

## CAPITOLO 6

### *LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DIGITALE*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale. – 3. Ambito applicativo e destinatari delle nuove disposizioni. – 3.1. Le linee guida della Riforma: il giusto contemperamento tra la tutela alla riservatezza e il diritto d'accesso. – 4. L'impatto della Riforma *Madia* sul Codice dell'Amministrazione Digitale. – 5. Il complesso articolato delle modifiche e integrazioni al CAD. – 6. Gli strumenti della P.A. digitale.

#### **1. Premessa**

Alcune delle novità più significative recate dalla Riforma *Madia* hanno investito il Codice dell'Amministrazione Digitale, il quale è stato oggetto di incisive modifiche.

La Legge *Madia*, invero, da una parte, introduce norme relative ad aspetti centrali dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione e, dall'altra, interviene su discipline già esistenti spesso con l'intento di alleggerirle e semplificarle o comunque di renderle adeguate ai tempi. Le materie oggetto di questo ampio percorso di riforma sono numerose: tra le altre, l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri, l'amministrazione periferica dello Stato, gli enti pubblici, le società partecipate, il rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, il procedimento amministrativo, la conferenza di servizi, l'autotutela, la trasparenza amministrativa, i servizi pubblici e l'amministrazione digitale.

Invero, la **digitalizzazione della Pubblica Amministrazione è stata oggetto di un profondo lavoro di positivizzazione, implementazione e potenziamento**: la sua progressiva introduzione anche nell'ambito dell'attività pubblicistica, dovuta ad una pleora di disposizioni di settore, hanno infine richiesto l'adozione, nel 2005, di un vero e proprio Codice dell'Amministrazione Digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), deputato a disciplinare l'intera materia. Lungi dal costituire un approdo definitivo alla disciplina di settore in materia, l'evoluzione normativa non si è arrestata, proseguendo con continue modifiche e “ritocchi” al Codice, delle quali la Legge *Madia* costituisce solo l'ultimo episodio.

L'intera materia, del tutto lontana dal costituire un settore per così dire "di nicchia", ha innegabili risvolti pratici nell'ambito del procedimento amministrativo: le istanze di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa che ora più che mai, anche in tale materia, non possono essere più disattese, fanno sì che proprio in tale sede maggiormente impattino le riforme legislative degli ultimi anni.

L'esigenza di garantire maggiore flessibilità all'interno delle pubbliche amministrazioni, spesso ingessate da regole e prassi introdotte in contesti superati e obsoleti, diviene imprescindibile<sup>1</sup>.

Ecco che la ridefinizione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, strumentale a garantire esigenze di celerità, trasparenza e certezza dei tempi procedurali nei confronti dei cittadini e delle imprese, deve essere attuata mediante una disciplina basata sulla sua digitalizzazione in piena applicazione del principio dell'"innanzitutto" digitale (*digital first*).

È certamente il procedimento amministrativo il luogo istituzionale in cui massimamente si possono toccare con mano i risvolti positivi scaturenti dalla informatizzazione della P.A..

Il legislatore intravede nella digitalizzazione della P.A. la leva fondamentale per consentire l'efficienza e la produttività dell'*agere* amministrativo e, più in generale, per favorire il completamento del processo di ammodernamento delle istituzioni pubbliche.

Con la riforma *de qua* si segna il passaggio da un'amministrazione criptica, di stampo weberiano, fatta di timbri e carte ad una P.A. del XXI secolo, "digitalizzata".

Se si dovessero ricercare due concetti chiave evocativi della *ratio* delle riforme in *subiecta materia* questi sarebbero sicuramente semplificazione e innovazione.

Segnatamente, gli interventi novellatori che si sono affacciati nel panorama legislativo degli ultimi dieci anni sono volti ad incentivare le amministrazioni pubbliche ad un utilizzo endemico degli strumenti telematici sia nei rapporti interni, sia nei rapporti tra diverse pubbliche amministrazioni, sia nei rapporti tra P.A. e privati.

L'innovazione tecnologica è solo una parte dell'innovazione: è un concetto ampio che assume connotati di maggior precisione in relazione al contesto in cui dispiega la sua operatività, che non interessa solo ed esclusivamente le competenze tecnologiche, ma va contestualizzata ai processi e alle attività caratterizzanti ciascuna amministrazione.

---

<sup>1</sup> Si ringraziano *Domenico Bottega* e *Ornella Nasta*, autori del pregevole capitolo *La pubblica amministrazione digitale*, inserito nel volume di *Olga Toriello*, *La riforma della pubblica amministrazione*, Dike, Roma, 2017.

**La riforma sulla digitalizzazione suggerisce un nuovo “modello di governance”<sup>2</sup>** che, attraverso l’integrazione e il coordinamento degli interventi a tutti i livelli della P.A., accelera e completa il processo di informatizzazione delle amministrazioni.

In altri e collimanti termini, l’innovazione va intesa quale processo che spazia e taglia trasversalmente gli assetti istituzionali coinvolgendo, a pieno titolo, tutti gli attori istituzionali.

Ecco allora che l’innovazione, rispondendo ad una logica di “geometrie variabili”, si rivolge ad ogni ambito dell’azione amministrativa, intercettando disparati settori: l’attività procedimentale, l’erogazione dei servizi, l’efficienza e la qualità delle prestazioni rese.

Attraverso l’implementazione delle nuove tecnologie in materia procedimentale non solo mutano i canali di erogazione dei servizi pubblici, ma sono possibili nuove e più incisive forme di partecipazione alle attività dei pubblici poteri da parte dei cittadini.

Conseguentemente le riforme *de quibus* rappresentano un volano per migliorare, da una parte, l’efficienza gestionale e organizzativa dei procedimenti amministrativi e per favorire, dall’altra, la conoscibilità e l’esercizio dei diritti di partecipazione e di accesso. Se, infatti, l’informatizzazione è finalizzata ad implementare logiche di semplificazione nell’ambito dei procedimenti amministrativi, la digitalizzazione – quale suo diretto precipitato logico – si atteggia quale prerequisito idoneo a garantire l’accessibilità totale.

Considerata la sua importanza, il ricorso agli strumenti informatici non può essere inteso come un mero adempimento normativo, viceversa va inteso come un’occasione formidabile e imprescindibile tesa a favorire sia l’attuazione del principio di trasparenza, sia l’attuazione di un rapporto paritetico tra singolo e potere pubblico.

La riforma in materia di digitalizzazione si dipana attraverso tre linee direttrici: in primo luogo, opera una concentrazione di tutti gli strumenti in-

---

<sup>2</sup> Tale soluzione, attraverso l’integrazione e il coordinamento degli interventi di tutti i livelli della pubblica amministrazione si prefigge la finalità di accelerare e concludere il percorso di digitalizzazione delle amministrazioni. Il modello si dirama attraverso quattro punti principali, prevedendo: 1) la realizzazione di una nuova struttura di *governance*, incardinando in capo alla Presidenza del Consiglio la funzione di indirizzo e la predisposizione delle linee guida per le attività di digitalizzazione; 2) la realizzazione di un nuovo sistema di coordinamento e controllo attraverso un monitoraggio dei costi e dei tempi a cui si affianca un sistema strutturato di regole, controlli e sanzioni; 3) la definizione di un piano di azioni finalizzato alla “gestione del cambiamento” anche mediante la formazione e lo sviluppo del *know how* e di competenze tecniche in materia di digitalizzazione; 4) la predisposizione di un piano per la riconversione della spesa attraverso un impiego più efficiente delle risorse pubbliche.

formatici all'uopo predisposti mediante una loro ridefinizione, in secondo luogo vengono ad essere elevati a veri e propri diritti i servizi da garantire ai cittadini, in terzo luogo, attraverso questa nuova centralità riconosciuta ai cittadini, si crea un ponte tra il piano normativo e quello amministrativo che consente di far dialogare i due campi della trasparenza e della digitalizzazione.

In questa nuova prospettiva il cittadino è protagonista autentico e indiscusso, si colloca al centro dell'erogazione dei servizi non come semplice fruitore del servizio, ma come utente qualificato e dotato di strumenti di interazione con la pubblica amministrazione e i gestori di servizi.

È, infatti, il rapporto tra cittadino e amministrazione ad essere investito dallo spirito riformatore, tanto che, nelle intenzioni del legislatore, "l'essenza" digitale contribuirà a declinare un rinnovato legame tra poteri pubblici e suoi destinatari.

Fatta questa doverosa premessa di carattere generale, nei prossimi paragrafi si procederà all'esame di alcune delle disposizioni recate dalla Riforma *Madia* in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e all'impatto che le stesse hanno sulla normativa vigente.

## 2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale

Il panorama italiano, con riguardo alle *performance* di digitalizzazione, risulta nettamente disallineato rispetto al *trend* degli altri paesi europei.

**La digitalizzazione della P.A., ancor prima della Riforma *Madia*, trovava la sua cornice normativa nell'approvazione di due riforme organiche che costituiscono la base per l'attuazione dell'*e-Government*<sup>3</sup>: il D. Lgs. 30 marzo 2005, n. 42<sup>4</sup> e il Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82.**

Quest'ultimo delinea uno sviluppo architeturale dei sistemi informatici a carattere policentrico e non gerarchico, dando luogo alla diffusione e all'implementazione all'interno di ciascuna P.A. di un patrimonio comune di dati e di informazioni e garantendo, altresì, l'interoperabilità dei flussi normativi appartenenti a ciascuna pubblica amministrazione.

<sup>3</sup> Per *e-Government* si intende l'uso della tecnologia e dell'informatica nel settore pubblico strumentale al potenziamento delle relazioni interne ed esterne degli apparati amministrativi sia attraverso una migliore circolazione delle informazioni, sia attraverso il miglioramento dell'offerta dei servizi ai cittadini mediante una maggiore rapidità ed efficienza nella loro erogazione.

<sup>4</sup> Recante disposizioni in materia di "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 Luglio 2003, n. 229".

Il Codice dell'Amministrazione Digitale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2005 e modificato da ultimo dalla riforma *Madia*, precisamente dal D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 179<sup>5</sup>, definisce il quadro di regole che impernano il funzionamento della P.A. del futuro: digitalizzata, efficiente e più produttiva.

Invero, nel quadro della più ampia delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, trascorsi oltre dieci anni dall'emanazione del CAD, il Parlamento, con l'articolo 1 della Legge 7 Agosto 2015, n. 124, ha investito il Governo ad intervenire – attraverso uno o più decreti da emanarsi entro dodici mesi – sulla disciplina contenuta nel Codice dell'Amministrazione digitale al fine di promuovere e rendere effettivi i diritti di cittadinanza digitale di cittadini e imprese. La scelta di dedicare al Codice e ai diritti della cittadinanza digitale l'articolo 1 della predetta legge è sintomatica della centralità che il Parlamento ha inteso riconoscere alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti tra cittadini, pubbliche amministrazioni e imprese, quale strumento per la promozione del processo di radicale riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Il “nuovo” CAD diviene uno strumento di portata generale che individua gli ambiti di applicazione di principi e di indirizzi rinviando ad un'armonizzazione con l'organizzazione propria di ciascuna Amministrazione.

Il Codice dell'Amministrazione digitale e la conseguente riforma della P.A. sono le leve fondamentali per assicurare l'efficienza e la produttività delle Amministrazioni pubbliche. In tale ottica, il CAD rappresenta l'attuale fulcro normativo per attuare lo sviluppo informatico della P.A. e, parimenti, è stato lo strumento “apripista” per avviare il progressivo *iter* di dematerializzazione dei documenti cartacei.

**Invero, la dematerializzazione, il c.d. *switch off*, consistente nell'eliminazione di ogni interazione fisica e cartacea, rappresenta un potente**

---

<sup>5</sup> Un tassello fondamentale nell'evoluzione della digitalizzazione della pubblica amministrazione va ravvisato nel c.d. *decreto del fare*, D.L. 69/2013, convertito in Legge 98/2013, che ha riorganizzato i compiti dell'Agenda digitale introducendo, tra l'altro, le nuove nozioni di domicilio digitale e di fascicolo sanitario elettronico. Il provvedimento *de quo* ha anche previsto misure volte a favorire l'accesso ad internet tramite la tecnologia del *wi-fi*. Il successivo decreto di riforma della P.A. *Renzi-Madia*, D.L. 90/2014, convertito in Legge 114/2014, ha previsto misure volte a favorire l'accesso dei cittadini e delle imprese ai servizi delle pubbliche amministrazioni. Tra queste merita menzione la previsione di una sanzione per le pubbliche amministrazioni che non adempiono agli obblighi loro imposti inerenti alla migliore organizzazione dei servizi in rete nonché relativi alla mancata pubblicazione sul proprio sito *web* dei dati in loro possesso e dei regolamenti che ne disciplinano l'accesso telematico.

**strumento per ridurre il costo e il peso della burocrazia** e per garantire il miglioramento di tutti i servizi erogati all'utenza.

Il Codice dell'Amministrazione digitale si configura, pertanto, come una sorta di “costituzione del mondo digitale” che involge nella spirale delle innovazioni la P.A. nel suo complesso.

Sulla scorta di tali premesse, il CAD costituisce un corpo organico di disposizioni che presidiano l'uso dell'informatica nei rapporti intercorrenti tra P.A. e cittadino e che perseguono lo scopo di assicurare e regolare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in formato digitale.

La sua emanazione, tuttavia, aveva suscitato impressioni e convincimenti contrastanti tra gli operatori del diritto. In dottrina vi erano, da un lato, coloro che hanno accolto positivamente l'entrata in vigore del testo normativo *de quo*, considerandolo un importante atto di riassetto e di riordino delle innumerevoli disposizioni in materia sovente spalmate in disparati testi normativi. Dall'altro, parte della dottrina si era invece mostrata alquanto scettica, ritenendo che il Codice conteneva copiose enunciazioni di principio, spesso piuttosto solenni, non accompagnate da disposizioni operative che ne consentissero la concreta attuazione.

Proprio al fine di superare le criticità emerse, il testo recentemente approvato si prefigge l'obiettivo di colmare i vuoti di un processo, per molti versi, incompiuto attraverso la ridefinizione degli elementi portanti e degli strumenti utilizzati.

### **3. Ambito applicativo e destinatari delle nuove disposizioni**

La Legge 7 agosto 2015, n. 124 inaugura il processo di migrazione al digitale, delegando il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore “*con invarianza delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente*”, uno o più decreti legislativi.

**La reale portata innovativa della riforma in oggetto si ravvisa in una più puntuale e incisiva definizione e attuazione delle disposizioni contenute nel Codice dell'Amministrazione digitale.** In tal senso il comma 1, lett. a), Legge 7 agosto 2015, n. 124 dispone che il Governo “*individui strumenti per definire il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle Amministrazioni pubbliche; prevedere, a tal fine, speciali regimi sanzionatori e premiali per le Amministrazioni stesse*”.

La disposizione è di fondamentale importanza: l'erogazione dei servizi mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche rientra tra “*i livelli essenziali delle prestazioni*” ai sensi della lett. m), comma 2, dell'articolo 117

della Costituzione, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Viene previsto, inoltre, che il Governo individui anche strumenti sanzionatori per tutti quegli enti che risultino inadempienti al fine di non far cadere nel vuoto la spinta innovatrice che la disposizione intende perseguire. Tuttavia, qualche perplessità genera la circostanza che il cambiamento proposto non venga sostenuto dallo stanziamento di risorse economiche, ma debba avvenire sposando il principio della c.d. “invarianza economica” ovvero senza oneri finanziari aggiuntivi a carico dello Stato.

La corretta individuazione dei destinatari delle disposizioni di cui al presente decreto deve essere effettuata verificando l’esatta portata applicativa dell’articolo 2 nella parte in cui dispone che “*lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l’accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell’informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tal fine utilizzando con le modalità più appropriate e nel modo più adeguato al soddisfacimento degli interessi degli utenti*”. Il riferimento all’adeguatezza, presente in quest’ultimo inciso, è stato inserito dal recente intervento legislativo a riprova della volontà di ridisegnare complessivamente il rapporto dell’amministrazione con il cittadino.

La norma *de qua* individua come destinatari delle presenti disposizioni i soggetti pubblici, a cui la disciplina si applica nella sua interezza, e quelli privati, nonché i gestori di servizi pubblici e gli organismi di diritto pubblico.

Il comma 2 prosegue affermando che “*le disposizioni del presente Codice si applicano alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nel rispetto del riparto di competenza di cui all’art. 117 della Costituzione*”, interessando così tutte le amministrazioni dello Stato, comprese scuole, università, enti locali, enti pubblici non economici, camere di commercio, enti del servizio sanitario nazionale.

### *3.1. Le linee guida della Riforma: il giusto temperamento tra la tutela alla riservatezza e il diritto d’accesso*

Le disposizioni del Codice dell’Amministrazione digitale, così come novellate dalla riforma *Madia*<sup>6</sup>, si applicano nel rispetto della disciplina dettata in

<sup>6</sup> Segnatamente, il novellato articolo 2 dispone, altresì, che “*le disposizioni del presente Codice non si applicano limitatamente all’esercizio delle attività e funzioni ispettive e di controllo fiscale, di ordine e sicurezza pubblica, difesa e sicurezza nazionale, polizia giudiziaria e polizia economico-finanziaria e consultazioni elettorali. Le disposizioni del presente Codice si applicano altresì al processo civile, penale, amministrativo, contabile e tributario, in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente disposto dalle disposizioni in materia di processo telematico*”.



materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Naturalmente l'interconnessione non deve porsi a discapito di quelle che sono le esigenze di tutela della riservatezza. Il legislatore prevede, infatti, la necessità di individuare strumenti per definire il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità e accessibilità dei servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche.

Preliminarmente, va osservato che sul punto è in passato intervenuta l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali che, individuando le linee guida in materia di trattamento dei dati personali effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e di diffusione sul sito web, ha affermato che la pubblicazione di dati personali aventi natura sensibile è consentita solo se autorizzata da espressa disposizione di legge, nella quale siano indicate e specificate le tipologie di dati, le operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite ovvero, qualora tale operazione sia identificata nel regolamento che l'amministrazione è tenuta ad adottare, previo parere conforme del Garante.

Volgendo l'attenzione all'ambito applicativo e alle finalità della riforma, va osservato che nell'insieme la materia sembra destinata ad una nuova codificazione che mira alla semplicità e alla comprensibilità per gli utenti. In tale ottica, il raggiungimento delle finalità di informatizzazione ruota intorno alla dematerializzazione dei documenti amministrativi. Per dematerializzazione dei documenti pubblici si intende il recupero su supporto informatico dei documenti e degli atti amministrativi cartacei. Si tratta, in pratica, del progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche attuata mediante la sostituzione dei supporti tradizionali in favore di quelli informatici.

*Ratio* della norma è quella di procedere ad un significativo risparmio di spesa pubblica sia in modo diretto (carta, spazi) che in modo indiretto (la gestione cartacea, infatti, evidenzia numerose criticità, quali la difficoltà di condivisione e di archiviazione, la mancanza di trasparenza, i tempi di ricerca elevati, la facilità di errori, gli smarrimenti e più in generale costose inefficienze).

Correlata a tale finalità, e di notevole importanza per i singoli, è la previsione in base alla quale i pagamenti "digitali" ed "elettronici" (verso la pubblica amministrazione e gli esercenti servizi di pubblica utilità) devono divenire il mezzo principale di adempimento.

Attraverso l'uso delle nuove tecnologie non solo mutano i canali di erogazione dei servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche, ma sono possibili nuove forme di partecipazione alle attività dei pubblici poteri da parte dei cittadini, delle imprese e della società civile.

La digitalizzazione, invero, è finalizzata a garantire al cittadino il diritto



di accedere non solo a tutti i dati della pubblica amministrazione, ma anche ai servizi.

L'articolo 3, nel confermare che con la P.A. digitale i soggetti acquisiscono nuovi diritti, prevede che, nei rapporti tra cittadini-imprese e amministrazioni pubbliche, non è più possibile obbligare l'utenza a recarsi fisicamente presso gli sportelli per presentare documenti cartacei, istanze o per chiedere chiarimenti: le pubbliche amministrazioni e i gestori dei pubblici servizi devono favorire il dialogo attraverso i canali digitali in modo sicuro, certificato e con piena validità.

Numerose sono, altresì, le norme presenti nell'intelaiatura della riforma volte ad assicurare un flusso continuo di interoperabilità dei dati e delle informazioni tra le diverse pubbliche amministrazioni.

Ecco allora, come in precedenza osservato, che la disciplina contenuta nel CAD si riverbera sull'impianto della legge sul procedimento amministrativo intercettando massimamente l'istituto della partecipazione, dell'accesso, della trasparenza, della regolazione delle fasi procedurali (in materia di valutazione dell'efficienza della P.A.), della comunicazione istituzionale e della pubblicità legale.

Con riferimento a quest'ultimo segmento, va osservato che attraverso il CAD il sito Internet di ogni amministrazione pubblica diviene il canale privilegiato sia per l'attuazione del principio di trasparenza dell'attività della P.A., sia per l'erogazione dei servizi per i cittadini<sup>7</sup>.

Il CAD, già nella sua stesura iniziale, definendo il contenuto obbligatorio dei siti istituzionali delle Amministrazioni pubbliche individua, per la prima volta, in modo organico una serie di obblighi legali di pubblicità. In tal modo il sito istituzionale diviene lo strumento più idoneo a realizzare l'*open government* caratterizzato dalla partecipazione fattiva dei cittadini alle scelte dell'amministrazione. Ciò determina una proliferazione dei casi in cui le PP.AA. sono tenute a rendere noti atti, documenti o informazioni di cui sono in possesso<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Relativamente a quest'ultimo profilo va osservato che il Decreto Legge 18 ottobre 2013, n. 179 convertito in Legge 17 dicembre 2012, n. 221 (Legge Stanca), in materia di accessibilità dei siti *web* e dei servizi informatici, ha previsto all'articolo 9, comma 7, l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di pubblicare, entro il 31 Marzo di ogni anno, sul proprio sito *web* gli obiettivi di accessibilità e di rendicontare sullo stato di attuazione degli stessi.

<sup>8</sup> Il periglioso cammino verso la realizzazione di una P.A. come casa di vetro<sup>9</sup> può ritenersi compiuto con l'emanazione del Decreto Legislativo del 14 Marzo 2013, n. 33, che, rafforzando la componente assiologica-percettiva della trasparenza, ha proceduto ad un riordino degli obblighi legali di pubblicità. Prima di tale intervento normativo si contavano oltre cento tipologie di obblighi sparsi in più di venti atti normativi.