



Dottrina

n. 6 - 2016

Carmela Leone

Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015.

Sommario :1. Digitalizzazione e pubblica amministrazione. Premesse introduttive- 2. Interventi strutturali e "alfabetizzazione" informatica: due facce della stessa medaglia. - 3. L'impossibilità di intendere il digital first come esclusività digitale: alfabetizzazione informatica, interventi infrastrutturali, Spid. - 4. Gli oneri in capo all'amministrazione e i meccanismi di tutela dell'inadempimento. Verso l'esclusività digitale?. - 5. Il principio di esclusività digitale nei rapporti con le imprese. -6. Considerazioni conclusive luci e ombre della riforma.

1. Digitalizzazione e pubblica amministrazione. Premesse introduttive [1].

L'art.1 della legge 124 del 2015, rubricato " carta della cittadinanza digitale"[2], alla lettera b) dispone che occorre "ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la piena realizzazione del principio innanzitutto digitale (digital first), nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione". Siffatta norma, che si pone all'interno di una significativa e generale riforma della pubblica amministrazione, introduce il principio "digital first", che val sicuramente la pena non solo di prendere in considerazione per eliminare i margini di indeterminatezza[3], ma anche di utilizzare per ricostruire, in termini sicuramente nuovi e moderni, il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini. In altri termini, si tratta di comprendere, alla luce di un quadro tecnologico e normativo che velocemente si va modificando, la portata del principio e la sua eventuale distinzione dal principio di esclusività digitale.

Prima, però, non si può non mettere in rilievo che le più recenti riforme in materia di amministrazione digitale possono essere lo spunto per confermare un'evoluzione verso una nuova dialettica tra pubblica amministrazioni e cittadino discendente anche da un'evoluzione dei compiti della pubblica amministrazione. E' significativo che -di recente- il Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, abbia affermato che le innovazioni al Codice confermano la volontà" di realizzare una profonda revisione del modo di operare della PA, al fine di semplificare il rapporto dei cittadini e delle imprese con quest'ultima e al fine di rendere più

efficienti i servizi resi dalla stessa PA ai cittadini e alle imprese[4]”.

Si afferma un diverso e più inteso rapporto tra amministrazione e cittadini che può essere indagato sotto molteplici e diverse sfaccettature, una di queste è il processo di digitalizzazione, capace di trasformare l'amministrazione in un'alleata di cittadini e imprese, far evolvere le nostre città in luoghi di comunità intelligenti, e spingere il nostro sistema industriale in modo che sia più capace di raccogliere la sfida della competitività digitale.

A tal fine il legislatore ha conferito al governo un'ampia delega sintomatica della scelta di riorganizzare la pubblica amministrazione attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione nei rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni in un'ottica di “spostare l'attenzione dal processo di digitalizzazione ai diritti digitali di cittadini e imprese”[5]. Si tratta di comprendere se questo obiettivo possa essere raggiunto alla luce dello stato dell'arte dello sviluppo digitale in Italia e delle disposizioni contenute nello Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al codice dell'amministrazione digitale[6] che sarà preso in considerazione di qui a poco.

2. Interventi strutturali e “alfabetizzazione” informatica: due facce della stessa medaglia.

Le recenti innovazioni e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, sviluppate nello schema di decreto emanato sulla base della delega conferita dall'art. 1 della legge 124 del 2015, costituiscono, a giudizio di chi scrive, il punto di arrivo di una strategia unitaria in grado di coordinare il processo di digitalizzazione, rimediando alla frammentazioni degli interventi che avevano portato a duplicazioni e inefficiente uso delle risorse[7].

Del resto, non si può ignorare che le politiche di eGovernment abbiano caratterizzato il panorama legislativo, e non si può non cogliere la differenza di intensità di tali interventi nel corso dell'ultimo decennio.

Si potrebbero distinguere tre fasi di costruzione dell'amministrazione digitale[8]: una prima iniziale, che ha portato all'adozione del Codice dell'amministrazione digitale - con il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82[9]-. Una seconda, di attuazione, iniziata con la legge 69/2009 (e con il seguente d.lgs. 30 dicembre 2010 n. 235)[10] e proseguita con numerosi provvedimenti intersettoriali tra i quali occorre segnalare il d.l. n. 69/2013 convertito, dalla l. n. 98/2013 (che costituisce il punto di arrivo di un cammino che ha regolato la materia prima con il decreto semplifica Italia[11], poi, con il decreto crescita [12] e con il d.l. crescita 2.0[13]). Per giungere alla terza fase, di affermazione di una piena politica di amministrazione digitale, che culmina nei decreti del governo adottati sulla base dell'art. 1 della legge 124 del 2015 e nell'affermazione del principio del digital first, ma intensamente preparata da numerosi e importanti decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri seguendo precise e rilevanti linee di azione: la prima ha imposto (e impone a tutt'oggi) interventi a livello sia infrastrutturale (banda larga)[14], sia a livello di sviluppo di sistema di identificazione (Spid); la seconda è volta a favorire la necessaria diffusione delle competenze tecniche ai cittadini, mentre la terza ha dettato le regole del documento informatico[15], segnando l'evoluzione dei suoi caratteri e l'accelerazione della transizione verso la piena, ed esclusiva, dimensione digitale dei documenti amministrativi.

3. L'impossibilità di intendere il digital first come esclusività digitale: alfabetizzazione informatica, interventi infrastrutturali, Spid.

A questo punto della trattazione non si può non prendere in considerazione la possibilità di

considerare il principio digital first nel senso dell'esclusività e, a tal fine, valutare le premesse sulle quali si potrebbe fondare tale ricostruzione: l'alfabetizzazione informatica, lo sviluppo del sistema infrastrutturale e la piena attuazione del Sistema di identificazione digitale.

In primo luogo, il principio digital first, se dovesse essere inteso come utilizzo esclusivo degli strumenti digitali, dovrebbe potersi rivolgere a cittadini alfabetizzati, ma così non è come dimostrano le valutazioni contenute nel già citato documento "Strategia per la crescita digitale 2014-2020" [16]. Ebbene, emerge da tale atto che gli utenti regolari di Internet sono solamente il 56% della popolazione di età compresa tra 16 e 74 anni, contro una media europea pari al 72%, mentre per converso sono il 34% gli italiani che non hanno mai utilizzato Internet contro il 21% medio europeo. Il livello di utilizzo dei diversi servizi in rete è di norma inferiore alla metà del valore medio riscontrabile all'interno dell'Unione Europea e, di conseguenza, molto distante dagli obiettivi europei fissati per il 2015. Per di più, e per quello che interessa queste riflessioni, i cittadini italiani che hanno utilizzato servizi di Egovernment sono pari a circa il 21% rispetto al 42% medio europeo, mentre coloro che hanno inviato moduli della Pubblica Amministrazione compilati sono poco più del 10% contro il 21%.

Al contrario, gli indicatori analizzati dal Digital Agenda Scoreboard[17] in materia di adozione di servizi digitali mostrano come le imprese italiane (quantomeno quelle con dieci o più addetti) siano allineate rispetto alla media europea in materia di utilizzo di applicazioni gestionali integrate (ERP), mentre il divario è più marcato per l'utilizzo di applicazioni di gestione della relazione con i clienti (CRM), ma anche riguardo alla diffusione di dispositivi aziendali mobili.

L'affermazione del principio di esclusività digitale postula, pertanto, il rafforzamento di poteri e funzioni alla Coalizione nazionale per le competenze digitali[18], allargando la cornice del progetto europeo "Grand coalition for Digital Jobs", nel quale l'Agenzia per l'Italia Digitale è referente italiano. La Coalizione Nazionale per le Competenze Digitali ha, infatti, la missione di sviluppare l'alfabetizzazione digitale e favorire una diffusa sull'innovazione tecnologica nel paese, con particolare riguardo alle nuove professioni e al mondo delle piccole imprese, in modo da sostenere la società italiana nella sua interezza e complessità ad affrontare al meglio le sfide della trasformazione digitale.

In secondo luogo, e venendo ora a considerare gli interventi infrastrutturali necessari per poter intendere il principio digital first nel senso dell'esclusività, non si può che guardare agli obiettivi europei in materia di interventi infrastrutturali. E' noto che gli Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2013/C 25/01) affermano con sicurezza che per raggiungere l'obiettivo di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, come stabilito dalla strategia EU2020, è necessaria la disponibilità di un accesso diffuso e a prezzi accessibili ai servizi e alle infrastrutture Internet ad alta velocità. Il finanziamento di infrastrutture di banda larga di buona qualità e a un prezzo accessibile costituisce una sfida fondamentale che l'Europa deve affrontare per rafforzare la competitività e l'innovazione, offrire opportunità di lavoro ai giovani, prevenire la delocalizzazione delle attività economiche e attrarre investimenti dall'estero. Il punto 41 degli Orientamenti dispone che ove possibile, e nel rispetto delle competenze e delle specificità, gli Stati membri sono incoraggiati a elaborare quadri nazionali che definiscano i principi di base che devono guidare le iniziative pubbliche e a rendere note le principali caratteristiche delle reti pianificate.

L'Italia, in coerenza con il punto 41 degli Orientamenti Comunitari[19], ha elaborato un quadro nazionale che definisce i principi di base delle iniziative pubbliche a sostegno dello sviluppo della banda ultralarga per garantire coerenza e rapidità nell'utilizzo dei fondi pubblici. Il piano strategico per la banda ultralarga si pone, infatti, l'obiettivo di realizzare, entro il 2020, la

copertura fino all'85% della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps, che è l'unica a poter essere definita ultra fast broadband nell'accezione dell'Agenda Digitale Europea e, a tal fine, il Governo ha operato recenti interventi in grado di incidere sul sistema pubblico di connettività a banda ultra larga attraverso il Sistema pubblico di connettività (SPC)[20]. In linea con il Punto 7 della Comunicazione della Commissione e in coerenza con le politiche di coesione, anche la strategia italiana ha previsto il ricorso a risorse pubbliche dirette per accelerare la diffusione delle reti ed eliminare i divari digitali, individuando vari modelli di intervento da combinare a seconda delle aree di riferimento. L'impiego di risorse statali di provenienza comunitaria, sia nazionali sia regionali (FESR, FEASR e FSC), nella strategia per la banda ultralarga assume diverse forme: sgravi fiscali, prestiti a tasso agevolato, altri tipi di condizioni preferenziali di finanziamento, impiego delle risorse private nella realizzazione del piano.

Alla luce del quadro descritto non si può che concludere dicendo che gli interventi infrastrutturali assumono la forma di un'azione "in divenire" e, pertanto, ben lontana dal potersi considerare conclusa.

Infine, l'analisi sullo "stato dell'arte" della digitalizzazione in Italia deve prendere in considerazione il sistema Spid ("Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese") introdotto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2014[21], sulla base del Regolamento UE n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014 (in materia di Identificazione elettronica e Servizi Fiduciari per le Transazioni Elettroniche nel Mercato Interno)[22]. Si tratta di un sistema, affidato all'Agenzia per l'Italia digitale, costituito da soggetti pubblici e privati, accreditati dall'Agenzia, che gestiscono i servizi di registrazione e di messa a disposizione delle credenziali e degli strumenti di accesso in rete, direttamente o per conto delle amministrazioni. Si delinea un sistema volto a creare una cittadinanza europea digitale attribuendo un ruolo preminente all'Agenzia, chiamata a gestire l'accreditamento dei gestori dell'identità digitale e dei gestori di attributi qualificati, stipulando con essi apposite convenzioni; a curare l'aggiornamento del registro SPID e a vigilare sull'operato dei soggetti che partecipano allo SPID, anche con possibilità di conoscere, tramite il gestore dell'identità digitale, i dati identificativi dell'utente e verificare le modalità con cui le identità digitali sono state rilasciate e utilizzate, nonché a stipulare apposite convenzioni con i soggetti che attestano la validità degli attributi identificativi e consentono la verifica dei documenti di identità. A tali convenzioni i gestori dell'identità digitale e i gestori degli attributi qualificati sono tenuti ad aderire secondo le modalità indicate nei regolamenti[23]. Ebbene, per garantire la piena operatività del sistema Spid, l'Agid ha emanato i Regolamenti per definire le modalità di accreditamento dei gestori[24] e, con la circolare 26/2015[25], ha illustrati le attività di adeguamento alle certificazioni di sicurezza individuando, poi, i primi gestori di identità digitali (Infocert Spa, Poste Italiane, e Telecom Italia Trust).

4. Gli oneri in capo all'amministrazione e i meccanismi di tutela dell'inadempimento. Verso l'esclusività digitale?

Quanto detto costituisce il quadro generale degli interventi entro cui collocare la nuova previsione normativa che, coerentemente con le premesse sviluppate, obbliga, da un lato, il Governo a definire livelli minimi di prestazioni che devono essere garantiti a tutti i cittadini in tema di servizi on line, accessibilità, fruibilità, tempestività e qualità. D'altro lato, a mantenere dei requisiti minimi di digitalizzazione: banda larga e accesso alla rete per ogni ufficio o unità operativa; riuso gratuito delle informazioni e obbligo del formato aperto, partecipazione

telematica, pagamenti elettronici, accesso mediante l'identificazione uniformandola al concetto di SPID. Appare chiaro dalle premesse che il legislatore affida ai decreti il compito di ridurre l'evanescenza dei diritti affermati come tali, ma di fatto privi dell'effettività della tutela.

Sulla base della norma di delega è stato adottato lo Schema di decreto legislativo recante modifiche e integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale che si inserisce, come meglio si dirà di qui a poco, nella più generale riforma voluta dalla legge: l'utilizzo delle nuove tecnologie diviene, infatti, un fattore determinante della riorganizzazione pubblica in chiave di semplificazione, efficienza e trasparenza[26].

Per rendere effettiva la partecipazione a tutti i procedimenti amministrativi, la nuova formulazione, riconosce, da un lato, il diritto all'uso delle tecnologie a "chiunque"; dall'altro, chiarisce gli obblighi che gravano sui soggetti destinatari delle disposizioni, per rendere effettivo l'esercizio del suddetto diritto.

Lo schema di Decreto si muove lungo la strada già tracciata in materia digitale, ma, a giudizio di chi scrive, poco aggiunge agli interventi attuati (soprattutto) durante l'anno 2014 e alle affermazioni contenute nella legge delega. Sicché dall'attenta lettura dello schema non emergono adeguati meccanismi sanzionatori in grado di rendere effettivi i diritti affermati. Siffatta conclusione è suffragata dalla lettura degli articoli 8 e 9 dello schema del decreto. Ed, infatti, emerge la continuità con la politica digitale precedente nell'articolo 9 che affida allo Stato il compito di promuovere la diffusione della cultura digitale tra i cittadini e (introducendo nel Codice un nuovo articolo 8-bis) pone a carico delle singole amministrazioni l'obbligo di rendere disponibili agli utenti, presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici (in particolare nei settori scolastico, sanitario e di interesse turistico), la connettività ad Internet in modalità wifi. Viene, inoltre, riconosciuto a tutti gli iscritti all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) il diritto di essere identificati dalle pubbliche amministrazioni tramite l'identità digitale, nonché di inviare comunicazioni e documenti alle pubbliche amministrazioni e di riceverne dalle stesse tramite un domicilio digitale [27].

Per il che viene ribadito che cultura digitale, banda ultralarga e Spid costituiscono gli strumenti ineludibili della crescita digitale, ma quando il commentatore ricerca nello schema del Decreto delle disposizioni che possano andare oltre la semplice affermazione di diritti si imbatte nell'articolo 8 (che sostituisce l'articolo 7 del CAD) che stabilisce che i soggetti destinatari degli obblighi in esso previsti rendono disponibili i propri servizi per via telematica nel rispetto degli standard e livelli di qualità anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività (fissati con le regole tecniche di cui all'articolo 71 del CAD).

L'effettività dei diritti dovrebbe essere garantita attraverso due strumenti: il primo consiste nella possibilità per gli utenti di ricorrere, in ogni ipotesi di violazione dei citati obblighi ovvero di erogazione di servizi on-line con standard inferiori a quelli previsti dalla legge, all'azione di cui al decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198, ossia alla cosiddetta "class action"[28]; il secondo concerne la facoltà di ricorrere al Difensore civico digitale.

Ebbene, cominciando con prendere in considerazione il primo strumento non si può che rilevare che l'istituto della class action ha trovato pochissime applicazioni nel panorama del diritto amministrativo, sicché val la pena di prendere in considerazione siffatto istituto per comprendere le ragioni ostative alla sua diffusione.

Ebbene, non è difficile intuire che la ridotta applicazione dello strumento è dipesa da molteplici ragioni: da un lato correlate all'esclusione della tutela risarcitoria, dall'altro, sia dalla tempistica eccessivamente lunga del rito sia dal limite imposto al giudice di tenere conto nell'accertamento della lesione dell'eventuale mancanza di risorse umane, finanziarie e strumentali. Tali ragioni non potevano non avere delle ricadute in termini di effettività dei diritti e non solo perché con il

ricorso per l'efficienza è possibile chiedere soltanto il ripristino della funzione ovvero del servizio, non anche il risarcimento del danno subito (costringendo il privato cittadino, nel decidere se agire o meno nei confronti di un'amministrazione o di un concessionario inefficienti, ad effettuare una ponderazione tra i costi del processo e i benefici derivanti dall'eventuale accoglimento del ricorso), ma soprattutto perché l'azione non risulterà fondata se la Pubblica Amministrazione non ha adempiuto o si è resa inefficiente a causa della limitatezza delle risorse (in virtù dell' art. 4, comma 1, d.lgs. n. 198/2009, la decisione sulla class action amministrativa non può comportare maggiori spese per le casse pubbliche).

Inoltre, il giudice che conosce del ricorso non può sostituirsi nelle valutazioni discrezionali della Pubblica Amministrazione né adottare provvedimenti in luogo di essa e, pertanto, siffatti provvedimenti dovranno essere adottati dall'amministrazione inadempiente. La diffida, infatti, in virtù dell'art. 3, è notificata all'organo di vertice dell'amministrazione o del concessionario, che assume senza ritardo le iniziative ritenute opportune, individua il settore in cui si è verificata la violazione, l'omissione o il mancato adempimento e cura che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause.

Siffatte riflessioni, trasposte allo schema di decreto, che reca le modifiche all'Amministrazione digitale, confermano l'inadeguatezza del rimedio or ora preso in considerazione. Ed infatti, tale schema imporrebbe al cittadino di rivolgersi preventivamente all'"organo di vertice dell'amministrazione... che curerà che il dirigente competente provveda a rimuoverne le cause" e solo dopo siffatta diffida potrà adire il giudice che, per di più, non potrà ritenere fondato il ricorso nel caso in cui l'amministrazione si sia resa inefficiente a causa della limitatezza delle risorse umane e finanziarie.

Il che significa, da un lato, che assumerà un ruolo preminente l'ufficio unico dirigenziale per la transizione alla modalità operativa digitale, che sarà probabilmente chiamato a garantire l'efficienza, e dall'altro, che la tutela sarà inficiata dal principio, affermato già all'art. 1 della legge delega, e secondo il quale " il Governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente". Del resto, proprio siffatta ultima disposizione è stata al centro delle critiche della commissione speciale del Consiglio di Stato che, rilevate le problematiche connesse con la riforma dell'amministrazione digitale, ha suggerito di programmare delle spese aggiuntive rispetto a quelle previste per il settore, ritenendo non perseguibile l'obiettivo di procedere nell'intervento normativo tramite il solo utilizzo di risorse economiche e di personale già a disposizione dei singoli organi dell'amministrazione.

A questo punto della trattazione, se i rilievi or ora mossi non fossero già ritenuti sufficienti ad inficiare l'effettività della tutela dei diritti congegnata nello schema di decreto, occorre segnalare che anche il tenore letterale della norma si presta a fraintendimenti lasciando intendere che i soggetti interessati possano esperire "esclusivamente" il ricorso per l'efficienza delle amministrazioni, precludendo la possibilità di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela. Per rimediare a tale mancanza il Consiglio di Stato[29], nel già citato parere sullo schema del Decreto, propone di modificare il tenore letteralmente della norma al fine di rendere chiaro che il rimedio si aggiunge, ma naturalmente non elimina, la tutela giurisdizionale attraverso gli ordinari strumenti di tutela.

Detto ciò, si deve prendere in considerazione il secondo strumento di tutela dei diritti digitali che, come si è detto, consiste nella creazione della figura del difensore civico digitale. L'art. 15 (che riformula l'art. 17 del CAD), infatti, affida al responsabile dell'ufficio dirigenziale generale per la transizione alla modalità operativa digitale il compito di ricevere le segnalazioni e i reclami relativi ad ogni presunta violazione del Codice ed a invitare gli uffici responsabili della violazione

alle segnalazioni ritenute fondate nel termine di trenta giorni. Ebbene, il commentatore non può condividere la scelta di creare una figura che, se pur in linea di principio ben potrebbe rappresentare un valido strumento di tutela dei diritti digitali, non è terza rispetto all'amministrazione, ma coincide con la persona che si occuperà di gestire la transizione digitale e quindi tutti i processi di riorganizzazione finalizzati alla creazione di un'amministrazione digitale e aperta. Siffatta scelta non convince, se il difensore civico digitale deve essere inteso come la figura di "mediazione tra i cittadini/imprese e gli uffici" (così come pare averlo inteso la Conferenza delle Regioni) allora risulterebbe più efficace una figura totalmente estranea agli uffici. Del resto, l'esperienza, se pur discussa e tormentata, dei difensori civici è sempre stata caratterizzata da previsioni nelle norme statutarie (regionali o locali), di modalità di nomina di candidati tecnicamente preparati a ricoprire un ruolo così importante, ma comunque equidistanti dagli interessi da tutelare[30].

5. Il principio di esclusività digitale nei rapporti con le imprese.

Nel quadro fin qui tratteggiato il principio digital first va a prefigurarsi come principio generale di sviluppo e organizzazione dei servizi, mentre il principio di esclusività digitale non può che configurarsi come ipotesi eccezionale, che richiede un'esplicita previsione normativa[31], così come è già avvenuto con l'art. 5-bis del Codice dell'amministrazione digitale, introdotto dal d.lgs. n. 235 del 2010, e riferito alle comunicazioni tra amministrazioni ed imprese. Siffatta norma dispone, infatti, che "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"..

Nelle sue diverse declinazioni il principio sottende una scelta radicale, efficace in termini di semplificazione per l'amministrazione che non deve più mantenere un doppio canale, analogico e digitale, ma che, al contempo, rende evidente la diversità tra imprese e cittadini, probabilmente in ragione di una presunta maggiore capacità di queste ultime di utilizzare gli strumenti digitali. Siffatta differenziazione è rafforzata dai più recenti interventi legislativi (ad esempio la Legge n. 89/2014) che hanno consentito non solo alle amministrazioni statali, ma anche a quelle locali, di ricevere le fatture dai fornitori esclusivamente in formato elettronico, per effetto dell'obbligatoria introduzione della c.d. fatturazione elettronica (originariamente prevista, dalla Legge n. 244/2007 esclusivamente per le Amministrazioni Centrali). Quest'ultimo è un passaggio certamente importante e significativo, che si inserisce nel quadro complessivo di progressiva dematerializzazione documentale dell'attività amministrativa, che può determinare un impatto positivo e favorevole per le imprese e per le Pubbliche Amministrazioni. In termini generali, infatti, tale processo può indurre una diminuzione dei costi per i materiali di consumo, un miglioramento della produttività del personale, un contenimento delle attività manuali, una riduzione degli errori, nonché una velocizzazione dei tempi di esecuzione.

Si tratta di uno strumento che si colloca nell'ambito delle linee di azione dell'Unione Europea (i2010), che incoraggia gli Stati membri a dotarsi di un adeguato quadro normativo, organizzativo e tecnologico per gestire in forma elettronica l'intero ciclo degli acquisti. I benefici sono evidenti: non solo riduzione dei costi diretti (carta ed accessori) ma anche indirettamente generati (gestione, archiviazione, ricerca, distruzione), snellimento dell'iter di erogazione della spesa pubblica in vista del migliore rispetto dei termini di pagamento previsti dalla disciplina sulla velocizzazione dei pagamenti, nonché di contrasto dell'evasione fiscale, mediante la tracciabilità dei flussi di fatturazione e ampliamento dei livelli di trasparenza per i fornitori ai fini

della verifica dell'avanzamento e svolgimento del ciclo di erogazione della spesa pubblica[32].

6. Considerazioni conclusive: luci e ombre della riforma.

Le norme in materia di cittadinanza digitale si collocano all'interno di un progetto ambizioso di riforma dell'amministrazione pubblica italiana. La legge Madia introduce, infatti, norme relative ad aspetti centrali dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, ma soprattutto interviene su discipline esistenti per adeguarle ai tempi "non un ulteriore pannello del mosaico, dunque, ma la revisione di alcune parti del disegno"[33].

Se i principali obiettivi della legge sono sintetizzabili nei concetti di unitarietà del sistema amministrativo (intervenendo, pertanto, per favorire l'osmosi tra le amministrazioni)[34] e di flessibilità nell'organizzazione, le norme sull'amministrazione digitale mirano a garantire la flessibilità attraverso il superamento di norme rigide e legate a esigenze obsolete, continuando in un'opera di costruzione iniziata ben prima. Si è detto, infatti, che gli interventi di maggior rilievo precedono la legge Madia, e che tale legge si limita a ribadire la direzione unitaria ed efficacemente intrapresa dal Governo nel corso del 2014, non apportando significative innovazioni in materia, ma soprattutto non fornendo un sistema di coordinamento adeguato, né un apparato sanzionatorio adeguato rispetto alle eventuali inerzie delle pubbliche amministrazioni.

E' noto, infatti, che uno dei principali elementi di complessità nel percorso di digitalizzazione è costituito dalla presenza di un elevato numero di amministrazioni chiamate a realizzare le iniziative necessarie per garantire ai cittadini il "livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line". A tal fine è necessario che si definisca un livello di monitoraggio strutturato affidato all'Agid per comprendere se il processo di digitalizzazione è in linea con gli obiettivi fissati e intervenire per affrontare le eventuali criticità[35], e allo stesso tempo che vengano previste sanzioni nel caso di inadempienze.

In conclusione, le recenti innovazioni rispondono solo in parte alle esigenze di effettività della tutela dei diritti affermati in capo ai cittadini e, impediscono, di intendere il principio innanzitutto digitale come esclusività digitale. Siffatto principio, che individua nella transizione alla sola modalità digitale di erogazione non una facoltà, ma un obbligo per gli stessi cittadini o utenti dei servizi dell'amministrazione (e che emerge 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), deve essere necessariamente previsto da una norma di legge (come avviene nel caso delle fatture elettroniche).

Pertanto, non si può che condividere la preoccupazione di recente espressa dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato che ha evidenziato la necessità di individuare standard di qualità, fruibilità e accessibilità il più possibile omogenei nonché quella di assicurare "anche tramite l'individuazione delle specifiche responsabilità disciplinari previste dal presente intervento normativo" il puntuale rispetto da parte delle singole amministrazioni delle prescrizioni impartite dalle autorità incaricate della governance del sistema, atteso che anche attraverso la razionalizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione tra pubbliche amministrazioni è possibile ipotizzare il superamento delle criticità che, fino ad ora, hanno ostacolato il processo d'informatizzazione del paese.

Non si può infine non ribadire, in sede di conclusioni, la preoccupazione espressa nel corso dello scritto di affidare la tutela dei diritti dei cittadini, da un lato, al ricorso per l'efficienza delle

amministrazioni che si è già rilevato inadeguato a tal fine e, dall'altro ad istituire presso ogni Pubblica Amministrazione un difensore civico digitale che avrà il compito di vigilare sul corretto adempimento degli obblighi digitali delle PA, in una posizione che è tutt'altro che terza rispetto alla pubblica amministrazione.

Siffatte critiche dovrebbero orientare il legislatore nella ricerca di soluzioni che tengano in debita considerazione che l'amministrazione che accetta la sfida della competitività digitale necessita di adeguati strumenti di rimozione degli eventuali ostacoli che si frappongono al conseguimento di siffatto risultato. Nella scelta di tali strumenti occorre allargare il più possibile l'angolo visuale per avvantaggiarsi dell'esperienza già maturata nelle più ampie e complesse strategie che hanno portato a tendere ad un elevato livello di performance delle amministrazioni pubbliche. Per il che la scelta di affidare la tutela dei diritti dei cittadini a strumenti che hanno già mostrato i limiti che si è voluto or ora descrivere non può convincere il commentatore. Uno strumento che potrebbe soddisfare, almeno in parte, le necessità di tutela, è l'art. 61 dello Schema di Decreto, che sancisce la necessità di adozione di un decreto legislativo ai sensi dell'art. 17 della legge 124 per stabilire la rilevanza, ai fini della responsabilità dirigenziale della violazione del decreto legislativo n. 82 del 2005 e del mancato e inadeguato utilizzo delle tecnologie ivi disciplinate, ma al momento siffatto decreto non sembra essere stato adottato.

[1] Lo scritto è una rielaborazione dell'intervento al convegno "Amministrazione digitale e riforma Madia", organizzato nell'ambito del progetto PRIN 2012 (2012SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell'Unione europea e dei Seminari di Alta qualificazione del Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico, Internazionale ed Europeo, Milano, 7 marzo 2016.

[2] In argomento cfr. E. CARLONI, Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 148; B. CAROTTI, La riforma della pubblica amministrazione- L'amministrazione digitale e la trasparenza amministrativa, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 621; G. MATTARELLA, La riforma della pubblica amministrazione- il contesto e gli obiettivi della riforma, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 621; G. VESPERINI, La riforma della pubblica amministrazione - le norme generali sulla semplificazione, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, 629.

[3] A tal fine si vuol rinviare a E. CARLONI, Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica, cit., 148.

[4] Consiglio di Stato, Commissione speciale - parere 23 marzo 2016, Schema di decreto legislativo recante "Modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche", in www.lexitalia.it.

[5] Relazione illustrativa dello Schema di Decreto recante modifiche ed integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale ai sensi dell'art. 1 della legge 124 del 2015, pubblicato in www.governo.it.

[6] Tale atto si può leggere in www.governo.it.

[7] Emerge dal documento Strategia per la crescita digitale 2014-2020 (che si può leggere in www.agid.gov.it), che il ritardo italiano è un problema culturale fortemente generazionale e geografico: la popolazione italiana, di cui una grande percentuale è anziana, non utilizza i servizi internet e nel Mezzogiorno, i cittadini hanno competenze digitali più carenti rispetto al resto del Paese. Pertanto, la strategia vuole affrontare siffatto deficit, che compromette la competitività del nostro Paese, “sia con opportune politiche di coesione per lo sviluppo delle skills in grado di livellare le disparità, sia mediante soluzioni come il progressivo switch-off dei tradizionali canali di interlocuzione con la PA, per andare verso un percorso di innovation by law. Un’unica piattaforma che sostituisca l’eterogeneità dell’offerta attuale e sappia integrare i piani verticali avviati (sanità, scuola, giustizia, ecc.) in un’unica piattaforma di accesso, attraverso il Servizio Pubblico d’Identità Digitale e l’anagrafe nazionale della popolazione residente, che abiliterà la profilazione. I luoghi della PA devono cambiare forma, devono essere un luogo di accesso al mondo digitale sia attraverso i servizi che, se offerti solo in modalità online portano inevitabilmente tutta la popolazione ad utilizzare il canale digitale, sia favorendo l’accesso a internet in wifi in tutti gli spazi pubblici, partendo da scuole e ospedali. Una misura capace di trasformare il luogo pubblico in un luogo di facilitazione e accompagnamento al digitale. Una Pubblica amministrazione che diventa accessibile e trasparente, grazie al rilancio degli open data offerti dalla PA ai cittadini e alle imprese, anche come occasione di nuova imprenditoria. La Strategia vuole rappresentare un nuovo modo di concepire il ruolo del pubblico come volano del mercato e al servizio del cittadino, sapendo che il digitale è sinonimo di efficienza, trasparenza, crescita, lotta all’evasione, ma che è soprattutto la porta per il futuro”.

[8] E. CARLONI, Il decreto del fare: il rilancio dell’economia, in *Giornale Dir.*, Amm., 2013, 1143.

[9] Cfr. in generale sul Codice dell’amministrazione digitale si veda: M. ATELLI, S. ATERNO, A. CACCIARI, R. CAUTERUCCIO, *Codice dell’amministrazione digitale, Commentario*, Roma, 2008; E. BELISARIO, *La nuova pubblica amministrazione digitale*, Rimini, 2010; D. CALI’, *Dall’amministrazione digitale all’amministrazione 2.0*, in www.astrid-online.it; M. CANTON, *Manuale dell’amministrazione digitale*, Rimini, 2005; E. CARLONI, (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale, Commento al D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82*, Rimini, 2005; ID., *La riforma del Codice dell’amministrazione digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, 469; G. CASSANO, C. GIURDANELLA (a cura di), *Il Codice dell’amministrazione digitale, commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2005; I.D’ELIA, M. PIETRANGELO, *Il Codice dell’Amministrazione digitale nel processo di semplificazione normativa: genesi e criticità*, in *Informatica e Diritto*, 2005, 11; G. DUNI, *L’amministrazione digitale, Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica*, Milano, 2008; C. NOTARMUZI, *Il Codice dell’amministrazione digitale, 2006*, in www.astrid-online.it; C. SAFFIOTTI, *Il Codice dell’amministrazione digitale è in vigore. Conoscere uno strumento che coinvolge la Pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese*, in *L’amministrazione italiana*, 2006, 887 ss.

[10] Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 10 gennaio 2011, Supplemento ordinario n. 8, contenente “Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell’Amministrazione digitale, a norma dell’art. 33, l. 18.6.2009, n. 69”. Per un commento cfr. F. TROJANI, *Modifiche al Codice dell’amministrazione digitale*, 28 dicembre 2010, in www.studiotrojani.it.

[11] Decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni in legge 4 aprile 2012, n.

35 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo), in merito al quale si vuol rinviare a E. CARLONI, La semplificazione telematica e l'Agenda digitale, in *Giornale dir amm.*, 2012, 708 ss.

[12] Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni in 7 agosto 2012, n. 134 (Misure urgenti per la crescita del Paese), sul quale si vuol rinviare a E. CARLONI, Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale, in *Giornale dir. Amm.*, 2012, 1041 ss.

[13] Decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, sul punto, v. R. CARPENTIERI, L'Agenda digitale italiana, cit., 2013, pp. 225 ss.

[14] V. F. CAIO, J. SCOTT MARCUS E GÉRARD POGOREL (2014) Achieving the Objectives of the Digital Agenda for Europe (DAE) in Italy: Prospects and Challenges; Report of the expert advisory team appointed by President Letta.

[15] L'ultimo tassello del mosaico dell'amministrazione digitale non poteva che riguardare la formazione e la conservazione dei documenti informatici e, infatti, il DPCM 13 novembre 2014 detta le regole per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici sia per i privati che per le pubbliche amministrazioni. Le nuove regole tecniche rappresentano, infatti, un elemento fondamentale per la gestione e la conservazione sicura e corretta del documento informatico, l'ultimo tassello per la piena applicazione del Codice dell'Amministrazione digitale. Il Decreto stabilisce infatti tutte le modalità con le quali produrre un file digitale che abbia pieno valore legale, che si tratti di un certificato o di qualsiasi altro atto amministrativo. Il documento informatico può dirsi immodificabile "se formato in modo che forma e contenuto non siano alterabili durante le fasi di tenuta e accesso e ne sia garantita la staticità nella fase di conservazione". A questa regola di carattere generale seguono previsioni specifiche che dettano le operazioni necessarie per garantire i requisiti di integrità e di immodificabilità a seconda delle diverse modalità attraverso cui è stato formato il relativo documento (art. 3). Il documento quale rappresentazione informatica di atti, fatti, dati giuridicamente rilevanti (come definito nell'art. 1 comma 1 lett. p) del CAD) può esistere giuridicamente solo se è adeguatamente staticizzato, gestito e conservato in idonei sistemi. Questo concetto, precisato nelle nuove regole tecniche, già ci era stato illustrato nel Regolamento eIDAS, nel quale il documento elettronico viene definito come "qualsiasi contenuto conservato in forma elettronica, in particolare testo o registrazione sonora, visiva o audiovisiva".

[16] Strategia per la crescita digitale 2014-2020, cit.

[17] Il documento si può leggere in <https://ec.europa.eu/digital-single-market>.

[18] Come previsto dalla Strategia per le competenze digitali, la Coalizione è aperta alle istituzioni pubbliche nazionali e locali, comunità professionali, organizzazioni no profit, associazioni datoriali e sindacali e altri soggetti privati" che intendano sottoscrivere la dichiarazione d'intenti e sviluppare un percorso condiviso per lo sviluppo delle competenze digitali.

[19] Comunicazione della Commissione, Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione

delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2013/C 25/01).

[20] SPC è un insieme di linee guida, regole tecniche ed infrastrutture per garantire la connettività e l'interoperabilità delle pubbliche amministrazioni. Le nuove gare SPC già avviate consentiranno alle PA di acquisire servizi di connettività ad alta intensità di banda e ad assicurare la cooperazione applicativa e l'interoperabilità fra tutte le amministrazioni. Un aggiornamento del modello architettuale SPC, facendo leva sulle rinnovate infrastrutture condivise per l'interoperabilità e sugli accordi quadro, abbinata alla predisposizione wifi di tutti gli edifici pubblici, consentirà nei prossimi 5 anni di sostenere il raggiungimento degli obiettivi di connettività a banda ultra larga a 100 MB negli edifici pubblici. Inoltre, negli edifici pubblici di grande utenza, come scuole e ospedali, la di punti WIFI gratuiti, accessibili attraverso il Sistema Pubblico di Identità Digitale, aumenterà il livello di accesso alla rete.

[21] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 24 ottobre 2014. 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, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 9 dicembre 2014, serie generale n. 285.

[22] Il Regolamento UE n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea- serie L 257 del 28 agosto 2014 ed è noto con l'acronimo di eIDAS electronic IDentification Authentication andSignature eTS electronic Trust Services). Il Regolamento crea una disciplina uniforme, direttamente applicabile negli Stati membri, sulle firme elettroniche (abrogando la precedente Direttiva 1999/93/CE) e fornisce un quadro normativo completo relativo ai cosiddetti "servizi fiduciari elettronici e ai prestatori di tali servizi". L'obiettivo è rafforzare la fiducia nelle transazioni elettroniche nel mercato interno fornendo una base comune per interazioni elettroniche sicure fra imprese, cittadini e autorità pubbliche, in modo da migliorare l'efficacia dei servizi elettronici pubblici e privati, nonché dell'eBusiness e del commercio elettronico, nell'Unione europea. Per il che lo scopo principale del Regolamento è quello realizzare l'interoperabilità giuridica e tecnica fra i Paesi dell'Unione europea degli strumenti elettronici di identificazione, autenticazione e firma attraverso la notifica degli Stati membri alla Commissione dei sistemi di identificazione che, una volta accettati e pubblicati, devono essere riconosciuti da tutti gli Stati membri.

[22] Come è stato già detto in altri scritti (C. LEONE, EU Regulation no. 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services: an effort towards the elimination of barriers for electronic transactions and internal market consolidation, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2015, pp. 1045 e ss.) si potrebbe immaginare un assetto geometrico che assume la forma triangolare, al vertice superiore si colloca l'organismo di vigilanza (art. 17 del Regolamento) designato dagli Stati membri, all'estremità dei due lati potrebbero trovare posto i prestatori di terzi fiduciari e i beneficiari diretti del Regolamento. Tra i principali beneficiari dei diversi aspetti del regolamento si possono annoverare gli studenti, che potranno iscriversi online a un'università in un altro paese anziché doversi recare per completare in loco gli adempimenti burocratici; i cittadini in procinto di trasferirsi in un altro paese dell'UE, di contrarre matrimonio all'estero o di presentare dichiarazioni dei redditi in paesi diversi. Ma anche le persone bisognose di

assistenza medica all'estero, che potranno consultare in tutta sicurezza la loro cartella clinica o autorizzare un medico a fare altrettanto; le imprese, che potranno partecipare ad appalti pubblici online per contratti pubblici settoriali in tutta l'UE e potranno firmare, odatare e sigillare elettronicamente le loro offerte anziché dover stampare e inviare molteplici copie cartacee delle offerte per corriere; nonché gli imprenditori che vogliono esercitare un'attività economica in un altro paese dell'Unione europea, che potranno costituire una società tramite internet e trasmettere online senza problemi le relazioni annuali. Infine, gli Stati che potranno ridurre gli oneri amministrativi e migliorare l'efficienza, rendendo così un servizio migliore ai cittadini.

[23] Come è stato già sostenuto da C. LEONE, EU Regulation no. 910/2014 on Electronic Identification and Trust Services: an effort towards the elimination of barriers for electronic transactions and internal market consolidation, cit., pp. 1045 e ss.

[24] Determinazione n. 44/2015 in www.agid.gov.it.

[25] La circolare 26/2015 è presente in www.agid.gov.it.

[26] Per le riflessioni sulla trasparenza e lo schema di Decreto si vuol rinviare a D.U. GALETTA, Accesso civico e trasparenza della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013, in www.Federalismi.it.

[27] Cfr P. PROVENZANO, Notazioni sulla nuova disciplina sul "domicilio digitale" contenuta nella bozza del Decreto Legislativo sulla digitalizzazione della P.A. licenziata dal Governo il 20 gennaio 2016, in www.federalismi.it.

[28] Nel quadro degli interventi di ristrutturazione normativa, diretti a trasformare il ruolo e l'assetto delle amministrazioni pubbliche in Italia, per conferire loro carattere dinamico e produttivo, non si può trascurare il dlgs. 198 del 2009, di attuazione della legge 15, che ha introdotto la c.d. class action amministrativa. La norma recita "al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150". In letteratura, si vedano : M.T.CAPUTI JAMBRENGHI, Buona amministrazione tra garanzie interne e prospettive comunitarie (a proposito di "class action all'italiana"), in www.giustamm.it; F. CINTIOLI, Note sulla c.d. class action amministrativa, in

www.giustamm.it; M. CLARICH, Dalla class action alle nuove regole sugli appalti il 2010 spinge l'acceleratore sull'aggiornamento, in Guida dir., 2010, 12; M.D. FERRARA, Trasparenza e class action contro le inefficienze delle pubbliche amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, in Riv. giur. lav. prev. soc., 2010, 669; D'ADAMO, La class action pubblica, in Riv. dir. proc., 2011, 359; C.E.GALLO, La class action nei confronti della pubblica amministrazione, in Urb. app., 2010, 501; F. MANGANARO, L'azione di classe in un'amministrazione che cambia, in www.giustamm.it; F. PATRONI GRIFFI, Class action e ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici, in www.federalismi.it; S. GATTO COSTANTINO, Azioni collettive ed organizzazione dei servizi, in www.giustizia-amministrativa.it; A. GIUFFRIDA, La cd. class action amministrativa: ricostruzione dell'istituto e criticità, in www.giustamm.it; G. FIDONE, L'azione per l'efficienza nel processo amministrativo: dal giudizio sull'atto a quello sull'attività, Torino, 2012; A. FABRI, Le azioni collettive nei confronti della pubblica amministrazione nella sistematica delle azioni non individuali, in Quad. dir. proc. amm., Napoli, 2011; L.LUCATI, Class action anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, in Resp. civ., 2010, 158; MARTINES, L'azione di classe del D.lgs. 198/09: un'opportunità per la pubblica amministrazione?, in www.giustamm.it; PERRICONE, Una fuorviante " class action contro la p.a.", in Sanità pubbl. priv., 2010, 6, 29; G. SORICELLI, Considerazioni sulla class action amministrativa nell'amministrazione di risultato, in www.giustamm.it; ID, Contributo allo studio della class action nel sistema amministrativo italiano, Milano, 2012; G. VELTRI, Class action pubblica: prime riflessioni, in www.lexitalia.it; P.M. ZERMAN, Partenza in salita per la class action ?, in www.giustamm.it; U.G. ZINGALES, Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action, in Giorn. dir. amm., 2010, 246. Per le criticità in sede di applicazione della norma S. VERNILE, Verso un'amministrazione efficiente. Una nuova tutela processuale tra innovazioni mancate e utilità effettive, in Dir. proc. amm., 2012, 1519.

[29] Consiglio di Stato, Commissione speciale – parere 23 marzo 2016, Schema di decreto legislativo recante "Modifiche e integrazioni al Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle Amministrazione pubbliche", cit. La norma recita "in caso di violazione degli obblighi di cui al presente articolo, gli interessati possono adire in giudizio, nei termini e con le modalità stabilite nel decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198".

[30] Ricorre in giurisprudenza la convinzione secondo la quale il difensore civico è un organismo preposto a svolgere, oltre ad una funzione di advocacy, cioè di difesa tecnica degli amministrati, anche un ruolo di mediazione e quasi di tramite tra governanti e governati; trattasi di una figura che non stipula un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, ma la cui nomina trae origine dal conferimento di un incarico pubblico a termine, e che non viene a trovarsi in rapporto di subordinazione gerarchica rispetto ad altri organi della p.a., assumendo dunque le proprie determinazioni in completa autonomia. Per assicurare una adeguata efficacia della difesa civica, si richiede in chi va a ricoprire tale carica un sufficiente bagaglio di nozioni tecnico-giuridiche, specificatamente di tipo amministrativo. Ex multis T.A.R. Reggio Calabria, 08 febbraio 2007, n. 133, in Foro amm. TAR 2007, 736; T.A.R. Napoli, sez. I, 19 luglio 2010, n. 16837, in Foro amm. TAR, 2010, 2537; Consiglio di Stato, sez. VI, 04 novembre 2014 n. 5421, in Redazione Giuffrè amministrativo, 2014.

[31] Alle medesime conclusioni giunge E. CARLONI, Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica, cit., 148.

[32] M. ROSSI, Fatturazione elettronica e Enti locali, in *Azienditalia*, 2015, 313.

[33] B.G. MATTARELLA, La riforma della pubblica amministrazione- il contesto e gli obiettivi della riforma, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2015, 621.

[34] B.G. MATTARELLA, La riforma della pubblica amministrazione- il contesto e gli obiettivi della riforma, cit.

[35] L'art. 13 dello schema di decreto affida, tra le altre funzioni, all'Agid quella di "monitoraggio delle attività svolte dalle amministrazioni in relazione alla loro coerenza con il Piano Triennale e verifica dei risultati".