obiettivi, campo di applicazione e motivazioni dei vari interventi, affiancata da previsioni su costi e benefici; una seconda fase di studio sulla fattibilità degli interventi avrebbe portato all'elaborazione di un piano generale di realizzazione; in una terza fase di messa a punto sarebbero state elaborate, testate e valutate su scala ridotta le soluzioni trovate; in un'ultima fase si sarebbero realizzate effettivamente le reti trans-europee per lo scambio dei dati. L'importanza del programma IDA è testimoniata dal suo accorpamento a *eEurope 2005*, piano d'azione successivo a quello del 2002, in cui lo scambio di dati tra amministrazioni è stato eletto strumento privilegiato per l'attuazione degli obiettivi fissati per l'*e-government*, costituendo la base per l'implementazione armoniosa di servizi pubblici europei in linea (cfr. paragrafo successivo).

Ultimando l'analisi di *eEurope 2002* era evidente come fossero necessari alcune interventi: risultava fondamentale che le istituzioni europee guidassero gli Stati Membri nel compiere gli sforzi necessari a garantire il massimo sfruttamento delle ICT nella pubblica amministrazione (imprese e cittadini dovevano accedere ai servizi online con sempre maggiore rapidità e semplicità); la Commissione già parlava di trasparenza, partecipazione e collaborazione (interattività) e avrebbe dovuto continuare ad agire per l'ottenimento di buoni risultati in questi ambiti (i tre principi sarebbero divenuti, anni dopo, i capisaldi delle politiche statunitensi di *open government*); infine, grande attenzione doveva essere dedicata all'inclusione. Sin dall'inizio, la Commissione era consapevole che molti individui sarebbero potuti rimanere indietro nel cammino che conduceva al trasferimento di tutte le fasi del rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione su internet (*Digital divide*). Il rischio di una frattura sociale tra chi possedeva mezzi e conoscenze per usufruire dei servizi online e chi, per mancanza di alfabetizzazione digitale e mezzi economici, non era in grado di approfittarne, era elevato, e continua ad esserlo ancora oggi. La tecnica migliore per evitare che si generino divisioni è prevenire, attuando interventi pubblici che puntino a fornire un'adeguata formazione sia agli operatori che ai cittadini, evitando l'emarginazione di alcune categorie sociali svantaggiate.

3.2.2. Il programma ERA

Per conseguire con successo quanto previsto dal Consiglio europeo riunitosi a Lisbona nel 2000, si è richiesto un enorme sforzo per migliorare le performance del sistema della ricerca scientifica in Europa. Ai programmi *eEurope 2002* e *2005*, la Commissione ha affiancato un progetto a lungo termine dedicato specificatamente alla riorganizzazione del settore della ricerca scientifica in Europa, denominato *European Research Area (ERA)*⁹⁹. L'iniziativa intendeva colmare il gap esistente nel settore della ricerca scientifica con le economie di Stati Uniti e Giappone, attraverso la creazione di un singolo mercato europeo e di uno spazio unico della ricerca. L'idea alla base era di generare sinergie tra gli attori dei singoli Stati, evitando la ridondanza delle ricerche svolte e massimizzando i risultati ottenuti grazie allo scambio costante di dati e risultati ottenuti¹⁰⁰.

Le debolezze strutturali del sistema di ricerca europeo nascevano dall'insufficienza di fondi messi a disposizione, e dalla frammentazione delle iniziative condotte con conseguente dispersione di risorse umane ed economiche. Le soluzioni proposte in ERA dalla Commissione avrebbero dovuto rimediare a quanto rilevato, grazie ad alcune azioni specifiche: il passo fondamentale alla base degli altri doveva essere la ristrutturazione del settore della ricerca scientifica europeo: quello di cui c'era maggiormente bisogno era un coordinamento forte delle iniziative e delle politiche delle singole realtà nazionali; secondo passo sarebbe stato la creazione di un mercato interno unico della ricerca. Questo avrebbe favorito la condivisione delle conoscenze, attraverso la mobilità di ricercatori e tecnologie. Stimolando la competizione il risultato sarebbe stato il miglioramento del rapporto tra risorse investite e risultati ottenuti; ultimo passo sarebbe stato la formulazione di una politica generale europea, attenta non solamente a stabilire i criteri di distribuzione e l'ammontare dei finanziamenti, ma anche focalizzata sull'integrazione dei vari progetti mirata a raggiungere una migliore efficienza.

L'origine dell'iniziativa ERA è da ricercare nella comunicazione della Commissione intitolata *Towards a European Research Area*¹⁰¹, risalente al 2000. Il dato più allarmante rivelato nel documento era il divario, in crescita anno dopo anno, tra il valore degli investimenti europei per la ricerca scientifica e quelli effettuati nello stesso periodo di tempo negli Stati Uniti e in Giappone (1,8% del Pil per l'Europa; 2,8% per gli Stati Uniti; 2,9% in Giappone). Un ulteriore elemento, che testimoniava come l'Europa fosse arretrata rispetto alle altre due realtà, riguardava il numero di cittadini impegnati in attività legate al mondo scientifico (2,8% in Europa, contro il 6,7 degli Stati Uniti e il 6 del Giappone). Questi dati, e le modeste performance che ne derivavano, mettevano in serio pericolo la competitività complessiva del sistema economico europeo, soprattutto in settori specializzati come l'*high tech*. Alla luce di quanto emerso dall'attività preparatoria della

⁹⁹ Il programma ERA, concepito sin dall'inizio per durare nel tempo, è ad oggi un caposaldo dell'integrazione scientifica europea, e ogni aspetto relativo alla sua funzione, alla sua implementazione, e ai risultati ottenuti è rintracciabile al sito web <http://ec.europa.eu/research/era/>.

¹⁰⁰ Cfr. E. Di Maria, S. Micelli, *op. cit.*, pp. 30 e ss.

¹⁰¹ Cfr. COM (2000) 6 definitiva.

comunicazione della Commissione, il programma ERA puntava a rifondare il sistema di ricerca scientifica europeo, attraverso la mobilitazione del settore pubblico in concerto con quello privato, e proponendo alcune linee d'azione che avrebbero migliorato lo stato dell'arte. La prima azione proposta puntava a ottimizzare la distribuzione delle risorse materiali e delle infrastrutture per la ricerca. Preliminarmente a questo, era necessario individuare i centri di eccellenza europei, mettendoli in costante comunicazione grazie all'uso di sistemi ICT. In questo modo avrebbero visto la luce nuovi centri di eccellenza, stavolta virtuali, che sarebbero diventati punti di riferimento per l'intera comunità scientifica europea. La seconda azione mirava ad incentivare un uso più coerente delle infrastrutture e delle risorse provenienti dal settore pubblico: a riguardo era necessario spezzare l'isolamento in cui ogni realtà nazionale si era adagiata, integrando il più possibile i progetti e creando sinergie solide tra i maggiori centri di ricerca europei (quali CERN, EMBL, ESA, ESF). La terza azione riguardava gli investimenti provenienti dal settore privato e puntava a coinvolgere le imprese. L'intervento delle imprese era, ed è ancora oggi, un elemento fondamentale per ottenere i risultati auspicati poiché, qualora si dovesse far affidamento esclusivamente sul contributo pubblico, le risorse messe a disposizione non sarebbero mai sufficienti. Peraltro le imprese sono i fruitori principali delle nuove scoperte in ambito scientifico, soprattutto per quanto attiene le nuove tecnologie, ed ERA mirava a coinvolgerle già nella fase iniziale del processo di innovazione. Nella visione della Commissione europea gli strumenti migliori per riuscire sono i brevetti, che avrebbero dovuto essere resi validi su tutto il suolo europeo, attraverso la creazione di un nuovo quadro normativo. A quella data, infatti, la validità di ogni brevetto era confinata all'interno dello Stato in cui veniva richiesto e rilasciato, senza esercitare alcuna azione al di fuori. L'obiettivo ultimo, pertanto, era la predisposizione di un brevetto comunitario standard valido in tutto il territorio continentale.

Ognuna di queste azioni proposte prevedeva un intenso scambio di merci, individui e capitali tra gli Stati membri. Solamente questo presupposto, unitamente a legami più stretti tra mondo accademico e impresa, e tra settore pubblico e privato, sarebbe stato in grado di favorire la nascita di un singolo mercato della ricerca scientifica. Le ICT si sarebbero inserite nel processo descritto garantendo gli strumenti per creare network continentali collegati a sistemi di rete a banda larga, favorendo la convergenza verso centri comuni di tutti gli sforzi compiuti nelle differenti realtà, e aumentando l'efficienza e l'efficacia degli investimenti compiuti.

3.2.3. *eEurope 2005*

I risultati ottenuti grazie agli interventi predisposti nel piano d'azione *eEurope 2002*, furono la base di partenza per il nuovo piano del 2005, approvato a Siviglia nel 2002¹⁰². Grazie all'impegno degli attori coinvolti i cambiamenti furono notevoli: il numero di cittadini ed imprese connesse ad internet aumentò; la nuova disciplina dei servizi di comunicazione elettronica e di *e-commerce* aprì le porte alla multimedialità della fornitura; i servizi resi in linea dalle amministrazioni aumentarono. Il concerto di queste azioni contribuì notevolmente ad incentivare la partecipazione di cittadini e imprese alla vita sociale dei propri ordinamenti.

Proseguendo sulla strada indicata dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, e dal piano d'azione del 2002, *eEurope 2005* mirava a coinvolgere ancora di più ogni individuo nella società globale dell'informazione¹⁰³. Sottoscritto da tutti gli Stati membri e da quelli candidati ad entrare a far parte dell'UE, il piano d'azione programmava di raggiungere il suo obiettivo attraverso l'elaborazione di politiche pubbliche efficaci per lo sviluppo della società dell'informazione, costruite sul ruolo centrale delle amministrazioni locali. Alla base del nuovo piano d'azione vi era la certezza che il miglioramento dei servizi amministrativi ed economici tramite l'utilizzo di ICT, e l'assottigliamento di asimmetrie informative tra settore pubblico e privato, avrebbe offerto l'opportunità di incrementare la produttività, facendo crescere l'economia europea e aumentando il tasso di occupazione¹⁰⁴. Il ruolo che l'Unione Europea ha voluto interpretare in questo processo consisteva nel prendere parte, da un lato ad iniziative in grado di stimolare la domanda di nuovi servizi, dall'altro nel tentare di ridurre la ritrosia delle imprese ad investire in ICT, grazie alla creazione di un ambiente economico favorevole e sicuro. In questo modo l'azione dell'UE si sarebbe dispiegata su entrambi i fronti di domanda ed offerta: le piattaforme di *e-government* sarebbero state il battistrada per la crescita di un mercato di servizi innovativi, alimentando, in un circolo virtuoso, la creazione di un ambiente di business sicuro ed efficiente in cui i privati avrebbero trovato interessanti opportunità di investimento¹⁰⁵.

¹⁰² Cfr. M. Gaiani, *La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione per il post 2010: Europa 2020*, in *Europa 2020. La sfida alla crescita*, a cura di L. Paganetto, Roma, 2010, p. 24. "Dopo i deludenti risultati ottenuti nel primo quinquennio, la strategia di Lisbona è stata rinnovata nel 2005 focalizzandola sui due obiettivi fondamentali: quelli della crescita e dell'occupazione. Il rilancio della strategia nel 2005 ha implicato anche la semplificazione del metodo di *governance*, prevedendo cicli di programmazione triennale, rapporti annuali sull'attuazione, un più attivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, delle autonomie locali e delle parti sociali". Ogni anno, dall'adozione di *eEurope 2005*, ciascuno Stato membro doveva presentare alla Commissione un rapporto sullo stato di attuazione degli obiettivi di Lisbona, consentendo alle istituzioni europee di segnalare i punti di maggiore debolezza su cui intervenire. Risultava pertanto migliorato il meccanismo di coordinamento.

¹⁰³ Cfr. P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *op. cit.*, 2007. P. 25.

¹⁰⁴ Il piano d'azione *eEurope* precedente era concentrato principalmente sul tema dell'accesso (che doveva essere reso più rapido e sicuro). Il successivo piano d'azione del 2005, invece, puntava a tradurre l'aumento dell'offerta di servizi offerti online in aumento della produttività economica.

¹⁰⁵ Cfr. E. Di Maria, S. Micelli, *op. cit.*, p. 20.

eEurope 2005 è stato costruito partendo da due tematiche che si integrano e interagiscono l'una con l'altra: da una parte la predisposizione di un'infrastruttura di base del sistema a banda larga sicura, in grado di aumentare in maniera significativa la mole di dati e informazioni trasferite in un'unità di tempo; in secondo luogo, l'invito ai Paesi membri a sviluppare servizi e applicazioni adeguate avrebbe aiutato a soddisfare le esigenze di imprese e cittadini¹⁰⁶. Questi due elementi avrebbero svolto il ruolo di catalizzatori per lo sviluppo di moderni servizi di *e-government*, *e-learning*, *e-health*, all'interno di un dinamico ambiente di *e-business*¹⁰⁷. Stando al testo redatto dalla Commissione europea (COM (2002) 263 definitivo), i metodi per ottenere quanto previsto sfruttavano tre tipologie di strumenti.

Prima di tutto, erano necessarie misure di politica generale volte ad adeguare e armonizzare la normativa europea e le varie normative nazionali. Venivano così individuate alcune aree di intervento in cui l'azione pubblica poteva rappresentare un valore aggiunto per la diffusione del governo elettronico. Gli obiettivi principali erano: il collegamento di pubbliche amministrazioni, scuole e centri di cura alle reti a banda larga; l'offerta di servizi pubblici interattivi multi-piattaforma (televisioni digitale e telefoni cellulari di terza generazione – 3G); l'offerta di servizi sanitari online; l'eliminazione degli ostacoli normativi alla costruzione dei collegamenti a banda larga; il riesame della normativa sull'*e-business*; l'istituzione di una *task force* con compiti relativi alla sicurezza informatica.

Il secondo strumento era il consueto scambio di buone prassi e progetti tra amministrazioni, affiancato da un monitoraggio delle politiche generali attraverso un'analisi comparativa dei progressi compiuti. c) Ultimo tra gli strumenti elencati, era il coordinamento tra le politiche già esistenti tramite la creazione di un "gruppo direttivo" che avrebbe avuto il compito di valutare i mutamenti in corso, garantendo un effettivo ed efficace scambio di dati e informazioni tra i vari attori coinvolti (responsabili politici nazionali ed europei ed esponenti del settore privato).

Entrando nel dettaglio delle azioni proposte in *eEurope 2005* per l'*e-government*, il punto di partenza per lo sviluppo delle nuove strategie era quanto ottenuto grazie all'intervento di qualche anno prima: dei 20 servizi fondamentali, elencati in *eEurope 2002*, molti erano ormai forniti online in quasi tutti i Paesi membri. Tuttavia l'interattività effettiva dei servizi variava da Paese a Paese, presentandosi nella maggior parte dei casi un livello molto inferiore alle aspettative¹⁰⁸. Il panorama eterogeneo spingeva i ministri dei vari Stati ad

¹⁰⁶ Cfr. A. Rocchi, *Nuovi modelli organizzativi nella Pubblica Amministrazione, dall'e-government all'Open Data*, Rubbettino, 2015, p. 59.

¹⁰⁷ Ognuno dei tre obiettivi prefissati prevedeva interventi oculati: per l'*e-government* era propedeutica la fornitura di banda larga, l'adozione di un quadro paneuropeo in materia di interoperabilità, dei servizi pubblici interattivi e multipiattaforma, gli appalti pubblici in via elettronica, l'agevolazione all'accesso; per l'*e-learning* le azioni di formazione e ricerca dovevano, anch'esse essere supportate da una diffusa banda larga; per l'*e-health* era prevista l'introduzione di una carta europea di assicurazione per malattia, e la creazione di reti di informazione sulla salute, nonché la prestazione di servizi sanitari online; per l'*e-business* tutto avrebbe ruotato intorno all'incentivo del commercio elettronico.

¹⁰⁸ Alcuni commentatori hanno rilevato come la causa dei diversi livelli di attuazione della strategia di Lisbona sia imputabile ad un'errata precisazione dei target da raggiungere: questi, per essere meglio

evidenziare la necessità costante di uno scambio di buone prassi, giudicate tali in base al grado di partecipazione ottenuto e alla sicurezza fornita nell'utilizzo. Ad agevolare il miglioramento dell'interattività e dell'accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni, intervenivano programmi integrati quali il già citato IDA (sullo scambio di dati tra amministrazioni) e il programma TSI (tecnologie per la società dell'informazione) che finanziava numerose attività di ricerca nel campo delle ICT. In definitiva le azioni proposte per incrementare il grado di diffusione e la qualità dell'*e-government* erano inscrivibili principalmente in 6 aree:

collegamenti a banda larga: ogni Stato membro avrebbe dovuto mirare a collegare tutte le proprie amministrazioni pubbliche alle reti a banda larga entro il 2005, ricorrendo a gare d'appalto aperte e trasparenti per individuare i fornitori delle connessioni;

interoperabilità: entro la fine del 2003 la Commissione Europea avrebbe redatto un documento all'interno del quale sarebbe stata definita la disciplina in materia di interoperabilità dei servizi pubblici paneuropei di *e-government* per cittadini ed imprese; tale documento avrebbe dovuto fornire suggerimenti tecnici per aggregare i sistemi preesistenti delle pubbliche amministrazioni nazionali; l'impiego di *open software* sarebbe stato fortemente stimolato;

servizi pubblici interattivi: con riferimento ai 20 servizi di base elencati in *eEurope 2002*, ogni Stato membro, entro il 2004, avrebbe dovuto provvedere al miglioramento dell'interattività di ogni singolo servizio fornito, sfruttando a pieno le potenzialità offerte dalla banda larga e dall'approccio multi-piattaforma; per ottenere il cambiamento previsto si imponeva la ristrutturazione dei processi amministrativi interni riguardanti, ad esempio, la gestione e la raccolta dei dati, e lo scambio inter-amministrativo di questi (attività di *back office*); il grado elevato di interattività avrebbe dovuto essere garantito anche agli individui con esigenze particolari quali anziani e disabili;

appalti pubblici: per aumentare il grado di trasparenza nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, entro il 2005, ogni Stato membro avrebbe dovuto indire le gare d'appalto attraverso comunicazioni digitali, riducendo significativamente i costi e le tempistiche attraverso l'approvvigionamento elettronico; Consiglio e Parlamento Europeo avrebbero parallelamente dovuto adottare con rapidità la nuova legislazione in materia;

punti di accesso pubblico a internet: collegandosi alla necessità di favorire l'accesso ai servizi online ad ogni categoria sociale, gli Stati membri avrebbero installato postazioni pubbliche

monitorati, avrebbero dovuto avere natura di obiettivo intermedio con collegamento univoco sia con il risultato finale da conseguire, sia con gli strumenti operativi. Nella fissazione dei risultati da raggiungere, inoltre, si sarebbero dovuti tenere maggiormente in conto i differenti punti di partenza di ogni Stato, e le rispettive priorità nazionali. Coloro i quali hanno sostenuto questa tesi criticano la strategia di Lisbona per la scarsa incidenza sulle politiche nazionali. Cfr. L. Codogno, F. Felici, *The use of targets in the Lisbon strategy*, in *Rivista di politica economica*, 2009, pp. 3 – 21. Va rilevato che altri commentatori hanno individuato cause opposte per motivare i fallimenti della strategia di Lisbona, evidenziando l'eccessiva intrusione dell'UE nelle scelte nazionali, accusandola quindi di dirigismo.

connesse alla banda larga, ricorrendo, se necessario, ai fondi strutturali europei o collaborando con il settore privato;

cultura e turismo: attraverso la cooperazione tra la Commissione, gli Stati membri, le aziende e gli enti regionali, sarebbe stata definita una strategia per promuovere il turismo e la cultura europea, attraverso la creazione di piattaforme interattive accessibili da ogni dispositivo connesso in rete¹⁰⁹.

In virtù di quanto osservato nei due piani *eEurope* di inizio millennio, è possibile delineare la strategia iniziale della Commissione Europea rispetto alla diffusione del governo elettronico in UE. La visione dell'istituzione europea si articolava principalmente intorno a tre assi portanti. Il primo dei tre era il concetto di *open government*, che aveva ad oggetto il rafforzamento della democrazia attraverso una maggiore trasparenza e un' aumentata partecipazione della cittadinanza, garantite entrambe da un uso sapiente delle ICT; in secondo luogo la Commissione lavorava affinché i servizi offerti in rete fossero personalizzati ed inclusivi; della partecipazione effettiva di ogni individuo si sarebbe avvantaggiata l'economia europea stessa, sfruttando il capitale umano della cittadinanza. Per favorirla la Commissione cercò costantemente di migliorare le opportunità di accesso, attraverso la multimedialità dell'offerta di *e-government*; infine, il terzo asse fondamentale sul quale si costruiva l'approccio della Commissione era l'aumento della produttività delle amministrazioni pubbliche, intesa non solo come risparmio, ma soprattutto come capacità di rispondere in modo adeguato, rapido e diversificato ai bisogni dei cittadini. È evidente che il cittadino cominciava ad essere concepito come un "cliente", e che l'amministrazione pubblica, dal canto suo, cercava di aumentare il grado di soddisfazione di ogni singolo utente. Le ICT in questo processo avrebbero dovuto giocare un ruolo fondamentale. La loro applicazione, in concerto alla reingegnerizzazione delle procedure e alla crescita della professionalizzazione dei dipendenti pubblici, avrebbe dovuto creare un ambiente sociale ed economico favorevole allo spirito imprenditoriale di aziende e privati¹¹⁰.

Questa visione complessiva presupponeva uno sforzo nel risolvere i problemi legati alla sicurezza e all'affidabilità delle reti e dei servizi forniti: guadagnare la fiducia dei cittadini, attraverso una comunicazione efficace volta a divulgare i progressi e il funzionamento stesso dei nuovi servizi, era fondamentale. Infatti, essendo molti dei dati e delle informazioni confidenziali, ogni cittadino temeva che potessero essere oggetto di abuso, se disperse o mal conservate.

¹⁰⁹ Cfr. COM (2002) 263 definitivo, *eEurope 2005: una società dell'informazione per tutti*, pp. 12-13.

¹¹⁰ Cfr. E. Di Maria, S. Micelli, *op. cit.*, p. 24. Ai capisaldi elencati, Di Maria e Micelli aggiungono l'orientamento della Commissione di stampo tecnologico, mirato a favorire l'adozione di soluzioni informatiche aperte (open source e standard aperti), rappresentando esse una scelta ottimale per la riduzione e la razionalizzazione dei costi delle P.A..

3.2.4. Valutazione del piano d'azione *eEurope 2005* da parte della Commissione europea

Nel 2009 la Commissione europea ha relazionato sui risultati ottenuti da *eEurope 2005*¹¹¹, e sul funzionamento del relativo programma di monitoraggio pluriennale (2003 – 2006), denominato MODINIS¹¹². Adottato nel 2003, MODINIS era la prosecuzione del programma PROMISE (implementato nella fase finale di *eEurope 2002* per monitorarne i progressi). Durante il triennio, il programma di monitoraggio ha beneficiato di una dotazione finanziaria complessiva di 28,2 milioni di Euro. I suoi obiettivi principali erano il monitoraggio dell'avanzamento di *eEurope 2005*, l'analisi e la diffusione delle buone prassi implementate grazie al piano d'azione, l'analisi dell'impatto economico e sociale della società dell'informazione, e la creazione di un'Agenzia europea per la sicurezza delle reti (ENISA). Gli strumenti adottati erano l'analisi comparata delle prestazioni, studi approfonditi sulle variegate tematiche inerenti il governo elettronico, la convocazione di conferenze e laboratori, e il supporto a tutte queste attività grazie al già citato gruppo direttivo di *eEurope*.

Le considerazioni su quanto ottenuto da *eEurope 2005* sono state condotte dal gennaio del 2006 al luglio del 2007 con il sostegno di alcuni valutatori selezionati in esito ad una procedura di appalto, e quindi indipendenti nel giudizio¹¹³. Costoro hanno ritenuto che *eEurope* sia stata un'iniziativa fondamentale per armonizzare il panorama europeo che presentava notevoli differenze culturali e istituzionali. La valutazione del piano d'azione è stata compiuta con riferimento a tre precisi elementi: l'impatto potenziale dei suoi meccanismi attuativi, la pertinenza, e l'efficacia e la coerenza. Con riferimento al primo elemento, la valutazione si è focalizzata sul contributo fornito dal piano d'azione alle politiche nazionali in materia di società dell'informazione. Durante l'analisi sono state rilevate cinque categorie di possibili impatti. *eEurope 2005* avrebbe potuto essere: una piattaforma in grado di influenzare le scelte in materia; un iniziatore e propulsore delle politiche nazionali che incidono sulla società dell'informazione; un punto di riferimento per le suddette politiche; un motore per alcuni settori della società dell'informazione; un incentivo ad un miglior coordinamento delle varie politiche nazionali.

¹¹¹ Cfr. COM (2009) 432 definitivo, *Valutazione del piano d'azione eEurope 2005 e del piano pluriennale (2003 – 2006) per il monitoraggio del piano d'azione eEurope 2005, la diffusione delle buone prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (MODINIS)*.

¹¹² Cfr. Decisione 2256/2003/CE, *Recante adozione di un programma pluriennale (2003 – 2005) per il monitoraggio del piano d'azione eEurope 2005, la diffusione delle buone prassi e il miglioramento della sicurezza delle reti e dell'informazione (MODINIS)*. Il programma è stato prorogato di un anno fino al 2006. La proroga ha consentito di sostenere il piano d'azione *i2010* di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

¹¹³ Già nel 2005 era stata compiuta un'analisi di metà percorso da parte dell'ex ministro olandese Wim Kok, che presiedeva il gruppo di alto livello incaricato della valutazione. Il cosiddetto "rapporto Kok" mise in evidenza il ritardo nel raggiungimento degli obiettivi preposti e sottolineava la presenza di alcuni fattori esterni, che stavano contribuendo all'andamento negativo del processo di crescita economica, tra cui la mancata percezione di urgenza degli interventi da parte degli Stati membri. Cfr. W. Kok, *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the high level group chaired by Wim Kok*, 2004.

In ogni Stato membro le cinque categorie sono apparse combinate in differenti misure. La valutazione ha evidenziato che l'influenza esercitata da *eEurope* nei confronti delle politiche nazionali ha avuto spesso un ritorno, in quanto il piano d'azione ha adeguato le proprie priorità sulla base degli stimoli provenienti dai risultati ottenuti da singoli Paesi. Per quanto attiene il secondo elemento (la pertinenza di *eEurope 2005*) la questione è stata stabilire se fosse ancora valido l'utilizzo di una strategia generale, e non dettagliata per campi specifici, per una materia sempre più complessa. Quanto rilevato era che il piano d'azione, concepito come cornice generale alla materia, fosse stato un'iniziativa fondamentale per stimolare il dialogo tra i vari Paesi: gli Stati membri hanno considerato necessaria la creazione di un quadro strategico generale, con funzioni di armonizzazione e coordinamento di aspetti fondamentali come la normazione e l'interoperabilità. Infine, il terzo elemento (efficienza e coerenza di *eEurope 2005*) è stato valutato analizzando l'operato del gruppo direttivo e dei suoi sottogruppi. Le numerose riunioni svoltesi, alle quali hanno partecipato i rappresentanti degli Stati membri, hanno favorito l'assimilazione di uno sguardo più ampio sulle sfide poste dalla società dell'informazione; la riuscita dell'attività del gruppo è stata però fortemente limitata dal diverso livello di impegno profuso da ogni singolo Stato. In ambiti più settoriali, sanità in linea e amministrazione in linea, i sottogruppi del gruppo direttivo hanno svolto un ottimo lavoro, stimolando un dibattito costruttivo che ha portato al conseguimento di un consenso ampio dei partecipanti sulle strategie da seguire; l'aumento però nel corso degli anni del numero dei sottogruppi, e la mancanza di un coordinamento del lavoro di tutti, ha comportato però una dispersione di energie e risorse, duplicando gli sforzi, e comportando una perdita di trasparenza riguardo ai lavori svolti e alle metodologie adottate.

Un grande merito rilevato dai valutatori è stato il contributo a tenere vivo l'interesse in ogni Stato per lo sviluppo delle ICT, nonostante l'interesse globale per questa materia stesse scemando. Il gruppo direttivo ha stimolato gli Stati membri a sviluppare una visione a lungo termine e maggiormente globale della questione, ottenendo l'attenzione dei governi europei grazie alla diffusione delle esperienze di successo e grazie allo scambio di informazioni utili. Tuttavia il gruppo direttivo è stato carente nella sua attività consultiva: la ragione di questa mancanza è da rilevare nell'eterogeneità delle esigenze di ogni singolo Paese in un panorama enorme di attività legate all'agenda digitale europea; il gruppo direttivo non è stato in grado di offrire competenze soddisfacenti in ognuna di queste attività. Nel complesso la Commissione ha ritenuto positiva la relazione fornita dai valutatori, e ha ritrovato in essa la conferma dell'utilità del piano d'azione *eEurope* e dei meccanismi di valutazione implementati da MODINIS. I punti deboli individuati non hanno inciso sull'attuazione del programma, e le carenze rilevate sarebbero state combattute nel successivo programma dedicato alla diffusione della società dell'informazione *i2010*.

3.2.5. *i2010*: la strategia, il piano d'azione per l'*e-Government*, e i risultati ottenuti

Dopo *eEurope 2005* la nuova iniziativa della Commissione, per favorire la crescita della società dell'informazione in Europa, è stata *i2010*¹¹⁴. Rientrando anch'essa nelle linee guida della strategia di Lisbona, ha mirato, in particolare, ad incoraggiare la crescita della conoscenza e l'innovazione per sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro¹¹⁵. In *i2010*, l'UE ha continuato a sostenere che solamente una strategia che puntasse ad una diffusione totale delle ICT potesse portare effettivi benefici alla vita della popolazione. Le aree strategiche di intervento, per fare dell'economia europea la più competitiva entro il 2010, sono state le stesse degli anni precedenti¹¹⁶. Nel nuovo piano d'azione la Commissione ha indicato tre obiettivi prioritari da conseguire durante il quinquennio 2005-2010: il completamento di uno spazio unico europeo, il rafforzamento degli investimenti per la ricerca sulle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e la creazione di una società dell'informazione basata sull'inclusione¹¹⁷.

Il secondo quinquennio del decennio scorso è stato un periodo di svolta per la società dell'informazione, non solo europea. Si è già potuto osservare, analizzando la nascita e l'evoluzione dell'*open government* statunitense, che le innovazioni tecnologiche e la diffusione dirompente del web sono state uno stimolo fondamentale per il miglioramento dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni attraverso canali di comunicazione digitale. Nel 2005, proponendo *i2010*, la Commissione europea ha dimostrato di possedere una discreta consapevolezza riguardo alle sfide che si sarebbero presentate nel corso degli anni successivi. La diffusione delle ICT era ormai così massiccia da trasformare radicalmente il modo di vivere, lavorare e interagire degli individui; una strategia politica proattiva, volta a stimolare lo sviluppo ulteriore dei mercati promuovendo la conoscenza, la tutela del consumatore, e la sicurezza delle reti, è stata l'unica soluzione possibile per trarre il meglio dal potenziale esprimibile dalle nuove tecnologie. La convergenza digitale di reti, media, contenuti e dispositivi ha imposto alla Commissione di focalizzarsi su quattro tematiche principali: l'aumento della velocità, e conseguentemente della qualità, dei servizi offerti tramite reti a banda larga che avrebbero dovuto giungere a coprire il territorio europeo in maniera del tutto capillare; l'accrescimento della ricchezza dei contenuti, intesa come certezza giuridica ed economica dei

¹¹⁴ Cfr. COM (2005) 229 definitivo, *i2010: la società dell'informazione e i media al servizio della crescita e dell'occupazione*.

¹¹⁵ Muta in parte la prospettiva rispetto a *eEurope 2002* e *2005*: l'attenzione del nuovo programma al mercato del lavoro è dovuta ad un innalzamento dei tassi di disoccupazione in quegli anni; aumento che sarebbe divenuto ancora più drammatico in seguito all'acuirsi della crisi economica di fine decennio.

¹¹⁶ Cfr. P. G. Nixon, V. N. Koutrakou, *op. cit.*, 2007, pp. 26 e ss.

¹¹⁷ Il primo dei tre obiettivi si articola in una serie di altri sotto-obiettivi inerenti l'aumento della velocità grazie alla tecnologia della banda larga sull'intera Europa, l'incoraggiamento all'implementazione di nuovi servizi online, l'aumento qualitativo di piattaforme e dispositivi in grado di comunicare (interoperabilità dei sistemi), l'aumento della sicurezza rispetto alle frodi e ai contenuti dannosi. Il secondo obiettivo interessa le amministrazioni e fa riferimento alle opportunità di sostegno ad iniziative nel mondo della ricerca e dell'innovazione (anche nel rapporto con le aziende). Infine, il terzo obiettivo fa riferimento a temi di grande interesse per la P.A., poiché si entra nel campo di sviluppo dei servizi di *e-government* quali l'accessibilità dei servizi e la digitalizzazione del patrimonio informativo.

nuovi servizi e dati resi online; il miglioramento dell'interoperabilità grazie ad apparecchiature di ultima generazione e piattaforme sempre più interattive; infine, la tutela di internet dinanzi alle frodi e alla diffusione di contenuti dannosi, nell'ottica di aumentare ulteriormente la fiducia di investitori e consumatori nelle nuove procedure digitali. Solo questi interventi migliorativi avrebbero permesso la realizzazione completa del mercato unico della società dell'informazione di cui si parlava fin dai tempi di Lisbona. Da un punto di vista prettamente normativo l'agenda *i2010* avrebbe provato ad accelerare i benefici economici provenienti dalla convergenza digitale attraverso alcune misure indicate nel testo della Comunicazione: la revisione della cornice normativa relativa alle comunicazioni elettroniche; la realizzazione di un quadro normativo coerente per il mercato unico previsto, grazie ad un aggiornamento del profilo giuridico dei servizi audiovisivi; il sostegno alla diffusione costante di contenuti prodotti dall'UE; la definizione di una strategia volta ad accrescere la sicurezza della società dell'informazione; la promozione di azioni mirate ad aumentare l'interoperabilità, soprattutto con riferimento alla questione dei diritti digitali.

L'Europa era ormai un leader mondiale nel campo delle ICT e nella ricerca in materia, arrivando al primo posto in settori quali la nanoelettronica, i microsistemi e i sistemi integrati. Affinché il settore delle comunicazioni elettroniche continuasse ad essere una fonte di occupazione e crescita economica, era necessario continuare ad investire. E nonostante gli sforzi già perpetrati e i buoni risultati raggiunti, nel nostro Continente si investiva ancora troppo poco rispetto ad altre economie leader globali.

R&S sulle TIC ⁸	UE-15	Stati Uniti	Giappone
Investimenti del settore privato	23 mrd EUR	83 mrd EUR	40 mrd EUR
Investimenti del settore pubblico	8 mrd EUR	20 mrd EUR	11 mrd EUR
Abitanti	383 mio	296 mio	127 mio
Investimenti/abitante	80 EUR	350 EUR	400 EUR
R&S sulle TIC in % del totale della R&S	18%	34%	35%

Paragonando i dati europei con gli investimenti effettuati in Stati Uniti e in Giappone, sia dal settore pubblico che da quello privato, risulta evidente come fossero necessarie ulteriori risorse per rimanere al passo delle più fiorenti economie mondiali. L'auspicio contenuto in *i2010* era di assottigliare il divario con i principali concorrenti europei e con le nuove economie che si stavano definitivamente affacciando dopo un lungo periodo di crescita esponenziale (Cina e India su tutti). Ciò che la Commissione avrebbe proposto per il periodo di riferimento sarebbe stato l'aumento dell'80% del sostegno alla ricerca comunitaria entro il 2010, stimolando gli Stati membri ad aumentare a loro volta i fondi stanziati, e a promuovere una maggiore collaborazione tra settore privato e pubblico nei progetti più validi di ampia scala con ripercussioni maggiori sul sistema economico europeo.

L'impatto delle ICT nella vita dei cittadini poteva e può rappresentare tuttora un'arma a doppio taglio: all'aumento della sofisticazione dei servizi offerti in via elettronica può non corrispondere

un'effettiva e totale inclusione dei componenti della società. Tra gli obiettivi principali di *i2010* permaneva l'incoraggiamento all'inclusione attraverso il miglioramento dei servizi pubblici, sempre più accessibili con riferimento sia ai costi che all'interattività. Alla data in cui è stata redatta la Comunicazione della Commissione un numero maggiore di cittadini rispetto ai precedenti anni beneficiava dell'utilizzo delle ICT; ma oltre la metà della popolazione europea ancora non sfruttava pienamente le possibilità offerte dalla tecnologia o non vi aveva del tutto accesso. Questo fenomeno di arretratezza (conoscitivo e infrastrutturale) era diffuso soprattutto in alcune regioni europee in cui le reti digitali erano ancora molto carenti. Nel corso del 2005 la Commissione avrebbe pertanto affrontato la questione dell'accesso ai servizi elettronici combinando un'intensa attività di ricerca (comprendente anche la diffusione della banda larga in zone poco servite) con misure adeguate a facilitare l'utilizzo delle ICT per una fascia di popolazione sempre maggiore (incrementando attraverso programmi di formazione il grado di alfabetizzazione digitale). Inoltre per il 2008 si prevedeva un'iniziativa europea per la *e-inclusione* che avrebbe posto l'attenzione su argomenti quali le pari opportunità di accesso ai servizi e le differenze geografiche interne all'UE.

Comunque, il miglioramento dei servizi di *e-government* continuava ad essere una delle priorità assolute della Commissione, propedeutica a tutte le iniziative sopra elencate. Non è un caso che, nel 2006, l'istituzione europea abbia redatto un documento (facente parte della più generale agenda *i2010*) dedicato esclusivamente al tema del governo elettronico¹¹⁸. La Commissione ha presentato il piano d'azione per l'*e-government* come parte integrante dell'iniziativa *i2010*, continuando a supportare significativamente l'agenda di Lisbona e altre politiche comunitarie. Osservando i successi economici di alcuni Paesi extra-europei, la Commissione ha potuto notare la relazione direttamente proporzionale tra l'aumento della competitività nazionale e la forza del settore innovativo. Le problematiche emergenti nella società europea (quali l'invecchiamento della popolazione, i cambiamenti climatici, la richiesta di maggiore sicurezza e partecipazione alle decisioni, la richiesta da parte delle imprese di uno snellimento della burocrazia) potevano, e devono tuttora, essere affrontate con iniziative innovative e lungimiranti, e l'*e-government* può rappresentare uno strumento adeguato a questo fine.

Il *piano d'azione e-government per l'iniziativa i2010* proponeva cinque obiettivi, partendo dai risultati ottenuti dalla collaborazione fruttuosa tra attori nazionali e sottogruppo per il governo elettronico del gruppo direttivo di *eEurope* (denominato da *i2010* "gruppo consultivo"¹¹⁹). Possono essere così sintetizzati:

Non lasciare indietro alcun cittadino: era il primo dei cinque obiettivi e richiamava l'esigenza espressa sin dai primi atti di includere la totalità dei cittadini europei nel processo di trasformazione della società dell'informazione. Il concetto di inclusione così inteso comportava una lotta al *digital divide*, e la

¹¹⁸ Cfr. COM (2006) 173 definitivo, *Il piano d'azione e-government per l'iniziativa i2010: accelerare l'e-government in Europa a vantaggio di tutti*, p. 3 e ss.

¹¹⁹ Il gruppo avrebbe riferito circa l'integrazione del piano d'azione europeo con i rispettivi piani nazionali per l'*e-government*, elaborando strategie su temi nodali quali l'integrazione e la fornitura di servizi amministrativi ad alto impatto sulla vita dei cittadini.

conduzione di politiche basate sull'utilizzo di ICT volte ad incrementare l'inclusione. Raggiungere un così alto livello di inclusione prevedeva non solo l'azione della Commissione europea, ma anche l'impegno dei singoli Stati membri. Essi si impegnavano a rendere possibile entro il 2010 che tutta la popolazione, in particolar modo le categorie svantaggiate, traessero vantaggi dall'utilizzo innovativo delle ICT, aumentando parallelamente la facilità di accesso ai contenuti e ai servizi online¹²⁰.

Trasformare l'efficienza e l'efficacia in realtà: ottenere l'efficienza effettiva dei servizi amministrativi avrebbe comportato un risparmio economico di dimensioni notevoli, garantendo vantaggi alle amministrazioni stesse, ma anche alle imprese e ai cittadini, e all'economia nazionale in generale. Anche per il secondo obiettivo la Commissione specificava l'impegno e le aspettative di ogni Stato membro; infatti, la maggior parte delle sfide elencate doveva essere affrontata perlopiù a livello locale e nazionale, con il contributo significativo della Commissione che avrebbe continuato a sostenere la realizzazione dei cinque obiettivi di cui si sta parlando attraverso attività di misurazione e condivisione delle esperienze. Divulgare informazioni pertinenti, quantificare eseguendo analisi comparative orientate ad individuare vantaggi e svantaggi delle iniziative svolte, erano compiti fondamentali per la corretta diffusione delle pratiche di *e-government*, dei quali la Commissione si faceva carico.

Fornire servizi fondamentali a forte impatto per i cittadini e le imprese: all'interno del paragrafo dedicato a questo obiettivo, un forte accento era posto sulla fornitura di servizi transfrontalieri. La maggior parte degli Stati membri offriva ormai un gran numero di servizi online a livello locale, regionale e nazionale. L'incremento di una rete di servizi che superasse i confini nazionali era il passo successivo da compiere per implementare il mercato unico europeo. Un esempio di servizio a forte impatto erano gli appalti pubblici elettronici, il cui utilizzo avrebbe garantito una riduzione complessiva dei costi relativi agli appalti del 5%, e una riduzione dei costi relativi alle transazioni del 10% (equivalenti complessivamente a decine di miliardi di Euro all'anno). A riguardo gli Stati membri si sarebbero impegnati a garantire che entro il 2010 tutte le amministrazioni pubbliche svolgessero il 100% degli appalti in forma elettronica.

Mettere in atto strumenti chiave: il quarto obiettivo del piano d'azione prevedeva l'utilizzo maggiore degli strumenti chiave per lo svolgimento delle pratiche di *e-government*. Ci si riferiva in particolare ai sistemi interoperabili di identificazione elettronica (eIDM) per l'accesso ai servizi pubblici, la firma elettronica dei documenti e l'archiviazione digitale di essi. Su questo, era richiesto uno sforzo notevole agli Stati membri per ottenere un grado di utilizzo uniforme in tutta l'Europa. La difficoltà maggiore consisteva nel modificare rapidamente le discipline relative alla protezione dei dati personali di ogni ordinamento. La delicatezza della materia imponeva, da parte dell'UE, il rispetto delle tradizioni dei singoli ordinamenti, ed è per questo che la Commissione avrebbe valutato la possibilità di effettuare delle consultazioni pubbliche perchè aumentassero il consenso e la consapevolezza della cittadinanza.

¹²⁰ Cfr. anche COM (2005) 425, *Comunicazione sull'Accessibilità*.

Rafforzare la partecipazione e il processo decisionale democratico in Europa: con quest'ultimo obiettivo del piano d'azione si entrava maggiormente nel campo dell'*e-democracy*, che può essere fortemente incentivata dall'utilizzo sapiente delle ICT. Esse hanno fornito, e nell'ottica della Commissione avrebbero dovuto continuare a farlo, opportunità innovative per stimolare la partecipazione del pubblico già nelle fasi decisionali e non esclusivamente al momento delle elezioni. Dagli anni Duemila in poi, in quasi tutti i Paesi dell'Unione, si è riscontrato un valore sempre in declino dell'affluenza alle urne, nonostante il livello medio di informazione e istruzione fosse aumentato rispetto ai decenni precedenti. La ragione dello scarso interesse al momento del voto poteva essere la mancanza di fiducia nel poter incidere effettivamente sulle politiche adottate da governi e partiti politici. Gli esempi migliori di partecipazione attraverso la rete internet sono stati i numerosi blog istituzionali e non. Nonostante l'enorme potenziale di questo strumento, e di altri analoghi, è altamente rischioso pensare che un blog sia sufficiente a garantire una maggiore adesione alla vita politica di una democrazia, e la Commissione ha espresso diffusamente i timori relativi all'effettiva inclusione delle masse nel processo decisionale, e al livello qualitativo dello stesso.

Il 4 agosto del 2009 la Commissione ha pubblicato la relazione sulla competitività digitale europea, che analizza i risultati ottenuti da *i2010*¹²¹. La sintesi complessiva di quanto avvenuto, operata dalla relazione è incoraggiante: in cinque anni l'Europa è divenuta a tutti gli effetti una realtà leader nel settore delle ICT; i risultati ottenuti sono tangibili e riguardano numerosi settori. In primo luogo un numero sempre più elevato di cittadini europei è connesso: gli utenti regolari nel 2005 rappresentavano il 43% della popolazione; nel 2008 il 56% erano utenti regolari che sfruttavano per la navigazione una connessione a banda larga (tecnologia ADSL, ma si cominciava a parlare anche di fibra ottica); metà delle famiglie europee e l'80% delle imprese erano in possesso di abbonamenti in cui era prevista la banda larga; complessivamente il 93% della popolazione aveva ormai accesso a internet (6% in più rispetto al 2005). È interessante il dato relativo alle categorie svantaggiate (persone non attive, con bassi livelli di istruzione, anziani), in cui il numero degli utenti connessi era rapidamente aumentato, garantendo un buon livello di inclusione, auspicato più volte dalla Commissione. Gli elevati tassi di connettività sono stati tradotti in un aumento dirompente del ricorso ai servizi elettronici: gli europei hanno cominciato a cambiare le loro abitudini e l'80% di essi si avventurava in attività interattive (comunicazioni, transazioni finanziarie, condivisione e creazioni di contenuti multimediali). Con riferimento all'elenco dei 20 servizi fondamentali presentato in *eEurope 2002*, nel 2007 l'offerta per i cittadini era passata dal 27% del 2004 al 50%, e per le imprese dal 58% del 2004 al 70%; complessivamente il 70% di cittadini e imprese si avvaleva di servizi amministrativi forniti online dalle pubbliche amministrazioni. Grazie alla diffusione sempre maggiore di internet e degli utenti connessi, gli Stati membri hanno riconosciuto l'importanza delle ICT per l'economia dei propri Paesi, e si sono dotati di strategie nazionali i cui obiettivi seguivano passo per passo quelli dell'UE.

¹²¹ Cfr. COM (2009) 390 definitivo, *Relazione sulla competitività digitale in Europa. Principali risultati della strategia i2010 nel periodo 2005-2009*.

Nonostante i progressi misurati, erano ancora elevatissimi i margini di miglioramento¹²². L'Europa presentava ancora un ritardo rispetto a Stati Uniti e Giappone, sia per quanto riguardava gli investimenti, sia con riferimento alla diffusione di reti ad alta velocità di ultima generazione (fibra ottica). La crisi economica che ha colpito il Continente dal 2008, ha contribuito a frenare negli ultimi anni gli investimenti europei. Le critiche mosse da numerosi Stati membri alle istituzioni europee, e alle politiche di austerità imposte, hanno contribuito a generare una nuova disomogeneità delle politiche intraprese per il settore economico. L'unità dell'UE è a rischio e la sfida degli ultimi anni è ancora più impegnativa rispetto a quella dei dieci anni fin qui analizzati¹²³.

3.3. Le iniziative più recenti

3.3.1. L'Agenda digitale europea 2010 – 2015

Con la nuova agenda digitale europea, lanciata nel maggio del 2010, si punta ad ottenere vantaggi socioeconomici sostenibili, ottenibili grazie ad un mercato digitale unico fondato su internet ad altissima velocità e su applicazioni di nuovissima generazione¹²⁴. L'agenda fa parte della più ampia strategia *Europa 2020* ed è la prima delle 7 iniziative faro che vi sono contenute¹²⁵. La crisi economica che ha colpito il Continente dal 2008 ha messo in luce le carenze del sistema economico europeo, interrompendo anni di progressi. Nell'agenda sono contenute le 101 azioni necessarie a rilanciare il sistema economico attraverso

¹²² Cfr. G. Tabellini, C. Wyplosz, *Supply-side reforms in Europe: Can the Lisbon Strategy be repaired*, in *Swedish Economic Policy Review* Vol. 13, n. 1, pp. 101 – 156. La strategia di Lisbona è stata ampiamente criticata dai due autori. Essi hanno sostenuto che fossero eccessive le ambizioni del programma, in quanto si puntava enormemente sul coordinamento forte tra gli Stati, che non ci è stato. La critica è stata ribadita da C. Wyplosz in *The failure of the Lisbon strategy*, 2010, reperibile in www.voeux.org. Altri commentatori, seppur rilevando l'importanza della strategia di Lisbona, ne hanno criticato l'insufficiente grado di definizione delle aree di intervento, e la mancanza di sufficienti incentivi per gli Stati membri, così come di sanzioni per inadempimento (Cfr. Pisani – Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, 2006)

¹²³ Cfr. P. Sestito, R. Torrini, *op. cit.*, p. 19. Alla fine del decennio che costituiva l'orizzonte temporale di riferimento per la Strategia implementata a Lisbona, la Commissione ha evidenziato nel rapporto "Lisbon strategy evaluation document" come i problemi messi in luce non siano stati risolti. Il documento nel riportare i successi ottenuti, non manca di denunciare le debolezze rilevate: da un punto di vista contenutistico si lamenta l'assenza di attenzione ai problemi di stabilità finanziaria e agli sviluppi macroeconomici che hanno destabilizzato l'area Euro; si lamenta inoltre, la mancanza di azioni concrete per far crescere il mercato interno e l'integrazione di quelli nazionali, indicando in particolar modo questo come elemento responsabile del mancato sviluppo della strategia; si lamenta, infine, la scarsa visibilità presso le opinioni pubbliche nazionali.

¹²⁴ Cfr. COM (2010) 245 definitivo, *Un'agenda digitale europea*, p. 3 e ss.

¹²⁵ Le altre 6 iniziative faro della strategia sono: l'unione dell'innovazione (COM (2010) 546); youth on the move (COM (2010) 477); un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse; una politica industriale per l'era della globalizzazione; un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro; piattaforma europea contro la povertà. Per uno sguardo di insieme su *Europa 2020* e sulle 7 iniziative faro, Cfr. COM (2010) 2020 definitivo, *Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Con la scadenza del decennio, e alla luce sia dell'evoluzione tecnologica, che del contesto socio – economico, è apparso inevitabile riformulare la strategia iniziale: la Commissione ha provveduto ad effettuare una consultazione pubblica coinvolgendo oltre agli Stati membri anche agenti economici e cittadini. Il risultato

una crescita che deve essere intelligente, sostenibile e inclusiva¹²⁶. *Europa 2020* fa parte di una tattica di rilancio dell'economia, ed è stata concepita con l'intento di combattere sia le conseguenze della crisi, ma anche i problemi endemici della società europea, quali l'invecchiamento della popolazione¹²⁷ e i cambiamenti climatici degli ultimi decenni.

L'agenda digitale si fonda in parte sul contributo ottenuto dalla già citata *Relazione sulla competitività digitale in Europa* del 2009 (COM (2009) 390 def.), e vuole indicare ed esaltare il ruolo chiave delle ICT nel processo di rilancio economico. La strada tracciata vuole, nell'idea della Commissione, facilitare lo sfruttamento del potenziale sociale ed economico delle tecnologie della comunicazione e informazione; sia che ci si riferisca a relazioni d'affari o di lavoro, sia che si pensi alle nuovissime opportunità che la rete offre (giochi, comunicazioni private o gruppi di discussione). Incentivando l'utilizzo del web per queste relazioni e opportunità, si otterranno dei risultati tangibili anche nel mondo dell'innovazione, e la crescita economica sarà una conseguenza di questo approccio, migliorando la quotidianità di imprese e cittadini (assistenza sanitaria migliore, trasporti più sicuri e efficaci, ambiente meno inquinato, migliore accesso ai servizi pubblici). Passando alle cifre, il settore dell'ICT, dinamico e innovativo come mai prima, genera direttamente il 5% del PIL europeo e ha un valore di mercato complessivo di 660 miliardi di euro all'anno. La diffusione degli *smartphone*, e di altri dispositivi collegati alle reti mobili, ha favorito l'utilizzo maggiore di internet per 250 milioni di europei, mutando le nostre abitudini di vita. Assecondando questi cambiamenti, i servizi devono convergere sempre più, spostandosi dal mondo fisico all'universo digitale. Il già enorme potenziale può essere ampliato creando un circolo virtuoso di attività che generi un clima favorevole agli investimenti, allontanando i timori e gli ostacoli nei confronti del digitale, palesatisi a più riprese in passato (mancanza di interoperabilità, frammentazione dei mercati digitali, criminalità informatica, carenza di investimenti, scarso impegno nella ricerca e nell'innovazione tecnologica, poca alfabetizzazione informatica). Le risposte dell'agenda a questi ostacoli sono: la creazione di un quadro normativo stabile per ciò che riguarda la banda larga; nuove infrastrutture per i servizi pubblici digitali; l'avvio di una coalizione per le competenze digitali e l'occupazione; la proposta di una strategia per la sicurezza digitale; l'aggiornamento della normativa europea sul diritto d'autore; favorire la crescita del *cloud computing*; il lancio di una strategia nuova per la politica industriale elettronica. Si prevede che seguendo queste azioni il PIL europeo potrebbe aumentare del 5% in 8 anni (l'equivalente di 1500 euro per

della consultazione è stato *Europa 2020*, presentato dalla Commissione il 3 marzo del 2010. Cfr. M. Gaiani, *op. cit.*, p. 24.

¹²⁶ Cfr. P. Sestito, R. Torrini, *op. cit.*, p. 18. I due autori fanno notare come le linee di intervento di *Europa 2020* siano pressoché le stesse della strategia di Lisbona del 2000. Quello che nel tempo è mutato sono le priorità politiche, dettate da anni di crisi economica e occupazionale, e alcuni aspetti procedurali.

¹²⁷ Il potenziale di crescita europeo è stato dimezzato dalla crisi economica. L'invecchiamento della popolazione porterà nel decennio in corso ad una diminuzione della popolazione attiva pari a 2 milioni di persone (aumentando parallelamente il numero degli over 60). L'invecchiamento ha importanti effetti tendenziali sui bilanci pubblici. Cfr. L. Paganetto, *Una strategia per l'uscita dalla crisi e la crescita europea*, in *Europa 2020. La sfida alla crescita*, a cura di L. Paganetto, Roma, 2010, p. 11.

persona). Questo favorirebbe la creazione di nuovi posti di lavoro non solo nel settore delle ICT, ma in tutti i settori dell'economia¹²⁸.

Prima di passare all'approfondimento del piano d'azione appositamente creato (si veda in seguito), è importante notare come già nell'agenda digitale europea del 2010 ci fosse una breve sezione dedicata all'*e-government*. Rispetto ai documenti analizzati fin qui, compaiono in essa alcuni elementi di novità quali il riferimento all'ambiente e all'influenza che l'utilizzo delle ICT può avere nel gestire emergenze climatiche generate dall'uomo o causate da eventi naturali catastrofici. Rivolgendosi alle istituzioni europee e agli Stati membri, la Commissione delinea il contesto in cui dovranno agire le azioni proposte. Il dato meno incoraggiante è la mancanza di omogeneità nella diffusione dell'*e-government* tra i vari Paesi. In prospettiva tuttavia, le innovazioni tecnologiche dei dispositivi elettronici in commercio e delle connessioni ad alta velocità, aumenteranno sempre più le possibilità di accesso e la semplicità di fruizione dei vari servizi offerti online. Quello che i governi dovrebbero fare, per aiutare lo sviluppo della società dell'informazione, è limitare l'adozione di requisiti tecnici superflui, come quelli che prevedono il funzionamento di un'applicazione esclusivamente su una categoria unica di dispositivi; infatti la diffusione dei servizi digitali deve essere il più possibile multi-piattaforma. Una seconda problematica da affrontare è il miglioramento dei servizi digitali transfrontalieri, ancora del tutto insufficienti: fino al 2010, spiega la Commissione, le autorità pubbliche nazionali si sono concentrate sulla fornitura di servizi all'interno dei propri confini, e le partnership per incrementare servizi che li superino sono state davvero poche; l'Europa ha bisogno di una cooperazione amministrativa più efficiente anche in questo senso.

Delineato il contesto in cui si estrinsecheranno le azioni proposte dalla Commissione con riferimento all'*e-government*, queste vengono specificate in modo puntuale nell'agenda: *L'azione fondamentale 16*, per assicurare il funzionamento e la diffusione delle procedure, finalizzata al riconoscimento dell'identificazione e dell'autenticazione elettronica (il Consiglio e il Parlamento europeo avrebbero dovuto proporre entro il 2012 una decisione sul tema); grazie al programma per la competitività e l'innovazione (PCI) e al programma per le soluzioni di interoperabilità tra amministrazioni (ISA), si sarebbero dovuti realizzare servizi transfrontalieri che producano una continuità effettiva del mercato unico; la normativa sull'accesso del pubblico alle informazioni sull'ambiente sarebbe stata riesaminata entro il 2011, sviluppando in un'attività di collaborazione con gli Stati, nuovi servizi di *e-environment*; definire, entro il 2011, un libro bianco per gli appalti elettronici europei; attuare un ambizioso piano d'azione per una Commissione europea online (*e-commission*).

¹²⁸ Cfr. M. Iaselli, *L'agenda digitale: principi informatori e misure fondamentali*, in *Quaderni del diritto*, 2013, p. 7. "Con una maggiore diffusione e un uso più efficace delle tecnologie digitali l'Europa potrà stimolare l'occupazione e affrontare le principali sfide a cui è chiamata, offrendo ai suoi cittadini una migliore qualità della vita, per esempio assicurando un migliore servizio sanitario, trasporti più sicuri ed efficienti, un ambiente più pulito, nuove possibilità di comunicazione e un accesso più agevole ai servizi pubblici e ai contenuti culturali".

In un periodo storico povero di risorse pubbliche, le ICT sono in grado di aiutare il settore pubblico ad investire in modo oculato, senza sprechi e ottenendo il massimo risultato, fornendo ai cittadini e alle imprese servizi sempre più efficienti. Un'azione congiunta per l'*e-government* dovrebbe sostenere la crescita dell'Europa da questo punto di vista, aiutando a diradare le nebbie della crisi economica che ha colpito il mondo occidentale. I servizi pubblici elettronici possono essere sviluppati in modo più economico grazie alla collaborazione tra settori pubblico e privato, riducendo drasticamente la spesa pubblica pur senza ridurne la qualità.

3.3.2. Il piano d'azione europeo per l'*e-Government* 2011 – 2015.

L'attuazione del primo piano d'azione per l'*e-government*¹²⁹ ha portato i vari governi nazionali ad acquisire l'abitudine a scambiare buone pratiche, sviluppando progetti pilota di respiro europeo. Sull'onda lunga del primo piano d'azione, la Commissione ne ha proposto un secondo¹³⁰, ispirandosi apertamente alle priorità, raccolte all'interno della *Dichiarazione aperta sui servizi pubblici europei*, emerse durante la quinta conferenza interministeriale *sull'e-government* tenutasi a Malmo nel 2009¹³¹. I principi esposti nella Dichiarazione, sulla base dei quali si sarebbe dovuto costruire il futuro dei servizi pubblici, sono fondamentalmente tre, e richiamano in gran parte quelli dell'*open government* di Barack Obama. I primi due, trasparenza e partecipazione, impregnano l'attività delle pubbliche amministrazioni da ormai due decenni; tutto quello che può essere fatto a riguardo è proseguire sulla strada indicata in precedenza, alimentando sempre di più gli strumenti in grado di favorire l'inclusione dei cittadini nelle dinamiche amministrative degli Stati e dell'Unione, e l'apertura verso la società civile. Il terzo principio invece, rappresenta un elemento di novità, sia per la denominazione (mai utilizzata fino a questo momento), sia per il concetto contenutovi: si parla dell'*empowerment*, ovvero della capacità di creare "valore pubblico" tramite l'*e-government*; i dati posseduti dalle pubbliche amministrazioni dovrebbero essere costantemente messi a disposizione sulle piattaforme web, in modo che ognuno possa facilmente reperirli, lavorarci, aggregarli. In questo modo aumenterebbe la responsabilizzazione dei cittadini/utenti, che sarebbero abilitati a risolvere il maggior numero dei problemi autonomamente, incrementando conseguentemente le proprie competenze digitali. L'Europa deve cogliere velocemente quest'opportunità, rifondando il rapporto tra amministrazioni e cittadini sulla base dei principi di apertura appena elencati.

¹²⁹ Cfr. COM (2006) 173 definitivo, *op. cit.*

¹³⁰ Cfr. COM (2010) 743 definitivo, *Il piano d'azione europeo per l'e-government 2011 – 2015. Valorizzare le ICT per promuovere un'amministrazione digitale intelligente, sostenibile e innovativa.*

¹³¹ Sul punto si veda C. Buongiovanni, *Government 2.0: come è andata Malmo?*, in www.forumpa.it, 25-11-2009. Commentando l'*open declaration* di Malmo del 2009, David Osimo (fondatore di *open evidence*) ne ha sottolineato i punti salienti e di successo: a suo avviso il maggiore risultato ottenuto è l'interesse dei partecipanti a seguito della presentazione della dichiarazione, con cui essi hanno dimostrato un forte interesse a tradurre negli ordinamenti nazionali i principi dell'*open government*. Non sono mancati anche giudizi negativi su quanto emerso a Malmo: ad esempio, il blogger Ton Zijlstra (blog *Independent thoughts*) ha fatto notare che la dichiarazione non aggiunge nessun elemento innovativo rispetto alla Direttiva europea sull'informazione in materia di servizi pubblici del 2003.

Le priorità del piano d'azione includono l'*empowerment* di cittadini e imprese, la promozione di una maggiore mobilità nel mercato unico, rendere le amministrazioni pubbliche più efficienti, creare le condizioni propizie per lo sviluppo dell'*e-government*. Queste contribuirebbero, nell'ottica della Commissione, a realizzare due importanti obiettivi dell'agenda digitale europea: da un lato che l'80% delle imprese e il 50% dei cittadini faccia uso dei servizi di *e-government*, dall'altro che un numero maggiore di servizi transfrontalieri siano offerti entro il 2015¹³². Le azioni connesse alle quattro suddette priorità possono essere raggruppate in tre insiemi: il primo comprende le misure proposte dalla Commissione all'interno delle quali si effettuerà una definizione degli obiettivi da raggiungere per gli Stati membri. Nelle attività, in cui le amministrazioni nazionali sono coinvolte in prima persona impiegando risorse proprie, la Commissione offre attività di sostegno e coordinamento con altri ordinamenti; il secondo le misure in cui la Commissione assumerà la direzione delle attività che richiedono risorse congiunte europee e nazionali al fine di sviluppare, diffondere e migliorare i servizi transfrontalieri. Si tratta del finanziamento sia di ricerca e sviluppo, sia di progetti pilota di respiro europeo. Il terzo gruppo raccoglie le misure per l'adozione di strumenti giuridici e normativi, grazie ai quali la Commissione possa creare le condizioni propizie per garantire l'interoperabilità.

Per la Commissione, aumentare l'*empowerment* significa incrementare l'opportunità per cittadini ed imprese di essere attori protagonisti, e non gregari, tramite lo sfruttamento dei nuovi strumenti tecnologici. L'unico modo per rendere i servizi pubblici maggiormente efficienti è costruirli pensando alla soddisfazione degli utenti ed in collaborazione con essi. L'efficacia dell'*e-government* sarà maggiore allorché i servizi consentiranno modalità semplificate e personalizzate di interazione con la pubblica amministrazione. Proprio attraverso questi passaggi si potrà raggiungere un elevato livello di inclusione.

Il passaggio ad un vero e proprio mercato unico digitale è ancora lontano dall'essere realizzato. L'ostacolo principale rimane l'arretratezza dei servizi transfrontalieri: i cittadini di un qualsiasi Stato membro non possono accedere con semplicità ai servizi digitali resi negli altri ordinamenti, con la conseguenza che la mobilità di imprese, cittadini e merci è scoraggiata. Per porre rimedio, i governi dovrebbero collaborare per generare servizi fruibili anche al di là dei propri confini nazionali. Dal punto di vista imprenditoriale, negli ultimi anni del primo decennio del secolo, sono stati implementati due programmi riguardanti rispettivamente la creazione di sportelli unici europei e gli appalti pubblici elettronici. Essi mirano ad agevolare la mobilità delle merci nel mercato unico. Il primo dei due, *Simple Procedures Online for Cross-border Services* (SPOCS), mira a rimuovere le barriere che le imprese devono superare per offrire i propri servizi oltre confine, attraverso sportelli di riferimento unici, con relative procedure unificate. Il secondo, *Pan-European Public Procurement Online* (PEPPOL) mira a promuovere una soluzione unica per gli appalti elettronici, consentendo alle imprese di svolgere interamente online le procedure per l'appalto, dall'ordine alla fatturazione, diminuendo così gli oneri amministrativi a proprio carico. La Commissione

¹³² Cfr. Parlamento europeo, *Using technology to improve public services and democratic participation*, 2015, p. 11.

promuoverà la condivisione delle esperienze positive riguardanti i servizi transfrontalieri e ne valuterà la maturità attraverso l'analisi delle barriere organizzative, giuridiche, tecniche e semantiche che la loro attuazione potrebbe comportare.

Le azioni concepite per la priorità relativa all'efficienza e l'efficacia dei governi e delle amministrazioni, si concentreranno sull'utilizzo delle ICT per agevolare i cambiamenti organizzativi, fornendo parallelamente servizi pubblici migliori, poco invasivi, sostenibili, rapidi ed economici (per gli utenti e per le amministrazioni stesse). Un ruolo fondamentale in questo percorso sarà svolto dal portale *ePractice.eu*: esso fornisce la possibilità per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di osservare, valutare e scegliere le pratiche di maggior successo implementate negli altri ordinamenti, rendendo più efficace ed economico il proprio lavoro. Tutti questi presupposti devono portare, nell'ottica della Commissione, a generare e favorire la nascita di un'economia europea efficiente sotto il profilo ecologico. La sostenibilità delle azioni implementate è uno dei principali obiettivi di *Europa 2020*, e deve coinvolgere anche l'attività e l'organizzazione amministrativa.

Affinché la fornitura di servizi sia aperta e flessibile, è fondamentale che i sistemi amministrativi siano collegati e in grado di scambiare correttamente le informazioni e i dati. L'interoperabilità è una delle precondizioni essenziali che la Commissione deve produrre per agevolare lo sviluppo dell'*e-government*; lo strumento per farlo sono le tecnologie per l'identificazione elettronica e i servizi di autenticazione, sia nel settore pubblico che privato. Alcuni programmi sono già stati implementati prima della pubblicazione del piano d'azione del 2011. Uno di questi si chiama STORK (*Secure Identity Across Border Linked*): insieme al suo successore, STORK 2.0, mira alla creazione di un'unica area di mutuo riconoscimento dell'identità digitale in Europa, valido tanto per le persone fisiche che per quelle giuridiche.

È dunque con l'ultimo piano d'azione per l'*e-government* e con l'agenda digitale europea del 2010, che per la prima volta si affrontano con sistematicità i temi legati all'*open government* (trasparenza, partecipazione e collaborazione). Questi assumono differenti nomenclature rispetto a quanto visto negli Stati Uniti (si pensi ad *empowerment*), ma il contenuto e la portata generale non muta. L'innovazione sembra essere più lenta rispetto a quanto accaduto negli Stati Uniti: grazie all'amministrazione Obama, che ha dato una priorità assoluta all'evoluzione della pubblica amministrazione, il percorso verso una società dell'informazione aperta e trasparente è cominciato già nel 2009. In Europa si è in ritardo di qualche anno e molto ancora deve essere fatto, sia da parte delle istituzioni europee, sia da parte degli Stati membri. Un grande vantaggio è quello di poter sfruttare il percorso compiuto oltre oceano, provando ad assimilare quanto di buono è stato ottenuto. È indubbio, tuttavia, che il contesto europeo presenta delle difficoltà maggiori rispetto a quello statunitense: prima fra tutte la tensione costante tra Stati economicamente più avanzati e Stati in recessione, e tra Stati membri in generale e istituzioni europee (tensioni che l'ordinamento americano ha affrontato alla data della sua nascita). La recente crisi economica ha acuito le problematiche interne all'ordinamento europeo, e i recenti avvenimenti legati al terrorismo internazionale rischiano di

minare il processo di crescita europeo verso una maggiore apertura e trasparenza. In molti Paesi la reazione alle difficoltà economiche, e alle politiche di austerità imposte dalle istituzioni europee stesse, è stata una minore apertura verso l'esterno, nel tentativo, in molti casi maldestro, di tutelare le proprie tradizioni amministrative e giuridiche, proteggendole dall'influenza esterna. La riuscita di questo approccio è dubbia e sarebbe stato, ed è ancora, fondamentale proseguire sulla linea dell'integrazione e dello scambio costante di informazioni tra ordinamenti e amministrazioni, in grado di favorire un notevole risparmio sulla spesa pubblica, e garantire servizi di migliore qualità per la società, in grado di rilanciare l'economia.

4. Accesso e trasparenza della pubblica amministrazione italiana

4.1. La partecipazione procedimentale: l'evoluzione dell'istituto fino alla 241/1990

Franco Levi¹³³ ha identificato la partecipazione procedimentale come quell'istituto giuridico che consente ai privati di intervenire in un processo decisionale condotto da una pubblica amministrazione (o da un altro soggetto pubblico), prendendo visione dei documenti e degli atti del procedimento e fornendo a propria volta informazioni e dati che l'amministrazione dovrà considerare nella decisione finale¹³⁴.

Anche prima del 1990 la partecipazione è stata oggetto di attenzione; ma è solo con la legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990) che si è avuta una sua sanzione definitiva. In epoca pre-repubblicana, la questione della partecipazione al procedimento del soggetto privato era stata affrontata e letta in chiave esclusivamente garantistica¹³⁵. L'idea preponderante era che l'interesse del cittadino fosse sacrificabile rispetto a quello del soggetto pubblico. Nel tempo, tuttavia, emersero letture differenti della partecipazione procedimentale, e il cambiamento decisivo avvenne dopo la fine della guerra mondiale con la nascita della Repubblica e l'adozione della nuova costituzione, che favorì il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale¹³⁶. Infatti, l'entrata in vigore della nostra Carta valorizzò e arricchì il panorama dei diritti dei consociati; tra i "nuovi" diritti si pensi, ad esempio, a quelli sociali, la cui attuazione implicò un intervento dello Stato di tipo positivo, in quanto ad esso si pose in capo un dovere di attivazione e di prestazione. La presenza del privato nel procedimento decisionale assunse via via un peso sempre maggiore, e se ne diedero varie interpretazioni. Per una parte della dottrina, la partecipazione era considerata uno strumento di congiungimento tra Stato e società, considerate entità sì differenti ma non del tutto estranee¹³⁷. Oltre che della dottrina, mutava la posizione e l'approccio della pubblica amministrazione stessa, più attenta al coinvolgimento della società nelle decisioni e ad una organizzazione che garantisse un'azione più efficiente. Fondamentale nell'evoluzione in analisi è stato anche l'intervento della Corte di Giustizia delle Comunità Europee che ebbe modo di qualificare come principio generale del diritto, il diritto alla difesa di

¹³³ Cfr. F. Levi, *Partecipazione ed organizzazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1977.

¹³⁴ Sul punto si veda anche V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2012, p. 341. "[...] i soggetti (terzi rispetto all'Amministrazione titolare del potere procedente) portatori di interessi in ordine all'oggetto (bene giuridico) del potere quale in concreto esercitato, e quindi del procedimento, sono parti di un rapporto giuridico di diritto pubblico nel quale si articola il singolo episodio di esercizio del potere. Questa qualità di *parte* del rapporto, conferisce al soggetto un potere (o facoltà) di partecipazione al procedimento, che *grosso modo* si esprime nella *rappresentazione* del proprio interesse articolata secondo l'oggetto del procedimento, della quale l'Amministrazione è obbligata a tenere conto." Si veda inoltre art. 10, lett. b), L. 241/1990 sul procedimento amministrativo.

¹³⁵ Sul punto si veda G. Barone, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano 1969. L'attenzione sul tema della partecipazione è stata sollecitata dalla presenza dell'art. 3 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo (Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E).

¹³⁶ Cfr. O. Apperti, *Partecipazione procedimentale (artt. 7, 8, 9, 10, 10bis e 13 Legge n. 241/1990)*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015, p. 163. "La connotazione democratica dell'ordinamento italiano ha spinto, infatti, a risaltare la figura dell'uomo nell'organizzazione dei poteri e nello svolgimento delle relative attività."

¹³⁷ Sul punto si veda M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1980.

un privato in sede di procedimento amministrativo, indipendentemente dalla presenza nell'ordinamento di norme specifiche¹³⁸.

A mutare la rilevanza della partecipazione, una spinta decisiva la fornirono i molteplici studi sul procedimento amministrativo, che si diffusero nel tempo. Grazie ad essi, e ad una nuova visione del valore del procedimento, si è lentamente affievolita la convinzione che l'unico momento di relazione giuridicamente rilevante tra potere pubblico e privato fosse costituito dall'atto amministrativo. Secondo questa convinzione, il procedimento altro non era che uno strumento di verifica della formazione dell'atto e di controllo del rispetto, da parte di questo, della legge. A partire dagli anni Cinquanta, la dottrina ha avuto modo di approfondire le funzioni a cui un procedimento è preordinato, partendo dall'assunto che questo rappresenti la strada attraverso cui passa il potere per concretarsi in un atto¹³⁹. Si diffuse quindi un nuovo approccio al procedimento amministrativo, ormai analizzato da una prospettiva funzionale, e la partecipazione assumeva un ruolo fondamentale nel suo sviluppo: essa garantiva che, sin dall'inizio, il privato potesse far valere i propri diritti e interessi legittimi¹⁴⁰.

Negli anni Ottanta si impose vigorosa l'urgenza di predisporre un' incisiva riforma della pubblica amministrazione (che culminerà nell'adozione della l. 241 del 1990 sul procedimento), e si istituì una commissione di studio presieduta dal giurista Mario Nigro. Seguendo l'orientamento della dottrina, le proposte della commissione, tradotte successivamente nel disegno di legge governativo, avevano come scopo ultimo quello di delineare un nuovo modo di intendere e regolare il procedimento amministrativo. In uno degli scritti sui lavori della commissione, Nigro evidenziava gli elementi di trasformazione principali in atto che imponevano un differente approccio alla materia: in primo luogo i cambiamenti nel rapporto tra società civile e Stato conducevano all'assegnazione di un valore maggiore al principio di partecipazione; in secondo luogo, l'amministrazione evolveva da un ruolo meramente esecutivo ad uno nuovo, costitutivo e regolativo; infine, si evidenziava l'accresciuta importanza dell'attività amministrativa precedente all'adozione dell'atto, con un particolare riferimento al momento dell'istruttoria, in cui vi era la raccolta di dati e informazioni e un'iniziale ponderazione degli interessi in gioco¹⁴¹. In questo assetto, che prevedeva un ripensamento non solo del ruolo dell'amministrazione ma anche di quello del legislatore, l'azione amministrativa diveniva il momento dell'effettiva ponderazione degli interessi, ormai estremamente eterogenei¹⁴². Il cambiamento in atto portava con sé molteplici implicazioni nel rapporto tra potere

¹³⁸ Si veda Corte di Giustizia CE, 23.10.1974, *transocean Marine Paint Association*, Causa 17/74. Peraltro il principio di trasparenza ha trovato un successivo riconoscimento, a livello europeo, nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

¹³⁹ Cfr. M.A. Sandulli, *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2011.

¹⁴⁰ Cfr. O. Apperti, *op. cit.*, p. 165.

¹⁴¹ Sul punto si veda M. Nigro, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989.

¹⁴² Il legislatore è a sua volta influenzato dai cambiamenti evidenziati da Nigro, e muta l'approccio alla sua missione. Esso rinuncia alla prescrizione puntuale dei rapporti tra pubblico e privato in favore di una maggiore attenzione a costruire una cornice per l'azione amministrativa. Nello Stato di diritto la legge

legislativo e potere esecutivo: in primo luogo, come si è già sottolineato, contribuiva alla percezione del procedimento amministrativo come del momento di vera elaborazione e sintesi degli interessi evidenziati dalla legge, con una maggiore apertura al contributo delle parti coinvolte; in secondo luogo, influenzava il ripensamento della legalità stessa, intesa non necessariamente come garanzia di attuazione degli interessi predeterminati dal legislatore, ma come rispetto dei moduli procedurali di attuazione del potere. È il mutato rapporto tra legge e amministrazione che ha contribuito ad individuare il procedimento come il luogo di acquisizione, selezione e graduazione degli interessi, evidenziando conseguentemente l'inadeguatezza della legge a sintetizzarli e pre-ordinarli. L'interesse pubblico non era più pre-determinato, ma diveniva il risultato dell'attività amministrativa e l'apporto dei privati era imprescindibile, poiché coadiuvava la stessa amministrazione ad agire, non solo nel proprio interesse, ma anche in quello di tutti i soggetti coinvolti. La manifestazione degli interessi privati nel procedimento è stata indicata, sempre più, come lo strumento fondamentale in mano al potere pubblico per acquisire una congrua conoscenza delle situazioni di fatto e di quelle in diritto, consentendo una scelta amministrativa migliore.

L'orientamento descritto ha trovato un sostegno anche nella giurisprudenza che, con riferimento ai procedimenti discrezionali, ha individuato nell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento la garanzia per la ponderazione degli interessi coinvolti (escludendone l'obbligo solo quando l'amministrazione deve limitarsi ad adottare un atto vincolato, ovvero quando non si manifesti il bisogno di condurre un'istruttoria, e il processo è privo di contenuti discrezionali)¹⁴³. Altro aspetto colto dalla giurisprudenza è stato quello della democratizzazione dell'agire amministrativo, nell'ottica in cui l'intervento del privato nel procedimento non è solo propedeutico alla propria tutela, ma garantisce che l'interesse pubblico sia perseguito in modo migliore¹⁴⁴.

Concludendo l'introduzione, e prima di parlare del diritto di accesso, conviene sottolineare le due funzioni principali della partecipazione: da un lato quella di garanzia, e dall'altro quella di collaborazione. Esse sono state considerate molto spesso come separate in termini di reciproca esclusione o incompatibilità. Tuttavia, nel tempo, parte della dottrina¹⁴⁵ e della giurisprudenza¹⁴⁶ sono arrivate a sostenere la convivenza dei due aspetti nell'istituto, che quindi è abile a garantire tanto la tutela del soggetto amministrato che la qualità dell'istruttoria. Infatti l'intervento dell'interessato, o degli interessati, diminuisce il pericolo di una

avrebbe dovuto conformare e regolare puntualmente i rapporti tra pubblico e privato; l'attuazione della legge da parte dell'amministrazione, in modo automatico, sarebbe stata condizione sufficiente per garantire l'efficienza della propria azione. Sul punto si veda O. Apperti, *op. cit.*, Assago 2015, p. 165.

¹⁴³ Cfr. Tar Campania, Napoli, sez. I, 25.1.1993, n. 18 e 2.12.1993, n. 403.

¹⁴⁴ Cfr. Tar Sicilia, Catania, sez. I, 31.1.1994, n. 67: "Il procedimento è pur sempre rivolto a soddisfare gli interessi pubblici, ma nella nuova ottica legislativa l'intervento del privato e l'emersione del suo interesse nel procedimento serve proprio a consentire alla pubblica amministrazione una migliore soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso una gestione più razionale e democratica del potere, così da passare da un'amministrazione di tipo monologico ad una di tipo dialogico".

¹⁴⁵ Sul punto si vedano di G. Sala, *Il principio del giusto procedimento*, Milano, 1985; e *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993.

ponderazione non adeguata, e di una conseguente decisione finale scorretta. Questo meccanismo garantisce anche un minore ricorso post-provvedimento al giudice amministrativo, con diminuzione notevole dei contrasti. È l'autoritarità, nel processo che conduce alla decisione dell'amministrazione, ad essere attenuata, rendendosi maggiormente controllabile l'intero percorso in tutte le fasi.

È con la legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990 e successive modifiche (legge 15/2005), che si supera definitivamente la concezione elitaria e autoritaria dell'agire amministrativo. Gli artt. 7 e 9 della legge introducono l'istituto della partecipazione legittimando i soggetti indicati ad intervenire nel procedimento. La pubblica amministrazione non sceglie più in solitudine, e il cittadino non subisce più un'imposizione dall'alto, grazie all'introduzione di garanzie procedurali a tutela della partecipazione¹⁴⁷. L'art. 13 della legge sul procedimento, come novellato dall'art. 21 della legge 15 del 2005, definisce l'ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione procedimentale, indicandone i confini (ed elencando i pochi casi di esclusione¹⁴⁸). Per tutti i procedimenti in cui la partecipazione è prevista, l'elemento costitutivo della "collaborazione" tra pubblico e privato è la comunicazione dell'avvio del procedimento, disciplinata dall'art. 7 della legge. Questa deve essere inviata a tre categorie di individui, indicati come: coloro nei cui confronti l'atto finale è destinato a produrre effetti diretti; coloro che per legge intervengono nel procedimento; infine, coloro che, diversi dal destinatario, possono subire lo stesso un effetto dal provvedimento finale. I soggetti indicati dall'art. 7, che sono i destinatari della comunicazione di avvio del procedimento (con l'aggiunta di quelli indicati dall'art. 9) hanno il diritto di prendere visione degli atti relativi allo stesso (definito in questo caso endoprocedimentale), salvo i casi previsti dall'art. 24, e di presentare memorie scritte e documenti.

La comunicazione di avvio del procedimento consente la partecipazione dei soggetti coinvolti nell'attività decisionale dell'amministrazione. Grazie alla ricezione della comunicazione le categorie su menzionate possono inviare memorie e documenti influenzando sull'attività istruttoria e conseguentemente su quella decisionale¹⁴⁹. Prima delle modifiche apportate dalla legge 15/2005, l'art. 8 della l. 241/1990 stabiliva che l'omissione della comunicazione di avvio potesse essere fatta valere dal soggetto direttamente interessato: il legislatore considerava il mancato avviso di avvio come un vizio di legittimità, idoneo a ripercuotersi sul provvedimento finale. Con la novella del 2005 la questione dell'omissione della

¹⁴⁶ Cons. Stato, sez. V, 13.11.1995, n. 1562.

¹⁴⁷ Cons. Stato, sez. VI, 16.4.1998, n. 515.

¹⁴⁸ Al comma 1 dell'art.13 si legge che le disposizioni contenute nel Capo III della legge (artt. 7 – 13) non si applicano all'attività della pubblica amministrazione volta a emanare atti normativi, atti amministrativi a portata generale, atti di pianificazione o programmazione. Inoltre al comma 2 aggiunge che le norme non si applicano anche ai procedimenti tributari, ai procedimenti previsti dal d.l. n. 8 del 1991 (e successive modifiche) recante norme relative ai sequestri di persona a scopo di estorsione e alla protezione dei testimoni e alla protezione e trattamento sanzionatorio dei collaboratori di giustizia, e ai procedimenti previsti dal d.lgs. n. 119 del 1993 recante la disciplina per il cambiamento delle generalità dei testimoni di giustizia.

¹⁴⁹ Tar Campania, Napoli, sez. II, 15.9.2005, n. 14569.

comunicazione di avvio ha assunto una differente sfumatura¹⁵⁰: la prima parte del nuovo art. 21-*octies*, comma 2, identifica come non annullabile il provvedimento adottato violando le norme sul procedimento, nel caso in cui esso stesso abbia una natura vincolata e sia pacifico che il contenuto non sarebbe potuto essere differente da quello effettivamente adottato; nella seconda parte del comma 2 si aggiunge che un provvedimento si ritiene ancora non annullabile, anche in caso di omissione della comunicazione di avvio del procedimento, qualora si dimostri in giudizio che il contenuto non sarebbe stato differente da quello adottato. L'introduzione di questa norma è stata letta come conferma dell'orientamento che sanciva l'irrelevanza della comunicazione nei casi in determinate fattispecie. Altre deroghe all'obbligo di invio della comunicazione sono relative ai casi in cui vi è una particolare esigenza di celerità, quando si è dinanzi all'esigenza di provvedimenti vincolati, e quando i procedimenti siano avviati per istanza di parte.

4.2. Il diritto di accesso

4.2.1. La disciplina generale (legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche)

Come descritto nel precedente paragrafo, la legge 7 agosto 1990 n. 241, annovera tra i principi fondamentali dell'azione amministrativa quello della partecipazione. Ad esso si aggiungono anche quello di pubblicità e quello di trasparenza, sanciti entrambi all'art. 1 della legge¹⁵¹. Questi sono la prerogativa centrale perché risulti rispettata la legalità, l'imparzialità e il buon andamento dell'attività amministrativa, come stabilito dalla Costituzione (art. 97). Lo strumento tipico della partecipazione è il diritto di accesso ai documenti amministrativi, riconosciuto non solo nell'ordinamento italiano grazie alla legge sul procedimento del 1990, ma anche a livello comunitario negli artt. 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹⁵².

Per quanto attiene al fondamento costituzionale alla base del diritto di accesso le opinioni dottrinali sono state a volte contrastanti. In primo luogo va segnalata una tesi che può considerarsi tradizionale: secondo questa il diritto di accesso va interpretato come un ambito specifico del più generico diritto d'informazione (art. 21, Cost.). Sul punto si è espressa anche la Corte Costituzionale che ha parlato del diritto di accesso come di un interesse generale all'informazione protetto, per l'appunto, dall'art. 21¹⁵³. La

¹⁵⁰ Ci si riferisce all'introduzione dell'art. 21-*octies*, comma 2, l. 241/1990.

¹⁵¹ Art. 1, comma 1, l. 241/1990, come modificato dall'art. 21, l. 15/2005 e dall'art. 7, l. 69/2009: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario [...]".

¹⁵² Per una trattazione generale del diritto di accesso ai documenti amministrativi si vedano V. C. Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2012, pp. 354 e ss.; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino 2013, pp. 46 e ss.; F. Merloni, *La trasparenza amministrativa*, Milano 2008, pp. 45 e ss.

¹⁵³ Si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 105 del 15.6.1972 e n. 94 del 30.5.1977. Nella prima delle due sentenze si legge che l'interesse generale all'informazione tutelato dall'art. 21 Cost. implica "in un regime di libera democrazia [...] pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee". Nella sentenza

tesi sembra essere stata confermata anche dalla circostanza per la quale nel 1985 la commissione Bozzi per le riforme istituzionali propose l'inserimento di un articolo 21-*bis* nella Costituzione, per il quale “nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, tutti [avevano] il diritto di cercare, trasmettere e ricevere informazioni, nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguarda[va]no”. Una seconda tesi prevede invece una distinzione netta tra libertà di informazione e diritto di accesso agli atti amministrativi: il diritto di accesso avrebbe il proprio fondamento costituzionale nei principi elencati dagli artt. 97 e 98 della Carta costituzionale (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione). La terza tesi, infine, insiste sull'idea che non esista alcun fondamento costituzionale del diritto di accesso, ma che questo sia esclusivamente un valore costituzionalmente rilevante, e si configuri, quindi, come un principio direttivo dell'attività del legislatore.

L'accesso, così come è stato disciplinato dalla legge sul procedimento, può avere un carattere sia endo-procedimentale che eso-procedimentale, a seconda che si parli di atti inerenti un procedimento in corso nel quale si è coinvolti o atti relativi a procedimenti ormai conclusi. Nel primo caso, disciplinato dall'art. 10 della legge, si esplica la natura strumentale dell'accesso alle opportunità partecipative dell'interessato al procedimento; il soggetto potrà visionare i documenti che lo riguardano e fornire sulla base di questi le proprie memorie, o ulteriori documenti che ritiene possano aiutare l'amministrazione a prendere una giusta direzione. Nel secondo caso, ovvero l'accesso ai documenti amministrativi indipendentemente dalla sussistenza di un procedimento in corso, si entra nel campo dell'accesso concepito come ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza indicati dall'art. 1; la legge dedica l'intero capo V (artt. 22 – 28) a quest'ipotesi¹⁵⁴.

Negli anni la dottrina e la giurisprudenza si sono confrontate sulla questione inerente la natura della posizione giuridica ascrivibile al soggetto che avanzi la richiesta di accesso. Si sono pertanto distinti due differenti orientamenti, uno volto ad inquadrare il diritto di accesso come un interesse legittimo, e un altro volto a definirne la sua natura di diritto soggettivo. Nel corso del tempo è stata la seconda interpretazione ad avere la meglio, ma è interessante riportare brevemente alcune considerazioni a sostegno sia dell'una che dell'altra. Prima della legge sul procedimento era possibile distinguere le ipotesi in cui l'accesso fosse regolato da specifiche norme o regolamenti, da quelle in cui mancava del tutto una disciplina sull'argomento, ed era nella prima delle due che si configurava un diritto soggettivo all'accesso. Dopo l'entrata in vigore della l. 241/1990, parte della dottrina è rimasta adesa alla valutazione della natura del diritto di accesso come diritto soggettivo. Una delle motivazioni principali alla base di questa posizione deriva dal dato terminologico: lo stesso legislatore infatti, aveva definito la materia dell'accesso come un diritto (art. 22 l. 241/1990). A questa interpretazione ha aderito in un primo momento anche la giurisprudenza del Consiglio

del 1977, facendo riferimento alla precedente, la Corte dichiara che “[...] non è dubitabile che sussista, e sia implicitamente tutelato dall'art. 21 Cost., un interesse generale della collettività all'informazione”.

¹⁵⁴ Cfr. F. R. Maellaro, *Il diritto di accesso*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015, p. 772-773.

di Stato¹⁵⁵ identificando chiaramente il diritto di accesso come un diritto soggettivo all'informazione, precisando anche che le esclusioni dall'esercizio del diritto indicate all'art. 24 vadano considerate solo come delle eccezioni. L'interpretazione sulla quale inizialmente, sia dottrina che giurisprudenza, hanno concordato, è stata messa in crisi dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 1999 (n. 16 del 24.6). In essa, per la prima volta, si è statuito che il diritto di accesso andasse identificato come interesse legittimo, dato che il termine "diritto" doveva essere considerato atecnicamente. Il dato che ha stimolato questa interpretazione era rinvenibile nell'art. 25 comma 5 della legge, in cui si fissava un termine temporale entro il quale fosse proponibile il ricorso "contro le determinazioni concernenti il diritto di accesso". L'elemento del termine temporale per il ricorso ha offerto l'opportunità di definire il diritto di accesso come interesse legittimo: infatti, è ravvisabile una posizione di interesse legittimo qualora un provvedimento amministrativo possa essere impugnato entro un termine perentorio, nonostante nel linguaggio comune le stesse posizioni siano spesso definite come diritti. Oltre a rovesciare l'interpretazione terminologica, nell'adunanza plenaria del 1999, il Consiglio di Stato ha fornito un'altra considerazione a sostegno della propria tesi, affermando che l'attribuzione al giudice amministrativo del potere di giudicare sul diritto di accesso, se inteso come diritto soggettivo, avrebbe comportato un'eccezione a quanto disposto in Costituzione (art. 24), senza che ci fosse alcuna specificazione legislativa a legittimarlo. Nonostante l'apparente forza delle argomentazioni pronunciate nel 1999, la stessa adunanza plenaria ha compiuto passi indietro a riguardo, riconsiderando la sua posizione rispetto al diritto di accesso. Infatti, negli anni successivi, più volte è stata ribadita la natura di diritto soggettivo del diritto di accesso, sia con riferimento alla dizione normativa, sia perché la giurisdizione del giudice amministrativo sulla materia è di tipo esclusivo, e quindi tradizionalmente è estesa alle materie nelle quali si presentano controversie relative a diritti soggettivi. Tale chiarimento è indicato anche nell'art. 133 del Codice del processo amministrativo, che include, nell'ambito della competenza esclusiva del giudice amministrativo, le controversie legate al diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La legge sul procedimento amministrativo del 1990 è stata oggetto di modifica nel 2005, con la legge n. 15 dell'11 febbraio recante "modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n.241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa". I punti centrali della riforma riguardano molteplici argomenti. Tra i più significativi vanno annoverati: il ricorso a strumenti di natura negoziale per l'azione amministrativa¹⁵⁶, il recepimento della normativa comunitaria come fonte della disciplina, l'introduzione del principio di

¹⁵⁵ Cons. Stato, Sez IV, 3.11.1997, n. 1254.

¹⁵⁶ Art. 1-bis introdotto dalla legge 15/2005: "La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente". Con riferimento all'embricazione tra diritto pubblico e diritto privato nella pubblica amministrazione si vedano: A. Pajno, *Diritto pubblico e diritto privato*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, *Annuario 2002*, Milano, 2003, pp. 55 e ss.; e L. Torchia, *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna, 2012, pp.67 e ss.

trasparenza¹⁵⁷, la modifica della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi. L'ultimo punto è quello di maggiore interesse per questa trattazione.

Il capo V della legge è stato ampiamente novellato e nel suo primo articolo (art. 22) sono state fornite alcune definizioni fondamentali: le prime ad imporre attenzione sono quelle dedicate alla specificazione di cosa vada inteso con i termini di “documento amministrativo” e “diritto di accesso”, contenute nel comma 1 dell'articolo. Con riferimento all'oggetto del diritto di accesso, ovvero i documenti amministrativi, già nel 1990 il legislatore si era preoccupato di fornirne una definizione, identificandoli come “ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni, o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa”. Tale formulazione è stata ampliata dal disposto dell'art. 15, legge 15 del 2005, che ha ricompreso nell'insieme dei documenti amministrativi anche quelli detenuti dall'amministrazione, e non solo formati, concernenti sia l'attività di diritto pubblico che di diritto privato¹⁵⁸. In questo modo si è ritenuto fossero inclusi anche gli atti formati da soggetti privati nello svolgimento di attività connesse all'agire amministrativo¹⁵⁹. Il testo originario difettava anche di una definizione generale di “diritto di accesso”. A colmare questa lacuna è intervenuta la lettera a) del comma 1 dell'art. 22, novellato nel 2005, all'interno del quale si legge che “per *diritto di accesso* [si intende] il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi”.

Da un punto di vista oggettivo, nell'elenco delle definizioni si riferisce dei concetti di “interessati” e “controinteressati” all'accesso. I primi sono “tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento del quale è chiesto l'accesso”; attraverso quest'enunciazione il legislatore ha indicato come presupposto fondamentale per esercitare il diritto di accesso, la sussistenza di una posizione giuridica legittimante in capo al richiedente. Di conseguenza sono esclusi dall'esercizio del diritto di accesso tutti i soggetti per i quali non sia presente un collegamento diretto tra la propria posizione giuridica e il documento in questione¹⁶⁰. Con la definizione di “controinteressati”, invece, il legislatore si riferisce agli altri soggetti “individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall'esercizio dell'accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla

¹⁵⁷ Art. 1, comma 1, l. 241/1990, come modificato dall'art. 21, l. 15/2005 e dall'art. 7, l. 69/2009: “L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di *trasparenza* secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché *dai principi dell'ordinamento comunitario* [...]”.

¹⁵⁸ Art. 22, lett. d), l. 241/1990, modificato dalla l. 15/2005: “per *documento amministrativo* [si intende] ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale”.

¹⁵⁹ Si vedano Cons. Stato, sez. VI, 2.10.2009, n. 5987 e 21.5.2009, n. 3147.

riservatezza”. A questo gruppo di soggetti va pertanto garantita la partecipazione procedimentale (e processuale) attraverso comunicazione, con allegata la richiesta di accesso al documento in questione.

Il diritto di accesso, come descritto dalla legge sul procedimento e successive modifiche, poteva essere esercitato in due differenti maniere: in primo luogo attraverso un’istanza informale, anche verbale, che l’amministrazione esaminava sul momento; in secondo luogo attraverso la presentazione di un’istanza formale. In entrambi i casi l’istanza necessitava di una motivazione che aiutava l’amministrazione a valutare la legittimità del soggetto richiedente all’accesso. Dinanzi ad un’istanza l’amministrazione aveva cinque opzioni: accoglierla, rigettarla, differirla, limitarla e invitare il soggetto a presentare un’istanza formale qualora la prima fosse di tipo informale. Una volta ottenuto l’accesso, esso si sostanziava in due poteri: la visione del documento e l’estrazione di una copia a pagamento¹⁶¹.

L’articolo 24, comma 1, della legge 241/1990, novellata dalla legge 15/2005, riporta i cosiddetti casi di esclusione, ovvero le circostanze in cui l’accesso ai documenti amministrativi è limitato per ragioni di riservatezza e segretezza, legate ad interessi pubblici o di terzi. In questi casi, l’amministrazione non può esercitare alcun tipo di potere discrezionale rispetto all’istanza di accesso che dovrà solamente essere rigettata. La legge specifica puntualmente i casi di esclusione dal diritto di accesso, stabilendo che siano esclusi da questo:

- i documenti coperti dal segreto di Stato;
- i procedimenti tributari;
- i documenti relativi all’attività dell’amministrazione finalizzata all’emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione o programmazione;
- i documenti relativi ai procedimenti selettivi contenenti informazioni di natura psico-attitudinale di soggetti terzi.

Oltre a queste categorie, le amministrazioni possono disporre il diniego dell’accesso ad altri documenti in virtù del comma 2 dell’art. 24, in cui si rinvia ad un regolamento governativo per la determinazione delle altre fattispecie di esclusione; scopo dell’esclusione è la tutela degli interessi di sicurezza e difesa nazionale, della politica monetaria, del mantenimento dell’ordine pubblico, della prevenzione della criminalità, e della riservatezza dei dati personali di terzi¹⁶².

Concludendo la breve descrizione della disciplina italiana sul diritto di accesso, occorre parlare della sua tutela giurisdizionale. La materia è sempre stata oggetto di una grande attenzione da parte del legislatore,

¹⁶⁰ Cfr. F. R. Maellaro, *op. cit.*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015, p. 786.

¹⁶¹ Cfr. F. Merloni, *op. cit.*, pp. 133 – 134.

¹⁶² In tale circostanza occorre tutelare due tipologie di interessi, entrambe tutelate a livello costituzionale, quali il diritto alla difesa in giudizio e la riservatezza. La legge 241/1990 individua quest’ultima come un interesse da salvaguardare con riferimento sia alle persone fisiche che a quelle giuridiche.

che ha stabilito un sistema a “doppio binario”¹⁶³. Infatti, a fronte del diniego o del differimento della richiesta di accesso, l’art. 25 della legge, ai commi 4 e 5, prevede la facoltà di adire sia il giudice amministrativo (giurisdizione esclusiva), sia il difensore civico o la commissione per l’accesso (in base all’oggetto della richiesta che poteva riguardare rispettivamente atti regionali, provinciali e comunali, oppure statali). Con l’adozione del Codice del processo amministrativo, la disciplina è confluita all’interno dell’art. 116, richiamato esplicitamente dall’art. 25 della legge sul procedimento: il ricorso al giudice amministrativo può essere esperito sia avverso le determinazioni che avverso il silenzio della pubblica amministrazione rispetto ad una richiesta di accesso; i titolari dell’azione in giudizio sono sia i soggetti interessati che i controinteressati (che potrebbero vedere lesa il proprio diritto alla riservatezza qualora un documento che li riguarda sia stato esibito); il ricorso deve essere presentato entro 30 giorni dalla conoscenza della determinazione impugnata o dalla formazione del silenzio; gli strumenti alternativi di tutela giurisdizionale, per il riesame delle decisioni dell’amministrazione relative alle istanze di ostensione dei documenti consentono, a loro volta, il ricorso al difensore civico o alla commissione per l’accesso (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri); nel particolare, il difensore civico ha giurisdizione sugli atti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, a differenza della commissione che si pronuncia sugli atti delle amministrazioni statali centrali e periferiche; se la pronuncia di uno di questi due organi non viene formulata entro 30 giorni dalla presentazione dell’istanza, il ricorso si intende respinto.

4.2.2. Il decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) e la strada verso un Foia italiano

Entro febbraio del 2016, il governo italiano adotterà un decreto legislativo che riconoscerà definitivamente il diritto di accesso alle informazioni e ai dati della pubblica amministrazione, ispirandosi al modello diffuso dei Foia. L’indicazione proviene dall’art. 7 della legge 124/2015 (cd. legge Madia)¹⁶⁴, ed è sospinta anche dalla società civile¹⁶⁵. È indubbio che l’Italia sia in ritardo rispetto ad altri Paesi, europei e non, che hanno adottato i propri Foia già anni fa (primi fra tutti gli Stati Uniti nel 1966)¹⁶⁶; l’Italia, come si è visto, non manca di una disciplina dell’accesso; tuttavia, almeno fino all’adozione del decreto trasparenza, questo

¹⁶³ Sul punto si veda F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, 2016, pp. 1169 e ss.

¹⁶⁴ L’articolo 7 reca una delega al governo italiano inerente alla riforma della disciplina contenuta nel decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013) sulla pubblicità, la trasparenza e la diffusione delle informazioni da parte dell’amministrazione. Si veda Servizio studi Senato, *Dossier n. 88*, p. 6.

¹⁶⁵ Il progetto Foia4Italy nasce dalla società civile italiana, attiva da anni su trasparenza, libertà di informazione, accesso a dati con molti percorsi di approfondimento, divulgazione, pressione politica tra cui foia.it. Lo scopo è ottenere, anche in Italia, strumenti già disponibili in molti altri Stati per vigilare sull’operato dell’amministrazione e snellire il suo lavoro.

¹⁶⁶ Il diritto alla conoscenza delle informazioni e dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni è riconosciuto già da tempo anche in Europa. La prima legislazione in materia è stata adottata in Svezia nel 1776, in Finlandia nel 1951, in Norvegia nel 1970 e in Danimarca nel 1985. Gli Stati scandinavi sono stati i primi, a differenza dei Paesi dell’Europa continentale e del Regno Unito in cui l’affermazione del principio della trasparenza amministrativa ha incontrato maggiori ostacoli, affermandosi in un primo momento esclusivamente come garanzia di un giusto processo.

diritto era stato considerato quasi esclusivamente come uno strumento per aumentare i diritti di difesa dei soggetti coinvolti in un procedimento amministrativo.

Il percorso verso il quale l'ordinamento italiano si sta muovendo prende esempio da quanto accaduto nel resto d'Europa negli ultimi vent'anni: alle normative sulla trasparenza procedurale (simili alla 241/1990), si sono affiancate leggi inerenti il *right to know*, ovvero il diritto fondamentale di chiunque a conoscere ed accedere alle informazioni detenute dall'amministrazione, in funzione di un migliore funzionamento dell'ordinamento democratico. Alla diffusione di un modello di *open government*, recepito con vigore anche oltre oceano da Obama, ha contribuito notevolmente sia il diritto europeo che quello internazionale. Nell'Ue l'accesso ai documenti delle istituzioni europee è garantito sia nei trattati (art. 255 tr. CE, ora art. 15 TUE), sia nella Carta dei diritti fondamentali del 2001 (art. 42); inoltre nel 2008 il Consiglio d'Europa ha approvato la Convenzione sull'accesso ai documenti ufficiali, che è il primo strumento di diritto internazionale a vincolare le parti contraenti a garantire il diritto di ognuno, senza discriminazione, di avere accesso ai documenti ufficiali delle autorità pubbliche. Il *right to know* favorisce il corretto funzionamento delle democrazie grazie a tre fattori: in primo luogo, previene la corruzione poiché consente un controllo diffuso sull'agire dell'amministrazione (*accountability*); in secondo luogo, assicura e stimola una maggiore partecipazione ai processi decisionali pubblici (*participation*); infine, rinforza la legittimazione delle amministrazioni stesse, costrette ad operare come in una casa di vetro¹⁶⁷ (*legitimacy*).

Il decreto legislativo sulla trasparenza del 2013 ha fatto proprie le nuove concezioni legate al *right to know*: si legge nell'art. 1 del documento che il principio generale della trasparenza favorisce “forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche” da parte dell'amministrazione, e collabora all'attuazione del principio democratico garantendo il rispetto delle libertà individuali e collettive, e dei diritti civili, politici e sociali. Applicando tale principio il diritto di accesso è qualificato come un diritto di chiunque, azionabile contro il potere pubblico indipendentemente dalle ragioni dell'interesse.

Garantire il *right to know* può comportare costi molto alti¹⁶⁸. In Italia, complice il debito pubblico, non è ipotizzabile stanziare cifre elevate a questo scopo. Pertanto si è lentamente diffuso nel nostro ordinamento il dogma della “trasparenza a costo zero”¹⁶⁹. Già durante i lavori preparatori della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, la Commissione Nigro aveva proposto l'estensione a chiunque del diritto di accesso, ma l'iniziativa fu bocciata per il timore legato al suo impatto organizzativo e

¹⁶⁷ L'espressione è stata pronunciata da Turati nel 1908 ed è utile per indicare l'obiettivo finale dell'amministrazione, ovvero quello della propria visibilità, presupposto sia di un controllo dal basso, sia dell'effettiva concezione democratica del rapporto tra cittadini e Stato: “Dove un superiore, pubblico interesse non imponga un segreto momentaneo la casa dell'amministrazione dovrebbe essere aperta”.

¹⁶⁸ Dal sito Foia.gov americano si evince che nel 2012 il solo dipartimento per la salute ha speso per l'applicazione del FOIA circa 50 milioni di dollari, impiegando più o meno 300 impiegati.

¹⁶⁹ Cfr. M. Savino, *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8.9.2013, p. 797.

finanziario; e la portata dell'innovazione è stata comunque notevole: al comma 1 dell'art. 22 (Capo V sull'*accesso ai documenti amministrativi*) del testo originario si leggeva che “al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo sviluppo imparziale è riconosciuto a *chiunque vi abbia interesse* per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge”; il diritto di accesso poteva, dunque, essere esercitato esclusivamente dai soggetti portatori di un interesse relativo alla tutela delle proprie situazioni giuridiche. Nel 2005 la l.15 dell'11 febbraio ha modificato in senso ancora più restrittivo il profilo soggettivo del diritto di accesso: nell'art. 22 comma 1, come novellato nel 2005, si dà la definizione di *interessati* al diritto di accesso e si considerano tali “tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un *interesse diretto, concreto e attuale*, corrispondente ad una situazione giuridicamente collegata al documento al quale si è chiesto l'accesso”; la soggettività è stata ulteriormente specificata, e limitata, grazie alle caratteristiche di concretezza e attualità dell'interesse, che si sono aggiunte al coinvolgimento diretto. Per il profilo soggettivo dell'accesso, la vera svolta si è avuta proprio con il decreto trasparenza del 2013 (d.lgs. 4 marzo 2013, n. 33): al comma 1 dell'art. 5, che introduce nell'ordinamento italiano il concetto di *accesso civico*, si legge che “l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di *chiunque* di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”; si può pensare ragionevolmente che grazie a questa disposizione anche in Italia sia stato riconosciuto il *right to know* (il decreto trasparenza, infatti, riconosce a *chiunque* il diritto di accesso indipendentemente dal coinvolgimento nel procedimento amministrativo e dalle ragioni del suo interesse conoscitivo); al comma 2 si legge anche che “la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente” e che la richiesta di accesso ad un documento o atto non deve più essere giustificata attraverso una motivazione che indichi l'interesse diretto del soggetto.

Sulla base delle tante esperienze straniere, il nuovo decreto legislativo dovrebbe prevedere un'ulteriore estensione dell'interpretazione soggettiva del diritto di accesso: con la nuova disciplina, cambierà lievemente il significato della parola “chiunque”, presente già nel decreto trasparenza del 2013. Con essa ci si riferirà a “qualsiasi persona, fisica o giuridica, *a prescindere dalla cittadinanza*, ivi compresi gli apolidi”. La specificazione muove dai dubbi posti da alcuni, con riferimento ai precedenti atti, rispetto al diritto di accesso da parte di cittadini non italiani. Sotto il profilo soggettivo sarebbe questo l'elemento di novità del Foia.

A differenza di quanto detto per il profilo soggettivo, in cui la novità c'è ma non sembra essere di portata epocale, il Foia può rappresentare una notevole innovazione con riferimento al profilo oggettivo del diritto di accesso. Nel decreto trasparenza l'oggetto del diritto ad accedere è circoscritto a “i documenti, le informazioni e i dati *oggetto di pubblicazione obbligatoria* ai sensi della normativa vigente” (art. 3 d.lgs.

33/2013). Quindi, per il legislatore, solo i documenti per i quali le amministrazioni sono obbligate a dare pubblicità sono oggetto del diritto di accesso, escludendo in questo modo tutti quelli che sono pubblici, ma rientrano nel novero di quelli per cui la pubblicazione è facoltativa. In questo modo si è posto un potere discrezionale in capo all'amministrazione; e per i documenti la cui pubblicazione non è obbligatoria, l'accesso è consentito esclusivamente qualora si dimostri l'interesse diretto, come predisposto dalla l.241/1990 (valendo in questo modo anche le cause di esclusione contenute nell'art. 24 della stessa legge). La limitatezza del diritto di accesso così impostato, è foriera di una divergenza con le legislazioni straniere, che attiene alle due tecniche di *apertura*, ovvero la pubblicazione e l'accesso individuale. Sia per i cittadini, che per le amministrazioni, la pubblicazione è lo strumento prediletto, ed è pertanto quello maggiormente utilizzato dai Foia stranieri (i cittadini accedono direttamente, e le PA non devono dirimere le richieste singole). Il secondo strumento (accesso individuale) interviene solo qualora il diritto di accesso vada temperato con altri (facenti capo a politica estera e difesa, politica economica e finanziaria, conduzione di indagini, tutela dati personali di terzi, interessi commerciali, segreti industriali o di altro tipo). I Foia stranieri prevedono una totale complementarità dei due strumenti, in modo tale che dove non arrivi il primo, arrivi il secondo. Tra i due l'obbligo di pubblicazione rappresenta più spesso il mezzo attraverso il quale si ottiene il fine, ovvero l'esercizio del diritto di accedere all'informazione. Mentre, nell'impostazione del decreto trasparenza, mezzo e fine si invertono, e la pubblicazione obbligatoria diviene lo strumento attraverso il quale garantire l'accesso.

L'applicazione del principio di accesso ai documenti e alle informazioni risulta pertanto più complessa e meno "libera" che altrove, minando alle fondamenta la trasparenza stessa. La proposta all'esame delle Camere sembra voler porre rimedio a tale problematica fornendo una definizione di *diritto di accesso* più ampia, e configurandolo come il diritto di richiedere e di ottenere la conoscenza delle informazioni *formate, detenute o comunque in possesso* della P.A.. Una delle soluzioni a questa problematica è dunque estendere notevolmente gli obblighi di pubblicazione in capo alle P.A., mantenendo così intatto l'impianto del decreto del 2013, ma migliorando notevolmente l'ambito di applicazione del principio.

4.3. L'e-Government in Italia. I Piani d'azione e il Codice dell'Amministrazione Digitale

Guardando al contesto italiano, in cui si sono sviluppate le politiche di *e-government* promosse dal legislatore, non si può non fare riferimento alla riforma del titolo V della Costituzione, che ha stimolato un cambiamento dell'organizzazione dell'intero ordinamento. Con la riforma, infatti, Regioni ed Enti Locali hanno assunto un ruolo portante nell'ottica di promuovere lo sviluppo economico dell'intero Paese, anche attraverso l'innovazione tecnologica. Non è un caso che, soprattutto nella fase iniziale, molte delle iniziative siano state dedicate proprio ai livelli di governo periferici. Regioni ed Enti Locali sono stati i soggetti portatori di maggiori innovazioni, anche nel campo dell'*e-government*, grazie alla vicinanza di essi alla

società civile che ha reso più attinenti alle reali esigenze dei cittadini le azioni proposte¹⁷⁰. I due processi (federalismo e innovazione a livello locale) si sono intersecati e hanno rappresentato, l'uno per l'altro, una condizione abilitante: senza un utilizzo massiccio della tecnologia sarebbe risultato difficile riformare l'organizzazione della pubblica amministrazione in toto; al contrario, senza una riforma dell'ordinamento non sarebbe potuta operarsi una diffusione dell'*e-government* tanto a livello locale, che centrale. Pertanto, anche in Italia, come negli Stati Uniti e in Europa, le tecnologie dell'informazione hanno rappresentato, e continuano a rappresentare, uno strumento per aumentare la competitività economica del Paese, in concomitanza con un rinnovamento delle metodologie di lavoro dell'amministrazione.

È nel quadro giuridico descritto in 4.1 e 4.2 che si sono instaurate le politiche di *e-government* italiane. L'attività normativa è stata caratterizzata da un approccio del legislatore incline a fornire linee guida e principi programmatici, piuttosto che disposizioni dettagliate: rispetto alla disciplina sulla trasparenza e a quella sul diritto di accesso, sono state introdotte regole funzionali all'adeguamento della loro attuazione, senza che ne fosse alterata la sostanza. Esempio di questo atteggiamento è l'articolo 52 del Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo n. 82 del 2005) che rimanda esplicitamente al capo V della legge sul procedimento amministrativo del 1990¹⁷¹.

La più grande innovazione sul tema dell'*e-government* è stata rappresentata proprio dall'approdo nel 2005 al Codice dell'Amministrazione Digitale (da ora in poi CAD)¹⁷², aggiornato nel 2010 dal decreto legislativo n. 235: in questo testo normativo si ritrovano i principi cardine della digitalizzazione dell'apparato pubblico italiano e vi si è giunti grazie ai primi interventi in materia di cui si parlerà a breve. Sin dalla sua prima formulazione, il CAD è stato un testo completo e proiettato verso il futuro, ma ha sofferto di una diffusa disapplicazione da parte dell'amministrazione italiana, in virtù di una generale resistenza all'evoluzione, ma anche per la mancanza di precise sanzioni per i funzionari non zelanti¹⁷³. La nuova versione del CAD ha aggiornato il quadro normativo sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione, adeguandolo all'evoluzione tecnologica degli anni appena trascorsi e tuttora in atto. Il grande merito della nuova versione è quello di aver concretizzato maggiormente quanto previsto dalla dichiarazione di principio del testo precedente, introducendo alcune innovazioni normative che hanno puntato ad incidere direttamente sui comportamenti e sulle prassi delle amministrazioni, e sulla qualità dei servizi digitali offerti¹⁷⁴; grazie ad esso il legislatore ha messo ulteriormente in evidenza quanto l'utilizzo

¹⁷⁰ Cfr. E. Di Maria, S. Micelli, *op. cit.*, p. 59: “La convergenza dei due processi [...], da una parte la radicale riforma dell'amministrazione e dall'altro il pieno dispiegamento dell'innovazione tecnologica a livello locale, sottolinea questi percorsi come due principali motori del cambiamento”.

¹⁷¹ “L'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti è disciplinato dalle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni del presente codice e nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento in materia di protezione dei dati personali, di accesso ai documenti amministrativi, di tutela del segreto e di divieto di divulgazione”.

¹⁷² D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

¹⁷³ Cfr. S. Aliprandi, *Il fenomeno Open Data. Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Milano, 2014.

¹⁷⁴ Cfr. A. Rocchi, *op. cit.*, p.116.

della tecnologia sia strumento indispensabile per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione alla vita democratica del Paese¹⁷⁵.

Il nuovo CAD è stato formulato sostanzialmente seguendo due linee guida principali: la prima è garantire l'effettività della riforma, introducendo premi per le amministrazioni virtuose e meritevoli, e sanzioni per l'inadempimento degli obiettivi prefissati; la seconda, invece, è incentivare l'innovazione della pubblica amministrazione partendo dalla razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa, e giungendo alla digitalizzazione dei procedimenti, così da ottenere un risparmio in termini di risorse sia umane che finanziarie (il che favorisce lo stanziamento di maggiori risorse sui progetti più innovativi).

Le novità introdotte dal nuovo CAD sono state molteplici e se ne fornisce di seguito un sintetico quadro, prendendo spunto da una conferenza stampa tenuta dal Ministro per l'Innovazione e la Tecnologia a seguito dell'adozione del testo novellato. I principali interventi sono così riassumibili: è stato fornito un sistema di contrassegno generato elettronicamente e stampabile dall'utente, per sancire la conformità dei documenti cartacei a quelli digitali, validando, quindi, i documenti indipendentemente dal supporto (artt. 20 – 23-*quater*); sono state fornite indicazioni sulla validità delle copie informatiche (artt. 22 – 23 – 23-*bis* – 23-*ter*); le norme sulla conservazione digitale dei documenti hanno introdotto la figura dei conservatori accreditati, dei quali può servirsi il responsabile della conservazione, e che possiedono il requisito della sicurezza e dell'affidabilità per detenerli (artt. 43 – 43-*bis*); la Posta Elettronica Certificata (PEC) è stata sponsorizzata come il mezzo più veloce, sicuro e valido per comunicare con la pubblica amministrazione, e i cittadini possono utilizzarla anche come strumento di identificazione, sorpassando l'uso della firma digitale (artt. 6 – 65); il nuovo CAD ha arricchito i contenuti dei siti istituzionali, prevedendo la pubblicazione di tutti i bandi di concorso indetti, e prescrivendo l'aggiornamento dei dati e delle notizie che devono essere pubblicati online per legge (art. 54); alla luce del nuovo testo, le amministrazioni devono obbligatoriamente pubblicare online tutti i moduli e i documenti necessari per lo svolgimento di un procedimento, non potendone richiedere altri non esplicitamente indicati (art. 57); nell'ottica di uno snellimento dei procedimenti, le pubbliche amministrazioni non possono richiedere al cittadino informazioni di cui siano già in possesso, evitando l'onere al cittadino di fornire più di una volta le stesse informazioni (art. 58); si è introdotta, inoltre, anche la firma elettronica avanzata, attraverso la quale è possibile sottoscrivere un documento digitale con piena validità legale (artt. 1, comma 1, lett. q-*bis*) – 28, comma 3-*bis*); infine il nuovo CAD ha posto in primo piano un argomento tipico dell'*open government*¹⁷⁶ come il riutilizzo dei dati

¹⁷⁵ Cfr. S. G. Silveri, *L'utilizzo dell'information and communication technology nel procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015, p. 866.

¹⁷⁶ Il primo archivio dati digitale italiano è stato quello della Regione Piemonte (dati.piemonte.it). Nell'ottobre del 2011 anche l'Emilia Romagna ha inaugurato il suo. Attraverso la creazione di *dati.gov.it* tutte le banche dati esistenti confluiscono oggi in un unico sito nazionale. *Dati.gov.it* è il data store italiano ispirato al Data.gov statunitense: insieme al governo americano, e ad altri europei, l'Italia dal 2013 ha aderito alla *Carta dei dati aperti del G8*, in virtù della quale si impegna ad adottare politiche di apertura del patrimonio informativo pubblico. L'agenzia per l'Italia Digitale (AGID) ha il compito di valorizzare il

pubblici resi disponibili e accessibili online dalla pubblica amministrazione (artt. 52 – 68). Tutte le iniziative elencate, e i servizi resi, sono accompagnati dalla possibilità per i cittadini di fornire una valutazione dell'attività amministrativa, nell'ottica di un controllo diffuso della pubblica amministrazione da parte dei cittadini/utenti (artt. 54 – 63).

Compiendo un passo indietro, l'inizio della storia delle politiche italiane sull'*e-government* è strettamente connesso a quello europeo. Non è un caso che il primo Piano per l'*e-government* (2000 – 2002)¹⁷⁷ sia nato nel 2000, successivamente al lancio dell'iniziativa europea *eEurope*¹⁷⁸. Con esso, il governo assunse l'impegno ad elaborare e organizzare il collegamento tra l'amministrazione pubblica centrale e quelle locali, che svolgono un ruolo di *front office* nei confronti di cittadini ed imprese. Tale approccio era la testimonianza della volontà di passare da una concezione dirigitica dell'amministrazione, ad una di tipo orizzontale, in cui le varie parti che compongono l'ordinamento possano cooperare al fine di offrire servizi sempre migliori. Un utilizzo della tecnologia più appropriato, diffuso e intenso, fu alla base del progetto di riforma generale della pubblica amministrazione; inizialmente le maggiori energie furono investite con riferimento al miglioramento dell'attività di *back office* di ogni singolo ufficio, sia perché un'organizzazione interna più efficiente era il primo passo per fornire servizi di qualità su tutto il territorio, sia perché il sistema amministrativo italiano necessitava di un ammodernamento delle proprie pratiche, indipendentemente dall'informatizzazione dei processi¹⁷⁹.

Percorrendo questa strada, il gruppo di lavoro permanente, che si istituì nel settembre del 2000 per l'elaborazione della strategia di *e-government* italiana, aveva il compito di prestare grande attenzione al tema dell'interoperabilità dei servizi e all'integrazione fra le amministrazioni periferiche e quella centrale. La prima fase di diffusione del governo elettronico si sviluppò seguendo tre linee principali (indicate dal Ministro per l'innovazione e la tecnologia¹⁸⁰ nel documento “L'*e-government* nelle Regioni e negli Enti Locali: II fase di attuazione. Obiettivi, azioni e modalità di attuazione”): lo sviluppo di progetti di *e-government* presso le Regioni e gli Enti Locali miranti alla creazione sia di nuove infrastrutture, che di servizi per imprese e cittadini; la creazione di un quadro normativo di riferimento per gli standard tecnici,

patrimonio informativo pubblico, indirizzando le amministrazioni verso la produzione e il rilascio dei dati, seguendo precisi standard. Gli strumenti attraverso i quali compie quest'azione sono tre documenti a cadenza annuale (l'*Agenda nazionale*; le *Linee guida*; *Il rapporto sullo stato di avanzamento*)

¹⁷⁷ Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipart. Funzione pubblica, *Piano d'azione di e-government*, 2000.

¹⁷⁸ Per la trattazione di *eEurope 2002* si vedano p. 66 e ss.

¹⁷⁹ Si noti come le esigenze riscontrate in Italia siano le stesse individuate negli anni Novanta dall'amministrazione Clinton negli Stati Uniti. Anche oltreoceano, l'informatizzazione della pubblica amministrazione partì da una più generale riforma dell'organizzazione e dell'attività amministrativa, così come predisposto dal *National Performance Review*. L'obiettivo principale, sotteso alle novità proposte sia negli Stati Uniti che in Europa (e conseguentemente in Italia), è stato riavvicinare i cittadini e le imprese alla pubblica amministrazione generando un contesto favorevole per lo scambio di informazioni e dati tra le parti che avrebbe reso più efficiente l'attività della pubblica amministrazione in toto.

¹⁸⁰ Dipartimento istituito nel 2001 con un Ministro di riferimento, incaricato di sviluppare le politiche per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione.

organizzativi e metodologici dell'*e-government*; l'istituzione di centri di sostegno alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, per la realizzazione degli obiettivi.

L'attuazione dei primi obiettivi fu guidata proprio dal Dipartimento per l'Innovazione e la Tecnologia¹⁸¹: le amministrazioni locali furono invitate a coordinare il più possibile gli sforzi sul tema, e dei 134 progetti che si decise di finanziare, 40 riguardarono aspetti infrastrutturali, mentre i restanti erano dedicati alla fornitura di servizi online per cittadini e imprese. Gli interventi di questa prima fase caratterizzarono l'alba dell'*e-government* in Italia, fornendo l'input per le azioni future. Tuttavia, non rappresentarono una vera e propria svolta del sistema amministrativo, poiché l'evoluzione fu principalmente riferibile ad alcuni aspetti del *front office*, non rivoluzionando in tutto e per tutto il rapporto con i cittadini. Quanto avvenuto fu, in molti casi, un trasferimento dei processi preesistenti in formato elettronico, senza una vera e propria innovazione, come ci si accorse anche negli Stati Uniti alla fine del *National Performance Review*.

La risposta di Regioni ed Enti Locali alla prima chiamata per attuare l'*e-government* è stata incoraggiante sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo¹⁸². Sono emerse notevoli capacità delle amministrazioni sotto il profilo progettuale e una buona capacità di coordinamento a livello orizzontale, che ha permesso di coinvolgere anche le amministrazioni dei più piccoli comuni del Paese. Guardando alle cifre, sono stati proposti, da un numero di amministrazioni che complessivamente governava il 40% della popolazione italiana, 377 progetti, per un valore complessivo di 1.200 milioni di euro (10 volte superiore a quanto stanziato dal Ministero Per l'Innovazione e la Tecnologia); tra i soggetti coinvolti comparivano tutte le Regioni, tutte le Province e 3.400 comuni (coprenti in valore assoluto il 90% della popolazione italiana). I progetti proposti riguardavano tutti i servizi prioritari indicati da *eEurope* e ne sono stati finanziati, come si è detto, 134 grazie allo stanziamento di 120 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero per l'innovazione.

Nonostante i successi ottenuti da un punto di vista numerico, sono emerse anche alcune criticità. In particolare ci si rese conto della presenza di molteplici soggetti agenti su un solo territorio la cui sovrapposizione generò una dispersione notevole di finanze e risorse umane; altra criticità dei molti interventi proposti, era che tanti di questi puntarono esclusivamente sull'aspetto tecnologico dei cambiamenti, trascurando il rinnovamento metodologico e gestionale. Per questo si evidenziò sin dall'inizio una carenza nella *governance* dei cambiamenti in atto.

Partendo dalle criticità emerse, la seconda fase puntò a livellare l'*e-government* sul territorio nazionale attraverso il potenziamento delle azioni implementate nella prima fase a livello locale, e attraverso la proposta di alcune nuove iniziative. Concretamente le attività principali furono:

¹⁸¹ Attraverso il documento *Primo Avviso di e-government*, emesso in collaborazione con il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

- predisporre e creare un sistema pubblico di connettività (SPC)¹⁸³: L'interconnessione era stata già avviata grazie all'istituzione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), collegata alle reti regionali già esistenti. Agendo su uno stesso sistema di connessione la standardizzazione e la condivisione sarebbero state notevolmente favorite. Le fasi del progetto riguardavano la costruzione complessiva del sistema, attraverso le strutture organizzative, la *governance* dello stesso e le tecnologie a disposizione. Successivamente si sarebbe passati a stimolare l'interoperabilità e la cooperazione delle amministrazioni coinvolte;
- ampliare il raggio d'azione territoriale dei servizi già offerti, decidendo di non finanziare nuovi progetti ma stimolando l'utilizzo di quelli esistenti come modelli per le altre amministrazioni;
- includere nelle strategie di *e-government* anche i piccoli e medi comuni, che per scarsità di competenze e risorse economiche e umane avrebbero faticato a dotarsi delle infrastrutture adeguate per il rinnovamento digitale dei servizi resi. Per farlo si sarebbero istituiti dei Centri di Servizi Territoriali (CST) strutturati per offrire un sostegno umano ed economico attraverso una gestione associata tra più comuni di risorse;
- avviare il progetto della cittadinanza digitale (nell'ottica di stimolare pratiche di *e-democracy*) attraverso la promozione di interventi normativi volti a favorire una maggiore accessibilità a internet e ai servizi delle amministrazioni¹⁸⁴;
- sponsorizzare i nuovi servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni presso cittadini e imprese.

Con l'emanazione da parte della Commissione europea di *eEurope 2005*, alcuni degli obiettivi della strategia italiana sono stati aggiornati, ed altri sono stati aggiunti. Le cinque sfide che l'Italia avrebbe dovuto affrontare, insieme al resto dei Paesi dell'UE, erano state individuate dal Ministero dell'Innovazione, che le ha così sintetizzate: diffusione di internet e pc a giovani, pubblici dipendenti e fasce deboli; incremento della diffusione della carta digitale elettronica; innovazioni tecnologiche in settori pubblici di vitale importanza come l'istruzione e la salute; diffusione di ICT nelle imprese, anche grazie ad agevolazioni¹⁸⁵. L'apertura dei 134 cantieri della prima fase ha spinto ancora di più la ricerca di una visione condivisa e globale, in grado di favorire l'uniformità dell'*e-government* nel nostro Paese, indirizzandolo verso un sistema effettivamente

¹⁸² Si veda il *Primo rapporto nelle Regioni di Italia*, del progetto CRC, aprile 2003.

¹⁸³ L'SPC può essere definito come "l'insieme di strutture organizzative, infrastrutture tecnologiche e regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la circolarità del patrimonio informativo della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza e la riservatezza delle informazioni". Cfr. d.lgs. n. 42, del 28 febbraio 2005, art. 2, comma 2.

¹⁸⁴ Si veda ad esempio la legge n. 4 del 2004 recante "disposizioni per favorire l'accesso ai soggetti disabili agli strumenti informatici".

¹⁸⁵ Cfr. A. Rocchi, *op. cit.*, p. 81.

federale, retto dal principio di sussidiarietà (art. 117 Cost.). L'approdo al CAD nel 2005, e alla sua parziale riforma nel 2010, hanno rappresentato il punto di arrivo di questo percorso, che tuttavia non può considerarsi concluso. Ne è testimonianza l'impegno che l'UE continua a proferire relativamente alla diffusione dell'*e-government* in tutti gli Stati membri, grazie alla strategia *Europa 2020*¹⁸⁶, che ha tra gli obiettivi principali quello di diffondere la banda larga su tutto il suolo europeo (terreno in cui l'Italia è ancora molto carente). Le sfide per il nostro ordinamento restano dure ma è attraverso il loro superamento che la competitività della nostra economia potrà aumentare, portando il nostro sistema economico fuori dalla crisi economica che lo affligge e garantendo un sistema amministrativo più trasparente e fruibile sia per i cittadini che per le imprese, italiane e straniere¹⁸⁷.

¹⁸⁶ *Europa 2020* e la stessa strategia di Lisbona, hanno posto questioni assolutamente prioritarie per l'Italia: Sestito e Torrini rilevano come nel nostro Paese non si possa cercare la ricetta direttamente nell'agenda digitale europea, ma si impone necessaria la fissazione di target specifici, ambiziosi ma realistici, per avvicinarci ai risultati promossi a livello europeo: "il successo di *Europa 2020* in Italia si misurerà nella sua capacità di accrescere la qualità dei concreti processi di riforma nazionali" (si veda sul punto L. Paganetto, *Ripresa dopo la crisi*, 2011).

¹⁸⁷ Cfr. P. Sestito, R. Torrini, *op. cit.*, p. 21. "In Italia come in altri Paesi la strategia di Lisbona non sembra essere riuscita ad influire pienamente nella definizione dell'agenda politica dei governi nazionali". L'Italia presenta un ritardo non solo rispetto agli indicatori predisposti dalle varie strategie che si sono succedute, ma anche rispetto alla media dei Paesi europei.

Bibliografia e Periodici

- Aliprandi S., *Il fenomeno Open Data, Indicazioni e norme per un mondo di dati aperti*, Milano 2014.
- Andersen K., *E-government in azione: tecnologie e cambiamento organizzativo nel settore pubblico*, Milano 2005.
- Andersson K., Pennisi G., Choi D., De Filippi G., *La net economy nella pubblica amministrazione 2004: news e mercato del lavoro, l'e-government in Europa e Nord America: temi e problemi per il public management*, Roma 2003.
- Andriola G., Reggi L., *L'Open Government per la trasparenza delle politiche pubbliche*, in *e-gov bimestrale di cultura e tecnologie per l'innovazione* n. 1/2011.
- Antonelli V., *L'ambito di applicazione della legge n. 241/1990*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di Clarich M. e Fonderico G., Assago 2015.
- Apperti O., *Partecipazione procedimentale (artt. 7, 8, 9, 10, 10bis e 13 Legge n. 241/1990)*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di Clarich M. e Fonderico G., Assago 2015.
- Barone G., *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Milano 1969.
- Bevilacqua N., *E-government: Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle regioni e negli enti locali*, Roma 2002.
- Bifulco R., *Ordinamenti comparati federali*, Torino, 2010
- Bracchi G., Mainetti S., *E-government: l'evoluzione nella PA*, Milano 2005.
- Broggi D., *Consip: il significato di un'esperienza: teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Milano 2008.
- Bucarelli V., *L'e-government: ricerche e considerazioni sull'evoluzione della cultura organizzativa nella pubblica amministrazione*, Roma 2004.
- Capocchi A., *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano 2003.
- Caringella F., *Manuale di diritto amministrativo*, 2016.
- Cerulli Irelli V., *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2012.
- Chadwick E., Howard P. N., *The routledge handbook of internet politics*, Usa 2010.
- Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna 2013.
- Codogno L., Felici F., *The use of targets in the Lisbon strategy*, in *Rivista di politica economica* 2009.

- Colarossi A., *E-government: the channel of knowledge between citizens and governments: a research analysis on the United States and Estonia*, 2006.
- Corte dei Conti EU, *I progetti di e-government sovvenzionati dal FESR sono stati efficaci?*, Lussemburgo 2011.
- Cucciniello M., *L'attuazione dell'e-government in Italia: retorica o realtà?*, Milano 2008.
- D'Alberti M., *Diritto amministrativo comparato*, Bologna 1992.
- D'Avanzo W., *L'e-government*, Lecce 2007.
- D'Ignazio G., *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano 2004.
- De Pietro L., *Dieci lezioni per capire e attuare l'e-government*, Venezia 2011.
- Di Donato F., *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, 2011.
- Di Maria E., Micelli S., *Le frontiere dell'e-government: cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano 2004.
- Dinan D., *Ever closer Union*, 2010.
- Dipartimento per la funzione pubblica, *E-government e organizzazione nelle amministrazioni pubbliche: analisi di caso sulle leve e le condizioni organizzative per l'efficacia dell'e-government*, 2008.
- Donati E., Cubello A., *www.cambiamento.pa. Le esperienze del National Performance Review e dell'electronic government in Usa dal 1993 al 1999*, Milano 2008.
- Faccioli F., *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma 2007.
- Gaiani G., *La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione per il post 2010: Europa 2020*, Roma 2010.
- Guerra G., *E-government e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, Modena 2005.
- Hansson K., Belkacem K., Ekenberg L., *Open government and democracy: a research review*, vol. 33, 2015.
- Iaselli M., *La pubblica amministrazione digitale: e-government, protocollo informatico, documento informatico, firma elettronica e digitale, posta elettronica certificata, pubblica amministrazione e web*, Napoli 2009.
- Iaselli M., *L'agenda digitale: principi informatori e misure fondamentali*, 2013.
- Istituto Max Weber, *il governo elettronico (l'e-government): il ruolo dei comuni*, Roma 2002.

- Kok W., *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the high level group chaired by Wim kok*, 2004.
- LabItalia, *E-government e nuova amministrazione per i cittadini d'Europa*, Milano 2001.
- Levi F., *Partecipazione ed organizzazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1977.
- Lubello V., *L'Open Government negli Stati Uniti d'America tra il freedom of Information Act e il bazar*, Napoli 2011.
- Maellaro F. R., *Il diritto di accesso*, in *Procedimento amministrativo* a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015.
- Maioli C., *E-governance ed e-government*, Bologna 2002.
- Marasso L., *Manuale dell'e-government: attori, strategie, e strumenti di innovazione nella pubblica amministrazione locale*, 2005.
- Mariotti S., *L'e-government: da progetto politico a strumento operativo*, Trento 2003.
- Mattarella B.G., *La prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013.
- Matthews W., *Walking a Fine Line on Web Access*, 2002.
- Mensi M., Falletta P., *Il diritto del web*, 2015.
- Mercurio L., *E-government e sistemi di controllo nella pubblica amministrazione: la prospettiva aziendale*, Torino 2008.
- Merloni F., *Introduzione all'e-Government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino 2005.
- Merloni F., *La trasparenza amministrativa*, Milano 2008.
- Miani M., *Comunicazione pubblica e nuove tecnologie: la pubblica amministrazione dall'e-democracy all'e-government*, Bologna 2005.
- Miani M., *Le politiche per l'e-government e l'e-democracy in Italia*, Pisa 2010.
- Nigro M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1980.
- Nigro M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione*, in *Riv. dir. Proc. Amm.*, 1989.
- Nixon P. G., Koutrakou V. N., *E-Government in Europe, re-booting the State*, 2007.

- Orazi R., *Sicurezza e e-government: tematiche di sicurezza nella progettazione, realizzazione ed erogazione di servizi on-line nella pubblica amministrazione*, Perugia 2003.
- Paganetto L., *Una strategia per l'uscita dalla crisi e la crescita europea*, Roma 2010.
- Pajno A., *Diritto pubblico e diritto privato*, in Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, *Annuario 2002*, Milano 2003.
- Pajno A., *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione del convegno *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, 2013.
- Park T., *2014 agency Open Government action plans*, USA 2014.
- Pennisi G., De Filippi G., Cenini A., *La net-economy nella pubblica amministrazione: e-government, appalti in rete, mercato del lavoro, tasse e commercio elettronico, la rivoluzione informatica negli uffici pubblici*, Roma 2002.
- Pisani – Ferry, A. Sapir, *Last exit to lisbon*, 2006.
- Pizzicannella R., *Co-production and Open Data: the right mix for public service effectiveness?*, Irlanda 2010.
- Pontiggia A., *Modelli organizzativi per l'e-government: modalità e forme del coordinamento*, Roma 2005.
- Promberger K., Fruh G., Bernhart J., *E-government: concetti, modelli, esperienze*, Milano 2011.
- Rabbito C., *L'informatica al servizio della pubblica amministrazione e del cittadino: dai principi della teleamministrazione ai piani di e-government*, Bologna 2007.
- Rocchi A., *E-government: l'innovazione nella pubblica amministrazione e i nuovi modelli applicativi*, Roma 2003.
- Rocchi A., *Nuovi modelli organizzativi nella Pubblica Amministrazione: dall'e-government all'open data*, 2015.
- Romano A., *Italia chiama e-government: molta tecnologia, poca innovazione, ancora troppa distanza dal cittadino*, Milano 2008.
- Sala G., *Il principio del giusto procedimento*, Milano 1993.
- Sala G., *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano 1993.
- Sandulli M. A., *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2011.
- Sartori L., *Open Government: what else?*, 2013.

- Savino M., *La nuova disciplina della trasparenza amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.
- Sestito P., Torrini R., *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, Roma 2012.
- Siino E., *Pubblica amministrazione e tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT): e-government, portali, e-procurement, e-commerce, documento informatico, flussi documentali, Cie, Carta dei servizi*, Palermo 2002.
- Silveri S. G., *L'utilizzo dell'information and communication technology nel procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. Clarich e G. Fonderico, Assago 2015.
- Tabellini G., Wyplosz C., *Supply-side reforms in Europe: Can the Lisbon strategy be repaired*, in *Swedish economic policy review* Vol. 13, n. 1.
- Tauberer J., *Open Government data: the book*, 2014.
- Tinacci Mannelli G., *Lineamenti di un e-government democratico*, Firenze 2005.
- Tivelli L., *Un nuovo modo di governare: l'e-government e il cambiamento della pubblica amministrazione*, Roma 2002.
- Torchia L., *Lezioni di diritto amministrativo progredito*, Bologna 2012.
- Traversa G., L. Tivelli, *Per uno Stato amico: il ruolo dell'e-government*, Milano 2002.
- Vesperini G., *L'e-government*, Milano 2004.
- Wyplosz C., *The failure of the Lisbon strategy*, 2010.

Sitografia

www.agendadigitale.eu

www.agid.gov.it

www.altalex.com

www.amministrativamente.com

www.amministrazioneincammino.luiss.it

www.eur-lex.eu

www.informaticapubblica.com

www.medialaws.eu

www.opengovdata.io

www.opengovpartnership.org

www.saperi.forumpa.it

www.whitehouse.gov

