

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

INFORMATICA GIURIDICA E DIRITTO DELL'INFORMATICA

*Giornale Dir. Amm., 2015, 2, 148 (commento alla normativa)***TENDENZE RECENTI E NUOVI PRINCIPI DELLA DIGITALIZZAZIONE PUBBLICA**

di Enrico Carloni

D.Lgs. 07-03-2005, n. 82

Una serie di interventi normativi recenti e documenti di indirizzo, tra i quali da ultimo il piano "Crescita digitale", disegnano uno scenario di accelerazione dei processi di digitalizzazione pubblica, nel quale emergono nuovi problemi e nuovi principi, che innovano l'impianto della materia, così come definita oramai da un decennio dal Codice dell'amministrazione digitale. Questi processi non sono sempre di facile leggibilità e comprensibilità, ed appare dunque utile cercare di mettere a sistema le recenti innovazioni, che fissano in modo frammentato nuovi istituti e nuove modalità di relazione "digitale" con l'amministrazione, al fine di cogliere le potenzialità, le implicazioni ed i problemi delle nuove politiche di digitalizzazione. Inoltre, è proprio sui nuovi principi che possono ricavarsi dalle recenti riforme che pare necessario soffermarsi, per riflettere sui caratteri che va assumendo la pubblica amministrazione digitale nel suo proiettarsi oltre la transizione, verso la piena digitalizzazione dei servizi.

Sommario: Le politiche di digitalizzazione - Le nuove priorità della "Crescita digitale" e della semplificazione - Il piano di digitalizzazione delle amministrazioni - Una burocrazia senza carta? - Nuovi principi della digitalizzazione pubblica - Il principio di standardizzazione e coordinamento - Il principio di accesso unitario ai servizi - Il principio "digital first" - Il principio di esclusività digitale - La digitalizzazione pubblica: oltre la transizione?

Una serie di interventi, di livello legislativo e con provvedimenti attuativi di disposizioni di legge, come nel caso del d.P.C.M. sulle regole tecniche del documento informatico ⁽¹⁾, segnalano la rinnovata attenzione al tema della digitalizzazione pubblica nel corso dell'ultimo scorcio dell'attuale legislatura. Questo provvedimento, in particolare, pone per la prima volta le regole tecniche del documento informatico e segna, ad un tempo, l'evoluzione dei suoi caratteri e l'accelerazione della transizione verso la piena, ed esclusiva, dimensione digitale dei documenti amministrativi ⁽²⁾.

Le nuove regole tecniche non costituiscono, d'altra parte, che una delle novità che emergono a livello normativo in materia di digitalizzazione e meritano di essere inserite in uno scenario più complessivo di sviluppo dell'amministrazione digitale. A ben vedere, tutti i grandi decreti di riforma del sistema amministrativo ed i tentativi di rilancio della crescita del Paese passano, anche, per un'accelerazione della digitalizzazione e per una innovazione delle regole sull'amministrazione digitale, sia pure non sempre attraverso interventi organici di modifica del Cad o di attuazione delle sue previsioni. Un processo di innovazione che si traduce anche in atti normativi del governo che danno attuazione e quindi sviluppo a importanti istituti previsti a livello legislativo (come è nel caso, appunto, delle regole tecniche in materia di documento informatico o delle regole attuative del sistema di identità digitale "Spid" ⁽³⁾).

Oltre che nei decreti rivolti a prevedere ⁽⁴⁾, disciplinare ⁽⁵⁾, potenziare ⁽⁶⁾ la "Agenda digitale" e la sua *governance* (che poi è quella della digitalizzazione pubblica nel suo complesso), la rilevanza della dimensione digitale nella riforma del sistema amministrativo è fortemente presente nel decreto 90 del 2014 ⁽⁷⁾, e ricorre in una pluralità di altri provvedimenti di rango legislativo dell'ultimo biennio. Previsioni in materia di digitalizzazione pubblica non mancano, infatti, in quasi tutti i principali provvedimenti normativi, spesso adottati attraverso procedure di decretazione d'urgenza, promossi dal governo ⁽⁸⁾: tra questi, si segnala, oltre al decreto n. 90, anche il decreto n. 66 del 2014 ⁽⁹⁾. Nell'uno e nell'altro provvedimento troviamo interventi non privi di una certa organicità.

Il decreto sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche contiene un pacchetto di articoli che legano strettamente semplificazione e digitalizzazione ⁽¹⁰⁾, in particolare nella prospettiva del miglioramento dei servizi al cittadino (prevedendo misure importanti quali il "piano di digitalizzazione" delle singole amministrazioni ⁽¹¹⁾), mentre il decreto n. 66 interviene, tra l'altro, sul perimetro della trasparenza *on line* ⁽¹²⁾, disciplinando l'apertura alla conoscibilità generalizzata della banca dati "Siope" (c.d. "Open Siope"), e dispone l'accelerazione alla digitalizzazione dei rapporti con l'amministrazione da parte dei suoi fornitori, anticipando la messa a regime della "fattura elettronica" ⁽¹³⁾. La digitalizzazione si pone, dunque, al centro delle più recenti politiche di riforma dell'amministrazione: un'amministrazione che, riprendendo le parole pronunciate dal Presidente Mattarella nel suo discorso di insediamento «deve declinare i principi costituzionali, adeguandosi alle possibilità offerte dalle nuove tecnologie» ⁽¹⁴⁾. Esattamente ad un decennio dal Codice dell'amministrazione digitale ⁽¹⁵⁾, riflettere su queste trasformazioni, e su questi processi, costituisce, in ogni caso, non solo l'occasione per evidenziare l'evoluzione dell'approccio pubblico alle Ict, ma consente anche di tentare un primo, e provvisorio, bilancio di un progetto ambizioso quale era stata la previsione di un "codice" rivolto a disciplinare e guidare la transizione al digitale del sistema amministrativo italiano.

Le politiche di digitalizzazione

Una pluralità di interventi, operati spesso (ma non esclusivamente) attraverso innovazioni al testo del codice dell'amministrazione digitale, la cui "leggibilità" (rispetto all'esigenza, avvertita, di cogliere il senso e la direzione dell'evoluzione della trasformazione digitale delle amministrazioni pubbliche), pur restando complessa, è favorita dallo sviluppo di una serie di "politiche", previste dallo stesso legislatore ed affidate talora al Governo, talora all'Agenzia tecnica ⁽¹⁶⁾, talora alle singole amministrazioni. Politiche, queste, variamente denominate: spesso, invero, ricorrendo al termine di "Agenda", che conosce largo utilizzo nel corso degli ultimi anni, probabilmente perché coniuga l'idea di politiche con una precisa cadenza temporale,

e quindi non astratte, ad una grande flessibilità contenutistica, il che le rende idonee ad ospitare, più che non "piani", "programmi", una serie di elementi tra loro a volte sostanzialmente slegati. Da questi caratteri discende, invero, anche una non facile, o quantomeno non immediata, comprensibilità di queste politiche, che finiscono a volte per presentarsi come una lista di interventi tanto numerosi quanto giustapposti gli uni agli altri. Un rischio, e una tendenza, cui non sfuggono le "agende" che si articolano nel campo della digitalizzazione pubblica.

I principali documenti cui possiamo fare riferimento sono, in questo contesto, l'Agenda digitale nazionale (che è composta da una pluralità di provvedimenti ed appare più un processo in continuo divenire che un piano organico pluriennale), più volte richiamata dal legislatore e iscritta in uno scenario di politiche europee (17) (da ultimo articolata a livello governativo attraverso il documento "Crescita digitale" (18) e l'Agenda per la semplificazione, che contiene prioritaria e specifica attenzione al tema della digitalizzazione. Ma il quadro sarebbe incompleto se non tenessimo conto, a livello territoriale, delle agende digitali di singoli enti, regionali ed in alcuni casi locali (spesso inserite all'interno di politiche di sviluppo urbano sostenibile e quindi all'interno dei paradigmi delle c.d. "smart cities" dei quali tiene conto la stessa Agenda digitale nazionale), ed a livello di singole amministrazioni dei "piani di digitalizzazione", la cui importanza pare essere stata poco avvertita all'interno delle organizzazioni pubbliche, restando (nella percezione che ancora si può avere del fenomeno) una problematica percepita come "tecnica", un adempimento a vincoli legislativi cui è corrisposta un'attuazione formale che ha impegnato essenzialmente le strutture e le professionalità preposte all'informatica pubblica.

Piani e programmi, questi, cui si aggiungono quelli settoriali, rivolti alla digitalizzazione di specifici servizi visti come centrali da parte del legislatore, e peraltro già spesso evidenziati come centrali nelle prime politiche di *eGovernment*: pensiamo in particolare all'e-Health (19), all'e-Justice (20), alla scuola digitale (21). L'attenzione del legislatore, e per tramite di questo delle amministrazioni, alla digitalizzazione pubblica è il segnale dell'importanza che riveste questo tema nel disegno complessivo di riforma e modernizzazione del sistema istituzionale. Molto efficacemente, il ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione ha evidenziato, coerentemente con questa percezione, che «se falliamo sulla digitalizzazione non ci sarà la riforma della Pubblica amministrazione» (22).

Se questo è vero, sarebbe dunque un errore leggere queste politiche come slegate dalle altre politiche di riforma dell'amministrazione: ragionare per compartimenti stagni, e per uffici e responsabili distinti, per quanto un esito di questo tipo sia in parte inevitabile. Pensiamo alle politiche, e quindi ai piani e programmi, anticorruzione e trasparenza, che da un lato mirano direttamente a realizzare un versante specifico della digitalizzazione (la realizzazione di siti *web* completi di informazioni facilmente accessibili e fruibili, peraltro rispondenti ai paradigmi dell'*open data*), ma dall'altro non possono che mirare a cogliere le opportunità (in termini di rafforzamento dell'imparzialità e aumento della trasparenza, anche interna) che possono discendere, ad esempio, dalla digitalizzazione dei procedimenti (23). Il proliferare di responsabili di specifiche politiche di riforma e, al contempo, prospettive di revisione dell'alta dirigenza pubblica orientate a livello territoriale a smantellare un presidio fondamentale non solo di legalità ma anche di visione complessiva e coordinamento, il segretario comunale, segna in questo senso il rischio di uno sviluppo "compartimentale" delle riforme amministrative e ne prefigura, quindi, l'inevitabile ridimensionamento nell'ottica di una più generale modernizzazione dell'amministrazione ed evoluzione del rapporto con il cittadino.

Le nuove priorità della "Crescita digitale" e della semplificazione

Per quanto recente (24), il piano "Crescita digitale" costituisce un riferimento fondamentale per cogliere, all'interno del complessivo, e articolato, insieme delle politiche di digitalizzazione, un ordine di priorità e un modello di riferimento. Si tratta di un documento che si lega, da un lato, alle riforme legislative e quindi all'esigenza di implementarle e renderne effettive le previsioni attraverso provvedimenti attuativi e politiche di supporto, e, dall'altro, all'esigenza di indirizzare le attività connesse all'Accordo di Partenariato riferito alle politiche di finanziamento europeo per il 2014-2020.

Un aspetto, quest'ultimo, che mentre dà forza alle politiche governative, collegandole a risorse effettive, necessarie per processi di digitalizzazione così importanti che non possono realizzarsi, almeno nel breve-medio termine, con riforme a costo zero, evidenzia il rischio di una perdita di compattezza di questa politica, dal momento che si tratta di risorse in larga parte di competenza delle regioni (ancorché discendenti da risorse europee). Il piano appare, da quest'ultimo punto di vista, espressione del tentativo del governo, e della stessa Agenzia per l'Italia digitale, di recuperare una politica nazionale unitaria, attingendo ad una pluralità di fondi diversi e rafforzando il ruolo nazionale di coordinamento delle programmazioni regionali.

In questo contesto, il piano "Crescita digitale" articola gli interventi distinguendo tra azioni infrastrutturali trasversali (25), piattaforme abilitanti (26) e programmi di accelerazione (27). Il tutto, va detto, all'interno di un approccio che non guarda alla sola amministrazione (e, quindi, alla sola "offerta" di servizi), ma mira più complessivamente ad una crescita del Paese anche attraverso lo sviluppo di competenze e la diffusione di cultura digitale: un processo di digitalizzazione che esce dal sistema pubblico, per rivolgersi più complessivamente al tessuto economico e sociale, ed ai cittadini (28). L'aspirazione, ambiziosa, è quella di declinare un sistema nel quale al rafforzamento della dotazione infrastrutturale corrisponda un adeguato ampliamento dei servizi, centrati questi ultimi nella prospettiva di un cittadino in grado di fruirne. Tra gli obiettivi della strategia troviamo quello, generale, di un progressivo *switch off* (dell'opzione "analogica", in favore di quella digitale) per la fruizione dei servizi delle pubbliche amministrazioni.

In questo contesto complessivo, un elemento innovativo del piano risiede nell'iniziativa Italia Login, il cui obiettivo è quello di fornire un'interfaccia comune, centrata sul destinatario, di tutti i servizi digitali delle pubbliche amministrazioni che lo interessano. Un profilo nei confronti dell'amministrazione cui il cittadino accede identificandosi e autenticandosi, via computer o *mobile*, con la propria Identità digitale (Spid).

Obiettivi coerenti con questa politica, ed in parte analoghi, sono posti dall'Agenda per la semplificazione, prevista dal d.l. 90 del 2014, che dedica un'intera sezione, la prima, ad una digitalizzazione pubblica orientata

a rendere più semplice ⁽²⁹⁾ il rapporto tra amministrazioni e cittadini, e quindi più agevole la fruizione dei diritti nell'ambiente digitale ("cittadinanza digitale") ⁽³⁰⁾. L'espressione utilizzata per qualificare l'insieme di questi interventi (cittadinanza digitale, appunto, che è poi anche l'obiettivo cui tende il progetto di riforma del codice dell'amministrazione digitale alla luce del ddl 1577, così come modificato nel corso del dibattito parlamentare), evidenzia il valore delle politiche di digitalizzazione delle procedure amministrative, che non è solo di semplificazione ed "efficientamento", ma investe la dimensione dei diritti ⁽³¹⁾ e la stessa dimensione democratica del sistema istituzionale ⁽³²⁾.

Il piano di digitalizzazione delle amministrazioni

Il piano di digitalizzazione, che ogni amministrazione dovrebbe aver adottato entro il 16 febbraio del 2015, ha l'obiettivo di proiettare sulle singole istituzioni uno specifico obbligo normativo, quello della piena informatizzazione delle procedure. Ai sensi del decreto 90 del 2014, così come modificato in sede di conversione, la funzione è quella di giungere ad una digitalizzazione dei procedimenti tale da "permettere il completamento della procedura, il tracciamento dell'istanza con individuazione del responsabile del procedimento e, ove applicabile, l'indicazione dei termini entro i quali il richiedente ha diritto ad ottenere una risposta" ⁽³³⁾.

Si tratta di un piano, che "deve prevedere una completa informatizzazione" che interessa tutte le pubbliche amministrazioni, statali, regionali e locali, e mediante il quale raggiungere una piena «informatizzazione delle procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni che permetta la compilazione *on line* con procedure guidate accessibili tramite autenticazione con il Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese».

Il piano costituisce, dunque, uno strumento rivolto a calare i nuovi obblighi di digitalizzazione nelle procedure e nelle organizzazioni pubbliche, e di fatto comporta, per ogni amministrazione, la traduzione in termini procedurali ed organizzativi degli obiettivi di digitalizzazione posti da norme puntuali e di quelli generali sanciti dal codice dell'amministrazione digitale a partire dal momento in cui afferma il diritto dei cittadini a rapportarsi tramite Ict con le amministrazioni pubbliche. In sintesi, se il cittadino ha diritto di comunicare con le amministrazioni in modalità digitale, e l'attività si sviluppa attraverso atti e documenti formati in modalità digitale, da questo non può che (e quindi deve) discendere un adeguamento delle procedure amministrative.

Una burocrazia senza carta?

Un passaggio fondamentale per la realizzazione di un'amministrazione pienamente digitalizzata nei suoi rapporti con i cittadini è il disporre di una piena informatizzazione dei documenti: detto altrimenti, non è immaginabile che la relazione con l'esterno si sviluppi mediante Ict se le dinamiche interne restano legate a paradigmi "cartacei". E', d'altra parte, avvertita da tempo la centralità di una disciplina del documento informatico rilevante ai fini di legge e in grado di garantire le esigenze di certezza, circolazione e conservazione: il d.P.C.M. spinge al completamento della transizione, attraverso l'assunzione del carattere non solo "ordinario", ma "esclusivo" del documento informatico.

La disciplina del codice dell'amministrazione digitale ha da tempo fissato la prospettiva della piena digitalizzazione dei documenti amministrativi ⁽³⁴⁾: le recenti regole tecniche, pubblicate nella Gazzetta ufficiale del 12 gennaio 2015, mentre pongono gli standard per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti informatici, sia per le amministrazioni che per i privati, prevedono per i soggetti pubblici un termine abbastanza breve (18 mesi) per la transizione alla "esclusività digitale", vale a dire alla produzione di soli documenti informatici.

Da questo punto di vista, le regole tecniche impattano in modo significativo sulle strategie di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, che hanno dunque l'esigenza di ri-organizzarsi nella prospettiva di una piena digitalizzazione documentale e di una acquisita centralità delle procedure di corretta conservazione.

Si può dire che il d.P.C.M., nel momento in cui ne prospetta il trionfo, segna però anche la crisi (se non il superamento) del documento informatico: se poniamo attenzione alle fattispecie qualificabili come "documento informatico" (art. 3), tra queste troviamo, oltre a quelle più tradizionali, la «registrazione informatica delle informazioni risultanti da transazioni o processi informatici o dalla presentazione telematica di dati attraverso moduli o formulari resi disponibili all'utente» e la «generazione o il raggruppamento anche in via automatica di un insieme di dati o registrazioni, provenienti da una o più basi di dati, anche appartenenti a più soggetti interoperanti, secondo una struttura logica predeterminata e memorizzata in forma statica» ⁽³⁵⁾. Il documento acquista, in sostanza, una dimensione dinamica, abbandonando la rassicurante impostazione, comunque propria della tradizione cartacea, di una staticità documentale e quindi di un collegamento staticizzato tra contenuti (i dati) e contenitore (il documento). Sono da considerare documenti informatici anche i flussi informativi giuridicamente rilevanti, dei quali va in ogni caso, però, garantita l'immodificabilità.

Una caratteristica, quest'ultima, che può però discendere anche solo dalla registrazione dell'operazione, e quindi dal (semplice) trasferimento del processo, dell'informazione, nel sistema di conservazione. Ci troviamo di fronte ad un'evoluzione del concetto stesso di documento informatico, che appare non solo auspicabile ma coerente con lo sviluppo del fenomeno della digitalizzazione, non solo pubblica, ma che avrebbe forse richiesto di essere prospettata già a livello legislativo: le regole tecniche non si limitano, in sostanza, a definire le caratteristiche tecniche di tipologie documentali fissate dal legislatore, ma innovano queste stesse tipologie, spostando l'asse della disciplina dalla "logica dei documenti" alla "logica dei dati" ⁽³⁶⁾, vale a dire dando valore anche alle singole informazioni, purché adeguatamente conservate e non modificabili.

Con effetti, va detto, ampliativi sulla nozione stessa di documento amministrativo.

Alla luce delle regole tecniche, in sostanza, qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, e quindi "staticizzato" attraverso la (idonea) conservazione, assume al rango di documento informatico: le regole di tenuta e conservazione assumono dunque un rilievo crescente, dal momento che non è nella fase della formazione (come è nella disciplina tradizionale del documento sottoscritto con firme elettroniche), ma in quella della sua gestione che risiede la garanzia di immodificabilità e non alterabilità che deve necessariamente assisterlo.

Il documento informatico si allontana dunque sempre più dal suo retaggio cartaceo: sono (anche) i dati ad assumere rilievo giuridico, purché assistiti da idonei sistemi di gestione e conservazione. Si tratta di un'evoluzione che interessa non solo le politiche ed i processi della digitalizzazione pubblica, ma che si rivolge più complessivamente anche ai privati ed in questo risponde all'esigenza, affermata a livello europeo, di fornire maggiore certezza, e valore giuridico, agli scambi di e-commerce, così come richiesto dal Regolamento 910/2014/UE relativo alle transazioni elettroniche nel mercato interno ⁽³⁷⁾.

Nuovi principi della digitalizzazione pubblica

I recenti sviluppi della digitalizzazione pubblica, e delle politiche che la promuovono, delineano una serie di nuovi principi, che ispirano i processi di modernizzazione e vanno più complessivamente a porsi come principi che reggono l'azione e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Nuovi principi, che si affiancano a quelli già emersi, e riconosciuti, attraverso riforme anche recenti che hanno comunque toccato il fenomeno dell'utilizzo delle Ict da parte delle amministrazioni. Pensiamo, in questo senso, ai principi di trasparenza totale e *open government*, che con chiarezza discendono dallo sviluppo delle normative in materia di diffusione di informazioni attraverso il *web*, in particolare con il d.lgs. n. 33 del 2013 ⁽³⁸⁾. Una riforma, questa, che ha incorporato dal codice dell'amministrazione digitale la disciplina dei contenuti obbligatori dei siti, a coronamento di uno sviluppo formidabile degli obblighi di pubblicazione realizzati nel corso di poco meno di un decennio.

Discipline legislative, queste, che hanno consentito lo sviluppo di un modello di digitalizzazione pubblica nel quale alla centralità della prospettiva dei servizi in rete si è affianca l'idea di una funzione più ampia delle Ict quali fattore di sviluppo di un nuovo modello di amministrazione: un'amministrazione "aperta", trasparente, partecipata, collaborativa.

Al fianco dei principi legati all'*openness*, continuamente ripresi anche nei più recenti documenti e programmi di digitalizzazione ⁽³⁹⁾, nell'ultimo periodo emergono, però, nuovi principi che caratterizzano l'erogazione dei servizi delle amministrazioni attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il principio di standardizzazione e coordinamento

Una prima tendenza che si può cogliere nella più recente stagione della digitalizzazione pubblica è quella alla "standardizzazione" ⁽⁴⁰⁾: un'esigenza ben evidenziata tra gli altri da uno dei protagonisti recenti della digitalizzazione pubblica, Francesco Caio, che segnala che «nell'era digitale, il potere e l'efficacia dei processi dipendono innanzitutto dalla standardizzazione» ⁽⁴¹⁾. È un tema, questo, del quale lo stesso legislatore costituzionale della riforma del 2001 era avvertito, come si ricava chiaramente dalla riserva allo Stato della funzione di "coordinamento informativo, informatico e statistico dei dati" (art. 117, comma 2, lett. r) ⁽⁴²⁾ della Costituzione): una formulazione che pare contenere, al suo interno, risposta alle problematiche di interoperabilità e di definizione di standard, ma che si intende ora rafforzare in sede di revisione costituzionale ⁽⁴³⁾.

Vero è, però, che la storia dell'amministrazione digitale è stata, nell'ultimo decennio, segnata anche dalla tensione presente tra questo bisogno di standardizzazione, che è naturale per il fenomeno del digitale come dinamica di comunicazione (e quindi come condivisione di "linguaggi" e concetti, interazione tra organizzazioni e persone, interoperabilità e "cooperazione applicativa"), e lo stretto intreccio tra digitalizzazione e organizzazione, e quindi l'ineludibile spinta alla autonomia sul fronte della digitalizzazione in coerenza con il principio di autonomia/differenziazione organizzativa che il nuovo Titolo V ha posto quale criterio guida nello sviluppo del sistema degli enti territoriali.

La funzione statale di coordinamento, nella prospettiva di rendere più efficiente il sistema paese, va progressivamente assumendo anche una dimensione di unificazione degli standard di informatizzazione delle p.a., orientando in modo unitario gli investimenti pubblici in tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come si legge nella strategia "Crescita digitale" ⁽⁴⁴⁾.

La funzione di coordinamento, sia che la si legga *ante* che (tanto più) *post* riforma costituzionale, richiede di essere sviluppata come funzione trasversale di indirizzo e coordinamento digitale, ed ha al suo interno un'inevitabile tensione non solo all'unitarietà delle politiche, ma anche alla uniformità delle loro modalità di sviluppo: il coordinamento informatico e informativo dei dati nasconde, cioè, al suo interno una funzione di coordinamento e standardizzazione che va valorizzata ma che impatta su un fenomeno, l'*eGovernment*, intimamente legato allo spazio di autonomia (come capacità di differenziazione rispetto all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni assegnate) proprio degli enti territoriali. Una funzione che dovrà svilupparsi nel rispetto di principi di proporzionalità e leale collaborazione, sia pure guidata dal centro, proprio per la sua capacità di incidere su un'autonomia costituzionalmente garantita.

Il principio di accesso unitario ai servizi

Autonomia, quest'ultima, che ha portato all'articolazione di approcci autonomi e ha favorito, unitamente alla riduzione delle risorse pubbliche da destinare a politiche unitarie ed alla debolezza della governance della digitalizzazione pubblica, uno sviluppo di logiche *single agency* (con azioni e soluzioni diversificate per singole amministrazioni) e quindi per "silos" non comunicanti, solo in parte frenato dalle regole nazionali poste dal codice dell'amministrazione digitale.

Il modello dei vecchi piani di *eGovernment* del 2000 ⁽⁴⁵⁾, all'interno dei quali si immaginava un sistema di enti di *front office* (in primo luogo i comuni) ed enti di *back office*, con accesso unitario ai servizi dell'intero sistema pubblico, riemerge dunque ora sotto le nuove spoglie dei "formulari unici" (che, in coerenza con i nuovi principi di priorità per l'erogazione *on line* sono in primo luogo formulari *on line*) e dell'identità digitale, entro le coordinate del nuovo sistema di identificazione unico Spid, efficacemente definito come il "pin unico" (o la password universale, il "*passpartout* digitale"), funzionale all'accesso a tutti i servizi ad identificazione necessaria delle pubbliche amministrazioni.

L'idea, sottesa a meccanismi di questo tipo, non è solo la semplificazione "mnemonica" (meno *password* e *user id* da ricordare), ma una più profonda semplificazione dei rapporti con il sistema pubblico, ricostruito nell'ambiente digitale sulla scorta delle esigenze dell'utente (come si ricava dal progetto Italia Login

esplicitato nella strategia "Crescita digitale") e, quindi, in coerenza con il principio di usabilità che da oltre un decennio si pone tra i principi guida della digitalizzazione pubblica.

Il cittadino ha, dunque, diritto ad un'identità digitale unitaria, cui corrisponde un unico interfaccia di accesso ai servizi: la complessità/frammentazione del sistema amministrativo dovrebbe trovare, nell'ambiente digitale, un contrappeso in una ri-costruzione del front office pubblico sulla base delle caratteristiche e delle esigenze del cittadino che accede alla sua "pagina" di servizi tramite il servizio di identità digitale.

Un sistema, lo Spid, che presenta una serie di vantaggi (semplicità di utilizzo, neutralità tecnologica, assenza di una, potenzialmente pericolosa, unificazione delle banche dati) ma, oltre ad affidare l'accesso ai servizi a soggetti privati (gli *identity provider*) ⁽⁴⁶⁾, segnala il fallimento di una politica ormai più che decennale di accesso ai servizi delle pubbliche amministrazioni mediante carta d'identità elettronica o carta nazionale dei servizi: rimarca, però, soprattutto la spinta al progressivo superamento di soluzioni differenziate per l'accesso "*single agency*" ai servizi delle singole amministrazioni. Resta, anche in questo caso (e tanto più in assenza di supporti fisici da abbinare a lettori di *smart card*), il rischio derivante da potenziali "furti di identità", specie in relazione alla possibilità di accedere, con il medesimo "pin" ad una pluralità potenzialmente amplissima di servizi.

Un accesso unitario ai servizi della pubblica amministrazione (sia pure ancora come facoltà dell'utente, che può scegliere di dotarsi o meno di una o persino più identità digitali, anche caratterizzate da diversi livelli di sicurezza), cui deve corrispondere un processo di effettivo sviluppo di servizi *on line*, fatto guardando al cittadino ed alle soluzioni che meglio rispondono alle sue esigenze: peraltro, come evidenziato dai primi commentatori, lo Spid «sicuramente favorisce lo sviluppo di servizi più semplici da usare, però i servizi vanno fatti» ⁽⁴⁷⁾.

Il principio "digital first"

Un principio che sta emergendo con forza a livello legislativo e di politiche pubbliche, e che pare destinato a trovare più compiuta definizione e centralità attraverso il disegno di riordino della pubblica amministrazione in corso di discussione in Parlamento, è quello della "priorità digitale" (o "innanzitutto digitale"), quale principio di organizzazione dei servizi delle amministrazioni pubbliche. Come per tutti i modelli di regolazione in via di emersione, anche il principio "*digital first*", per utilizzare l'espressione con la quale è qualificato nelle politiche di innovazione e nelle stesse ipotesi di riforma, presenta al momento elementi di indeterminazione. Si tratta, infatti, di un principio che emerge in modo ancora non chiaro dai più recenti documenti del governo. Alla luce della strategia Crescita digitale questo principio sembra a volte qualificarsi nei termini di un passaggio all'esclusività digitale «attraverso lo *switch-off* della tipologia tradizionale di fruizione dei servizi al cittadino»: più correttamente, però, pare doversi leggere in questo principio un significato diverso rispetto a quello di esclusività (e quindi *switch off*) digitale.

In base a questo principio, per quello che può desumersi dalla sua prima formulazione ed in attesa del suo più saldo radicarsi a livello legislativo con il ddl delega di riforma ⁽⁴⁸⁾ (ed ancor più con l'esercizio di quella delega), il *digital first* pare doversi intendere come proiezione verso la piena e prioritaria digitalizzazione dei servizi, con una loro articolazione centrata sulla loro erogazione digitale prima ancora che secondo modalità tradizionali, senza che resti esclusa questa possibilità.

Per quanto la terminologia utilizzata sia diversa, questo principio deve ritenersi coincidente con quello di *digital by default* ⁽⁴⁹⁾ contenuto nell'Agenda di semplificazione: un principio in virtù del quale "i servizi devono essere progettati ed erogati in primo luogo in forma digitale".

In questi termini, il principio *digital first* va a prefigurarsi come principio generale di sviluppo e riorganizzazione dei servizi, mentre il principio, contiguo, di esclusività digitale non può che configurarsi come ipotesi eccezionale, che richiede un'esplicita previsione normativa dal momento che incide in modo importante sui cittadini e gli utenti, specie in un contesto, quale quello attuale, nel quale non possono di norma escludersi problemi di *divide* digitale.

Il principio di esclusività digitale

Contiguo al principio di "*digital first*" è, come detto, quello di esclusività digitale, tanto che non a caso talora appaiono confusi in alcuni documenti e politiche: quello di esclusività è un principio che va altresì consolidandosi, e che ricorre in vari interventi di riforma operati sul codice dell'amministrazione digitale. È un principio che emerge, però, con forza soprattutto nel corso dell'ultimo anno, con l'accelerazione della transizione al digitale e quindi con la scelta di ricorrere esclusivamente a modalità di comunicazione digitale relativamente a specifici rapporti con l'amministrazione, come ad esempio nel caso delle fatture elettroniche. Le recenti politiche, e i più recenti interventi legislativi, puntano spesso su specifici meccanismi di *switch off*: una transizione nell'erogazione dei servizi che appare auspicabile se guidata da scelte del cittadino (per il quale il ricorso a servizi digitali si configura dunque come facoltà, come è nel caso del domicilio digitale ⁽⁵⁰⁾, ovvero dell'indirizzo di posta elettronica certificata che il cittadino ha facoltà di indicare quale esclusivo mezzo di comunicazione con la pubblica amministrazione).

Più problematiche quelle previsioni, queste sì di vera esclusività digitale, che individuano nella transizione alla sola modalità digitale di erogazione non una facoltà, ma un obbligo per gli stessi cittadini o utenti dei servizi dell'amministrazione.

In questi termini, e con questi problemi, il principio emerge già con l'art. 5-*bis* del codice dell'amministrazione digitale, introdotto dal decreto correttivo, il d.lgs. n. 235 del 2010 ⁽⁵¹⁾, riferito alle comunicazioni tra amministrazioni ed imprese ⁽⁵²⁾.

La piena "transizione al digitale" trova una sua disciplina anche nel comma-3 *bis* dell'art. 63 dello stesso codice dell'amministrazione digitale, anche qui ispirato al principio di esclusività digitale ⁽⁵³⁾, ai sensi del quale le amministrazioni pubbliche ed i gestori di servizi pubblici «utilizzano esclusivamente i canali e i servizi telematici» per l'utilizzo dei propri servizi «anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze e atti e garanzie fidejussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni».

Inoltre, a partire dalla stessa scadenza, del 1 gennaio 2014, le amministrazioni utilizzano «esclusivamente i servizi telematici [...] anche per gli atti, le comunicazioni o i servizi dagli stessi resi» (art. 63, comma 3-ter). Nelle sue diverse declinazioni, il principio sottende, e manifesta, una scelta radicale, efficace in termini di semplificazione per l'amministrazione che non deve più mantenere un doppio canale, analogico e digitale, con conseguenti risparmi di spesa: ma, al contempo, una scelta che rende evidente i rischi di esclusione (nell'accesso ai servizi) per gli utenti in ragione dei diversi *divides* digitali⁽⁵⁴⁾ (sociali, culturali, economici, tecnologici, infrastrutturali) che possono caratterizzarli.

La digitalizzazione pubblica: oltre la transizione?

Le politiche delineano, dunque, uno scenario nel quale il completamento della digitalizzazione pubblica diventa un obiettivo non solo effettivo e (sia pure non sempre) collegato a risorse volte a consentirlo, ma anche ravvicinato: si succedono rapidamente, o sono prossime, scadenze che prevedono la piena digitalizzazione di fasi, processi, rapporti interni ed esterni.

Le riforme proiettano dunque le amministrazioni oltre il guado di una transizione ormai decennale, ma in un ambiente non privo di incertezze e problematiche: frutto ora della difficoltà nel cogliere le nuove potenzialità, ora al contrario dell'eccessivo slancio verso la digitalizzazione in un momento nel quale a porsi in termini problematici è lo stesso "cittadino" digitale, non solo e non tanto l'amministrazione. I dati che accompagnano i più recenti documenti del governo ben evidenziano, in questo senso, un ritardo del Paese nella fruizione delle potenzialità delle tecnologie dell'informazione: un ritardo nell'accesso alla rete, nella disponibilità di banda larga o ultralarga, nel possesso di competenze digitali. In questo, come in molte altre cose, l'amministrazione è dunque lo specchio del Paese: ma accelerare la digitalizzazione pubblica comporta l'esigenza di fare i conti con questa debolezza strutturale della cittadinanza digitale.

In ogni caso, non può che salutarsi positivamente la riacquisita centralità delle politiche nazionali di digitalizzazione, all'interno di un quadro più complessivo di riforma del sistema amministrativo. Soprattutto, però, appare interessante la presenza di un disegno coerente e di un chiaro ordine di priorità, portate avanti nel quadro di una *governance* centrata sulla presidenza del consiglio ed il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da un lato, e l'Agenzia per l'Italia digitale, dall'altro⁽⁵⁵⁾. Con riserva di verificare la tenuta di questo disegno sul versante dell'attuazione, sia per una serie di incertezze legate alla disponibilità di risorse adeguate, sia per la frammentazione del sistema amministrativo ed il ruolo non secondario delle autonomie territoriali nell'implementazione e nello sviluppo dei processi di digitalizzazione.

Il tutto, all'interno di un quadro normativo avanzato, ma che attende di essere ulteriormente aggiornato alla luce delle (ed al fine di consolidare le) recenti tendenze che si è cercato di evidenziare in queste pagine: il disegno di legge di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, in discussione al Senato e nel testo risultante dagli emendamenti approvati in commissione, prevede un'ampia delega per la revisione del codice dell'amministrazione digitale, al fine di assicurare ai cittadini «il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale», prevedendo in particolare un «livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line», e la ridefinizione dei procedimenti, «mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio "innanzitutto digitale"» (*digital first*)⁽⁵⁶⁾. Un approccio, questo, cui si connette, per lo stesso legislatore della riforma, l'esigenza diffusa di disporre di una connettività a banda larga⁽⁵⁷⁾ e ultralarga, l'accesso alla rete Internet presso gli uffici pubblici, nonché «la riduzione del divario digitale sviluppando per tutti i cittadini le competenze digitali di base».

Una serie di esigenze che mostrano, già da sole, come la piena transizione al digitale non possa prescindere da un forte intervento sul lato della domanda: all'amministrazione digitale non può non accompagnarsi la formazione del cittadino digitale. Anche qui, in conclusione, per fare l'Italia (digitale) occorre fare anche gli Italiani.

(1) D.P.C.M. 13 novembre 2014, recante "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione, riproduzione e validazione temporale dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle pubbliche amministrazioni ai sensi degli articoli 20, 22, 23-bis, 23-ter, 40, comma 1, 41, e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005".

(2) Nell'ambito delle regole tecniche meritano, oltre agli aspetti che tratteremo *infra*, sicuramente attenzione le previsioni relative alle modalità per il rilascio di copia, estratto e duplicato del documento.

(3) D.P.C.M. 24 ottobre del 2014, recante "Definizione delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese (SPID), nonché dei tempi e delle modalità di adozione del sistema SPID da parte delle pubbliche amministrazioni e delle imprese".

(4) D.I. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con modificazioni dalla legge 35 del 2012, recante *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, sul quale (per gli aspetti qui di interesse) cfr E. Carloni, *La semplificazione telematica e l'Agenda digitale*, in *questa Rivista*, 2012, 7, 708.

(5) D.I. 18 ottobre 2012, n. 179, recante *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (cd. "decreto crescita 2.0"). In merito v. R. Carpentieri, *L'Agenda digitale italiana*, in *questa Rivista*, 2013, 3, 225.

- (6) D.l. 21 giugno 2013, n. 69, conv. con modificazioni dalla l. 98 del 2013, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia* (cd. "decreto del fare"): cfr. capo II, artt. 13-17 ter. Sul punto si v. E. Carloni, *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in questa *Rivista*, 2013, 12, 1151.
- (7) D.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, conv. con modificazioni dalla l. n. 114: si v. spec. gli artt. 24 e ss.
- (8) Basti pensare in questo senso al decreto "Sblocca Italia".
- (9) D.l. 24 aprile 2014, n. 66, recante *Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*, conv. con modificazioni dalla l. n. 89 del 2014.
- (10) Titolo II, artt. 24 e seguenti del d.l. n. 90 del 2014.
- (11) Art. 24, comma 3-bis (aggiunto in sede di conversione) del d.l. 90.
- (12) Art. 8 del decreto n. 66 del 2014.
- (13) Si v. il capo IV, artt. 25 e 26, del d.l. 66, rubricato *Digitalizzazione*.
- (14) Messaggio del Presidente della Repubblica al Parlamento, del 3 febbraio 2015.
- (15) Il Codice dell'amministrazione digitale è stato adottato con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.
- (16) Si v. in particolare la *Agenda per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico*, in www.agid.gov.it.
- (17) Agenda che si inserisce, a sua volta, nel quadro delineato dall'Agenda digitale europea Commissione europea, *Programma Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, (COM (2010)2020, 3 marzo 2010. Sulla quale v. L. Romani, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2010, 573 ss.
- (18) Approvato congiuntamente al non meno importante, anche se meno centrale nell'ottica del nostro ragionamento, *Piano nazionale per la banda ultralarga*.
- (19) Si v. in particolare le previsioni contenute nel d.l. n. 69 del 2013 (cd. "decreto del fare"). Ai temi della digitalizzazione dei servizi sanitari è dedicata una sezione del documento "Crescita digitale" (p. 22 ss.), dove è dedicata specifica attenzione alla generalizzazione del fascicolo sanitario elettronico, la cui diffusione si presenta ancora come limitata.
- (20) Si v., per un quadro delle politiche in materia, il documento "Crescita digitale", 84 ss.
- (21) In questo senso, ad esempio, il d.l. n. 179 del 2012 ha previsto una specifica Agenda per l'istruzione digitale (sez. III, artt. 11 ss.); da ultimo, il nuovo ddl di riforma del sistema dell'istruzione (c.d. Ddl "buona scuola") prevede all'art. 5 un nuovo Piano Nazionale Scuola Digitale.
- (22) Così nell'intervento in occasione della presentazione delle misure in materia di fatturazione elettronica, del 2 marzo 2015.
- (23) L'informatizzazione delle procedure è, non a caso, una delle misure trasversali di prevenzione del rischio indicate nel piano nazionale anticorruzione e quindi necessariamente presenti nei programmi triennali delle singole amministrazioni.
- (24) Su proposta del Presidente del Consiglio, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Piano Banda ultralarga ed il piano Crescita digitale 2014-2020 nella riunione del 3 marzo 2015.
- (25) Sistema Pubblico di Connettività (SpC) e predisposizione w-ifi di tutti gli edifici pubblici, Digital Security per la PA, Razionalizzazione del patrimonio ICT, consolidamento data center e cloud computing, Servizio Pubblico d'Identità Digitale (SpID).
- (26) Anagrafe della popolazione residente (Anpr), Pagamenti elettronici, Fatturazione elettronica PA, Open Data, oltre alle discipline e politiche settoriali di digitalizzazione (sanità, scuola, giustizia, turismo, agricoltura).
- (27) Italia Login - La casa del cittadino, Le competenze digitali, Smart City & communities.

(28) Il tutto, va detto, all'interno di un approccio che non guarda alla sola amministrazione (e, quindi, alla sola "offerta" di servizi), ma mira più complessivamente ad una crescita del Paese anche attraverso lo sviluppo di competenze e la diffusione di cultura digitale: un processo di digitalizzazione che esce dal sistema pubblico, per rivolgersi più complessivamente al tessuto economico e sociale, ed ai cittadini.

(29) Sul rapporto, scontato nei recenti provvedimenti promossi dal governo ma invero non così pacifico, tra digitalizzazione e semplificazione, cfr. P. Piras, *I tinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, 537.

(30) Cittadinanza digitale che, a sua volta si traduce in una serie di misure e previsioni più puntuali: diffusione del sistema pubblico di identità digitale (Spid), completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), Informatizzazione del processo civile e penale, Informatizzazione del processo amministrativo, diffusione dei pagamenti elettronici, tempi medi dei pagamenti e dati di bilancio on line, messa a regime della marca da bollo digitale, "Come fare per".

(31) Si coglie, in questa evoluzione, eredità e traccia del carattere più innovativo del codice dell'amministrazione digitale, vale a dire la sua attenzione alla costruzione (pur con tutti i limiti a tempo evidenziati: cfr. in E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005) di diritti in capo ai cittadini (artt. 3 e ss. del Cad): v. es. A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Bari, Cacucci, 410; cfr. Tar Basilicata - Potenza, sez. I, 23 settembre 2011, n. 478.

(32) Per il Ministro della Semplificazione e della pubblica amministrazione, M. Madia, la digitalizzazione infatti "non serve solo a modernizzare l'Italia ma anche ad aumentare la democrazia, perché l'accesso ai servizi digitali è una questione democratica" (nel già citato intervento del 2 marzo 2015).

(33) Art. 24, comma 3-bis, d.l. 90 del 2014.

(34) Sulla disciplina del documento informatico la letteratura è molto ampia: v. da ultimo D. De Grazia, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel "nuovo" codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 617, che evidenzia bene la tensione tra esigenze di certezza ed esigenze di funzionalità sottese alle diverse soluzioni tecniche e normative adottate in materia di documento e firme elettroniche.

(35) Rispettivamente lett. c) e d) del decreto.

(36) Per queste diverse logiche, la prima propria tipicamente della dimensione cartacea, la seconda connessa all'evoluzione digitale ed alle regolazioni che più ne colgono le potenzialità e le implicazioni (pensiamo alla disciplina in materia di protezione dei dati personali), cfr. E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole, principi, limiti dell'open government*, Rimini, 2014, passim, ma spec. 202-205. Sulla centralità della "logica dei dati" nell'evoluzione della legislazione cfr. diffusamente B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, 2008.

(37) Regolamento 910/2014/UE (cosiddetto eIDAS - *electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*) sull'identificazione elettronica e sui servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno. Si v. in particolare il considerando 63 e quindi l'art. 46 del Regolamento: "a un documento elettronico non sono negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica".

(38) V. per tutti B. Ponti (a cura di), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33*, Rimini, 2013.

(39) Così, ad esempio, la strategia "Crescita digitale", pone tra le priorità della digitalizzazione pubblica la trasparenza e la condivisione dei dati pubblici (open data).

(40) Esempio in questo senso la previsione di "moduli e formulari standard" (che sono in primo luogo moduli e formulari digitali) da parte dell'art. 24 del d.l. 90 del 2014.

(41) F. Caio, *Lo Stato del digitale*, Padova, Marsilio, 2014, 7.

(42) In merito a questa funzione, cfr. F. Merloni, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, cit., 153; B. Ponti, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 405; M. Pietrangelo, *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Informatica e diritto*, 2004, 35; D. Marongiu, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, 109.

(43) Alla luce dell'emendamento, a prima firma Quintarelli, approvato all'unanimità in sede di discussione alla Camera sul testo della riforma costituzionale, la funzione statale diverrebbe quella di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale". Un coordinamento, come è stato evidenziato dagli stessi promotori dell'emendamento, non solo "di dati", ma anche di "architetture" informatiche.

(44) Un documento, questo, che (p. 5) prevede "il coordinamento di tutti gli interventi di trasformazione digitale e l'avvio di un percorso di centralizzazione della programmazione e della spesa pubblica in materia".

(45) Cfr. es. F. Merloni, *Introduzione all'e-government. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005; G. Vesperini (a cura di), *L'e-government*, Milano, 2004.

(46) Le identità digitali sono rilasciate, a domanda dell'interessato, dal gestore dell'identità digitale, previa verifica dell'identità del soggetto richiedente e mediante consegna in modalità sicura delle credenziali di accesso.

(47) Riportato in S. Maurizi, *'Spid', l'identità digitale per tutti entro il 2015: ma quali rischi per la privacy?*, *L'Espresso*, 23 ottobre 2014.

(48) Il ddl di riforma dell'amministrazione, cd. "disegno Madia", prevede (alla luce delle modifiche apportate al testo nella discussione in commissione) il principio "innanzitutto digitale" (*digital first*).

(49) *Agenda per la semplificazione 2015-2017*, p. 8. Da notare che "becoming digital by default" è uno dei punti chiave del semestre di presidenza lettone dell'Unione e si inquadra nel più ampio obiettivo Digital Europe (v. in <https://eu2015.lv/the-presidency-and-eu/priorities-of-the-latvian-presidency>).

(50) Connesso alla disciplina del domicilio digitale (cui è complementare) è il completamento dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (Anpr), prevista dall'articolo 2, comma 1, del d.l. n. 179 del 2012 (che ha modificato l'articolo 62 del d.lgs. n. 82 del 2005) e successivamente regolamentata dal d.P.C.M. 23 agosto 2013, n.109, che costituisce un secondo pilastro della nuova architettura dei servizi digitali.

(51) In ordine alla riforma del Cad, ci sia consentito rinviare a E. Carloni, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, in questa *Rivista*, 2011, 5, 469. Si v. anche C. Cittadino, C. Bova, *L'Italia digitale*, Roma, Apes, 2012.

(52) Ai sensi del quale (comma 1), "la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese".

(53) Comma, questo, introdotto dal d.l. n. 5 del 2012.

(54) Rispetto alle tipologie di *divides* digitale, cfr. D. Donati, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, 2005.

(55) Nel citato documento "Crescita digitale" ("Analisi Swot") tra i "punti di forza" della strategia sono indicati il «coordinamento nazionale attraverso AgID con visione unitaria» e la «aumentata consapevolezza politica e sociale del ruolo strategico del processo di digitalizzazione» (ivi, p. 37): il quadro sembra però continuare a presentare criticità, in particolare in termini di frammentazione di competenze e sovrapposizione di ruoli.

(56) Art. 1 del ddl 1577, così come risultante sulla base degli emendamenti approvati in commissione, alla data del 12 marzo 2015.

(57) Cfr. es. Commissione Europea, COM(2007)694 def, *Iniziativa europea i2010 sul-l'e-inclusione, Partecipare alla società dell'informazione*, nella quale si afferma che "per trarre i massimi vantaggi dalla società dell'informazione, è indispensabile garantire connessioni a banda larga sufficientemente rapide".