



CONSULTA ONLINE



PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2019 FASC. I

(ESTRATTO)

MARCELLO DI FRANCESCO TORREGROSSA

**LA COMPETENZA STATALE NEL PROCESSO DI DIGITALIZZAZIONE
DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

11 FEBBRAIO 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Marcello di Francesco Torregrossa
La competenza statale nel processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni

SOMMARIO: 1. Il ciclo economico digitale. - 2. Le pubbliche amministrazioni e l'uso delle tecnologie. - 3. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e il coordinamento statale. - 4. L'attuazione dell'Agenda digitale italiana.

1. Il ciclo economico digitale

Lo sviluppo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche ha caratterizzato l'avvio di un ciclo economico, denominato *new economy*, che ha cambiato radicalmente i classici paradigmi della politica economica, e delle sue principali componenti, con riferimento al modo di gestire le imprese e di esercitare le diverse attività relative al governo dello Stato¹. L'utilizzo capillare degli strumenti telematici, oltre alla eliminazione delle barriere geografiche, ha determinato il superamento del c.d. teorema di Coase², ossia la drastica semplificazione della vasta rete di contratti, espliciti ed impliciti, che l'impresa ha necessità di concludere per generare economie di scala. E ciò in quanto la *new economy*, sfruttando la diffusione delle nuove tecnologie e delle attività basate su di esse, può svilupparsi anche con il solo investimento di una modesta e flessibile massa di risorse umane e finanziarie³.

L'analisi delle componenti naturali dell'economia basata sulle tecnologie ICT, comunque, ha richiesto un necessario studio del contesto generale, il quale è coinciso con la crisi della politica economica intesa come possibilità di guidare l'economia mediante la mano pubblica. Tale crisi è caratterizzata, infatti, dalla globalizzazione e dall'integrazione economica internazionale, i cui effetti tendono a spiegare la straordinaria diffusione della *new economy* nei sistemi economici e nell'attuazione delle politiche pubbliche⁴.

Come è noto, l'integrazione economica internazionale, in particolar modo quella monetaria, contiene vincoli espliciti ed impliciti alle sovranità nazionali e alle politiche di bilancio⁵, al punto da

¹ Cfr. N. ACOCELLA, *Fondamenti di politica economica*, 1994; C. DE VINCENTI, *Introduzione alla macro-economia*, Roma, 1997. In via principale, esso si concretizza per l'impiego diffuso e radicale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, capaci di incentivare una connessione in rete di tutti gli operatori, con la conseguenza che, accanto alla produzione di beni e servizi, il flusso delle informazioni diviene un bene di scambio, seppur immateriale, idoneo a determinare vantaggi comparati.

² Cfr. R. COASE, *Problem of Social Cost*, in *The Journal of Law and Economics* n. 3, 1960, secondo cui "il carattere distintivo dell'impresa è il superamento del meccanismo dei prezzi". Infatti, l'impresa diviene essenziale all'economia di mercato in quanto i contratti, alla base dell'organizzazione, riducono i costi di transazione.

³ V. D. QUAH, *Technology Dissemination and Economic Growth: Some Lessons for the New Economy*, Londra, Center for Economic Policy Research Discussion Paper n. 3207, 2002. Sotto questo profilo, atteso che il grande sviluppo economico del Novecento è stato trainato dalle produzioni dell'industria manifatturiera, il processo produttivo di quest'ultima generava grandi volumi di prodotti materiali, realizzati con procedure rigide e con la massima standardizzazione, costruendo così la propria competitività all'interno della sola fabbrica, anche con l'aiuto dell'innovazione tecnologica, dell'efficienza organizzativa e con il contenimento dei costi (soprattutto del lavoro).

Nella net economy, invece, la competitività nasce negli uffici, nei servizi, nei luoghi dove si pensano e si sviluppano le tecnologie avanzate, aumentando, da un lato, la propria competitività in relazione alla capacità di conoscenza e di comunicazione e, dall'altro, riconoscendo un ruolo strategico al capitale umano, la cui valutazione non avviene più sulla base del basso costo, ma in rapporto alla quantità di intelligenza e di conoscenza che contiene.

⁴ Cfr. E. QUINNET – B. WALLISSER, *A quoi sert la science économique*, in *revue d'économie politique*, n. 5, 1999; R. BOYER, *Etat, marché et développement: une nouvelle synthèse pour le XIXème siècle*, *Document de Travail du Cepremap* (Centre d'études d'économie économique appliquée à la planification), Parigi, 1999; J.M. Party, *Quelles fonctions pour les revues économiques aujourd'hui?*, in *Revue Economique*, vol. 52, n. 5, 2001.

⁵ V. P. SAVONA, *Alla ricerca della sovranità monetaria*, Milano, 2000.

essere simbolicamente raffigurata come una “camicia di forza tutta d’oro”⁶, in quanto, al fine di ricevere i benefici generati dalla stessa integrazione, si determina un restringimento della capacità di incidere delle scelte effettuate nell’ambito delle politiche nazionali, sicché queste ultime, ove riguardanti il campo dell’economia, dovranno svolgersi entro determinati parametri e secondo un sistema di competizione virtuoso e concorrenziale.

Tali vincoli, quindi, non determinano unicamente la cessione di una parte della sovranità nazionale, bensì riducono in sostanza la potenziale attitudine dei singoli Stati di condizionare il mercato globale attraverso gli ordinari strumenti di indirizzo delle politiche economiche⁷.

Pertanto, l’integrazione internazionale ha comportato, in primo luogo, un’evidente espansione della dimensione geografica del mercato e, contestualmente, ha acuito la complessità delle regole di quest’ultimo, in virtù della presenza di nuovi vincoli, espressi ed impliciti, convenzionali e di prassi, che hanno reso totalmente inefficace l’applicazione dei passati paradigmi della politica economica.

Sotto questo profilo, infatti, l’aumento delle regole determinatosi nel mercato ha creato, per un verso, nuove restrizioni per i singoli soggetti privati ma, per altro verso, l’avvento di Internet e la sua rapida diffusione ha consentito al consumatore di costituire una relazione diretta con il produttore, rimodulando, oltretutto, il rapporto di forza tra offerta e domanda, dal momento che nella *new economy* chi compra può realmente condizionare i comportamenti, le strategie e le politiche di chi produce. La Rete e la globalizzazione dei mercati hanno messo a disposizione del compratore una quantità di opzioni prima inimmaginabili, essendosi passati così dall’economia delle scelte limitate e dell’offerta scarsa all’economia dell’abbondanza di opzioni per il consumatore.

In questo quadro, quindi, si inseriscono i principi della *new economy*, che si basano sulla tecnologia dell’informazione e della comunicazione, su rapporti di rete all’interno dei processi di produzione e distribuzione e sull’importanza dei flussi informativi e dello stock di conoscenze a livello micro e macro-economico, determinando così, da un lato, l’esaurimento di alcune importanti economie di scala nei processi di produzioni manifatturiere e, su altro versante, la riduzione dei costi di transazione, la contrazioni dei tempi produttivi e l’abbattimento delle distanze geografiche⁸.

Con riferimento al profilo delle produzioni di beni reali, la *new economy* non si limita a mettere in crisi un singolo settore del mercato internazionale, bensì incide direttamente sul concetto stesso di impresa, ed in particolare sull’economia del lavoro e delle relazioni industriali.

L’attuale ciclo economico, ponendo al centro del sistema produttivo l’informazione e la conoscenza, rielabora nelle sue fondamenta il concetto di “capitale sociale”, inteso ormai come fattore

⁶ Cfr. Th.L. FRIEDMAN, *The Lexus and the Olive Tree: understanding globalization*, New York, 1999; G. DE FILIPPI – G.PENNISI, *La flessibilità ai tempi dell’euro*, in *IdeAzione*, 2000. La figura della camicia tutta d’oro rappresenta un’immagine che riesce a sintetizzare compiutamente la portata e la funzione dei vincoli espliciti, se previsti contrattualmente, ed impliciti, derivanti dalla ricerca di una concorrenza virtuosa tra politiche economiche, che i paesi possono scegliere se indossare, o meno, attraverso l’adesione volontaria alle regole dell’integrazione economica.

⁷ V. F. GALGANO, S. CASSESE, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazioni*, Bologna, 1993. L’integrazione sovranazionale, nata nel dopoguerra con la costituzione di organizzazioni finanziarie internazionali dirette al governo della ricostruzione e dello sviluppo dell’economia mondiale, ha finito per riconoscere una forte centralità agli organismi, di natura privata, specializzati nella prevenzione *ex ante* di crisi finanziarie, la cui funzione, stabilita sulla base di intese privatistiche (e non attraverso accordi inter-governativi o norme giuridiche formali), si concretizzava nell’emanazione di criteri standard. A titolo esemplificativo, si pensi all’Organizzazione Internazionale delle Commissioni dei Valori Mobiliari e l’Organizzazione Internazionale per la Vigilanza delle Assicurazioni.

La rilevante presenza di tali organismi privati sul mercato ha comportato che i parametri da questi elaborati, ritenuti comunque validi da tutti gli operatori del mercato, fossero utilizzati come corpo di base della *lex mercatoria* internazionale, tenuto comunque conto che gli standard previsti non erano, in concreto, dei meri indicatori, ma influivano direttamente sulla gestione economica, sulle regole di contabilità e di revisione societaria, nonché sulla vigilanza bancaria, sul funzionamento dei mercati azionari e incidevano, indirettamente, sulle politiche pubbliche industriali e sociali del singolo Stato.

⁸ Cfr. C. SHAPIRO – H.R. VARIAN, *Information rules: a strategic guide to the network economy*, Boston, Harvard Business School Press, 1999.

produttivo dello sviluppo economico e delle politiche economiche, il quale coincide con il complesso sistema di regole e reti che facilitano l'azione di gruppo⁹.

In tal modo, le informazioni divengono, in primo luogo, uno strumento strategico di modulazione delle azioni da parte degli individui e delle imprese, in quanto capaci di indirizzare i comportamenti di questi con la diffusione delle notizie tramite le nuove tecnologie, le quali, per loro natura intrinseca, risultano potenzialmente idonee ad alimentare qualsiasi notizia, al punto da determinare reazioni eccessive degli operatori economici e da evidenziare la vulnerabilità dei mercati, specialmente quelli finanziari.

L'effettiva capacità delle comunità virtuali nella propagazione delle informazioni, seppur potenzialmente distorsiva, è posta in stretta relazione con lo sviluppo della *new economy* e del capitale sociale, nel senso che, considerati gli alti tassi di alfabetizzazione e i bassi costi di stampa, conseguenti alla diffusione delle nuove tecnologie radio-televisive e di Internet, la corretta ponderazione delle informazioni ricevute incide sui soggetti istituzionali investitori, sui consumatori e sui produttori, avendo così un diretto impatto sullo sviluppo del medesimo mercato attraverso la riduzione delle asimmetrie informative e l'eliminazione delle difficoltà di accesso.

In definitiva, in virtù dei concetti di progresso e di sviluppo insiti nel fenomeno della *new economy*, le crescenti e generali aspettative sullo sviluppo di quest'ultimo hanno determinato, dal punto di vista finanziario, continui aumenti del valore dei titoli emessi dalle aziende del comparto, a prescindere da qualsiasi effettiva relazione con le informazioni espresse dai tradizionali indicatori di redditività, quali gli utili prodotti, il reale indebitamento, i beni materiali, la disponibilità liquida e le previsioni di crescita.

In tale quadro, a marzo del 2000, lo scoppio di una bolla speculativa, causato dalla pubblicazione dei bilanci di diverse aziende telematiche che hanno dato evidenza di risultati deludenti, ha

⁹ V. G. PENNISI, *L'insostenibile leggerezza del mercato del lavoro*, in *Rassegna Economica*, n. 1, gennaio-marzo 1996; V. G. DE FILIPPI – G. PENNISI, *La new economy sbarca in Europa*, in *IdeAzione*, 2000. I sistemi economici sorti tra la fine del XX e l'inizio del XIX secolo si caratterizzavano per la differenziazione tra datore di lavoro e lavoratori, nonché per lo sviluppo del sindacato e delle organizzazioni imprenditoriali. Del resto, se la *new economy* determina l'atomizzazione della singola unità produttiva, la contrapposizione tra parti sociali e la definizione di categorie generali (impresa – lavoratore – datore di lavoro) perdono qualsiasi rilevanza pratica, riverberandosi, in negativo, sulla politica della concertazione dei prezzi e dei redditi, così come conosciuta nei sistemi tayloristi-fordisti, e sulle politiche pubbliche inerenti ai costi di transazione nell'interazione tra agenti economici. Tuttavia, già all'inizio degli anni Sessanta del secolo scorso, si riteneva che i fattori di produzione in senso stretto (il capitale e il lavoro) non fossero sufficienti per comprendere totalmente le fonti della crescita economica, in quanto era necessario prendere in considerazione anche altri fattori residui non compresi secondo i metodi di contabilità economica di quel periodo. Tali fattori residui, di norma, coincidevano con i differenziali di produttività inerenti agli investimenti nel campo dell'istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, in relazione alle esternalità tecnologiche. In tal senso, cfr. V. E. DENISON, *Sources of economic growth in the United States and the alternatives before us*, New York, Committee for Economic Development, 1962.

Sulle basi dello studio di questi fattori, si pone l'analisi dei nuovi strumenti ICT sul capitale sociale, inteso come "dimensione istituzionale delle transazioni, dei mercati e dei contratti tramite la quale si stabiliscono relazioni stabili, nonché basate sulla fiducia reciproca, e si condividono informazioni tra soggetti economici (individui, imprese, Pubblica Amministrazione) tali da potenziare l'efficacia e l'efficienza del modo di conseguire interessi collettivi ed individuali". Cfr. L. ROBINSON – S.D. HANSON, *Social capital and economic cooperation*, in *Journal of Agricultural Development and Applied Economics*, vol. 21, n. 1, 1995; T. CAROLL, *Social capital, local capacity building and poverty reduction*, Manila, *Social development papers* n. 3, Asian Development Bank, 2001; L. ROBINSON, A. SCHMIDT, M. SILES, *Is Social Capital Really Capital?*, in *Review of Social Economy*, n. 1, 2002.

Il suo carattere peculiare, infatti, risiede nel fatto che, a differenza del capitale fisico e finanziario, il capitale sociale non diminuisce con il suo utilizzo, ma al contrario accresce in stretta relazione con il suo sviluppo, tenuto conto che le relazioni, oggetto del processo economico in esame, crescono esponenzialmente con l'utilizzo delle tecnologie telematiche nelle interazioni tra individui ed imprese nell'ambito della stessa rete, dimostrando, ancor di più, la centralità della comunicazione, dell'informazione e della conoscenza tra gli elementi fondanti della *net economy* stessa. Sul punto, si rimanda a A. SEN, *Social exclusion: concept, application and scrutiny*, Manila, *Social development papers* n. 1, Asian Development Bank, 2000.

comportato la chiusura di molte compagnie del settore, arrestando l'elaborazione delle teorie economiche della *new economy*¹⁰.

Tuttavia, al di là della crisi susseguente allo scoppio di tale bolla finanziaria, la *new economy*, nata come fenomeno economico, rappresenta ormai un processo di cambiamento irreversibile, divenendo così un fenomeno sociale, dal momento che ha inciso profondamente sulla modalità di comunicazione e di relazione tra soggetti istituzionali e individui privati (la c.d. *net community*).

Il cambiamento in atto, quindi, non attiene unicamente ai paradigmi economici di mercato, ma incide, soprattutto, sul ruolo della pubblica amministrazione, che da strumento delle politiche pubbliche statali diventa essa stessa un operatore economico, con la conseguente necessità di possedere tutti gli strumenti che caratterizzano i rapporti giuridici ed economici presenti nel contesto di riferimento. Appare quindi necessario dotare l'amministrazione dei nuovi mezzi tecnologici di comunicazione ed informazione, al fine di consentire al soggetto pubblico di costituire relazioni efficaci con gli altri operatori e con gli stessi utenti e, inoltre, per permettere alla medesima P.A. di assumere una posizione paritaria rispetto ad essi¹¹.

2. Le pubbliche amministrazioni e l'uso delle tecnologie

Con particolare riferimento alle relazioni tra soggetti pubblici e privati, gli effetti della *new economy*, seppur sviluppati inizialmente in ambito economico, hanno oggi invaso il campo giuridico, modificando irreversibilmente il ruolo della pubblica amministrazione e la sua modalità di interagire con la società civile, attraverso un processo di sostanziale parità tra le due posizioni soggettive.

Infatti, l'analisi sulla modernizzazione della pubblica amministrazione, nella sua odierna e duplice veste di operatore nel mercato telematico globale e di erogatore di servizi pubblici, deve necessariamente fare riferimento al fenomeno dell'*e-government*, che presuppone lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel settore pubblico, in relazione all'efficienza dei processi interni della pubblica amministrazione e al contenimento della spesa, con la possibilità di destinare i relativi risparmi ad usi produttivi alternativi¹².

¹⁰ Nel 2004, solo il 50% delle società quotate nel 2000 erano ancora attive a quotazioni infinitesimali rispetto ai loro massimi.

¹¹ Su questo versante, gli Stati hanno accumulato un grave ritardo rispetto alla ben maggiore capacità di innovazione delle grandi imprese e del sistema economico privato nel suo complesso. Cfr. *The Economic Impact of Digital Technologies. Measuring Inclusion and Diffusion in Europe*, a cura di P. GUERRIERI e S. BENTIVEGNA, Cheltenham, Edward Elgar, 2011. In tema di sviluppo dell'amministrazione digitale, V. *Comparative E-government*, a cura di C.G. REDDICK, New York, NY, 2010; in precedenza, P. DUNLEAVY, H. MAGRETT, S. BASTOW e J. TINKLER, *Digital Era Governance. IT Corporations, the State and e-government*, Oxford, Oxford University Press, 2006. Anche nei Paesi tecnologicamente più avanzati, peraltro, indagini empiriche rivelano il livello ancora insufficiente di *accountability* digitale nei confronti dei cittadini: si veda, ad esempio, K. NORMANN ANDERSEN, R. MEDAGLIA, R. VATRAPU, H. ZINNER HENRIKSEN e R. GAULD, *The Forgotten Promise of E-government Maturity: Assessing Responsiveness in the Digital Public Sector*, in *28 Government Information Quarterly* (2011), 439 ss.

¹² Per un inquadramento sul tema dell'*e-government* si veda: F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'e-government*, Torino, 2005; G. VESPERINI (a cura di), *L'E-government*, Milano, 2004; L. MARASSO, *Manuale dell'e-government*, Rimini, 2005; A. ROMANO, L. MARASSO, M. MARINAZZO, *Italia chiama e-government*, Milano, 2008; M. ASPRONE, *Vicissitudini dell'e-gov nazionale*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2009, fasc. 5; M. BOMBARDELLI, *Informatica pubblica, e-government e sviluppo sostenibile*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, 05, 991; G. BRACCHI, S. MAINETTI, *E-government: l'evoluzione della PA*, Milano, 2005; D. BUSON, *Il piano di azione e-government: un'opportunità per far crescere la qualità del sistema pubblico*, in Nuova Rassegna, 2003, 651 ss.; M. CARLONI, M. Mondani, *L'e-government è un'opportunità per una nuova partenza*, in Amministrazione civile, 2008, fasc. 2; A. CAPOCCHI, *Il processo di e-government nel sistema delle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2003; *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, Gruppo di lavoro di Astrid, Roma, 2002, in *Astrid*; G. Marasso, *Metodi e strumenti di e-government*, Rimini, 2001; M.L. MARTIRE, *La società dell'informazione e il processo di e-government*, in L'Amministrazione italiana, 2005, fasc. 2, 229; F. MARZANO, *E-adesso? e-government dal 2000 ad oggi, che cosa è cambiato*, in *Astrid*; A. OSNAGHI, *Riflessioni sull'e-government*, Relazione per il Convegno "Le riforme perdute della P.A.", Roma, 29 Maggio 2008, in *Astrid*.

L'*e-government* fa riferimento all'utilizzo di Internet nell'offerta dei servizi pubblici nei confronti di cittadini ed

In linea generale, l'*e-government* viene definito come *“l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche”*¹³.

Lo sviluppo dell'*e-government* in ambito amministrativo mira, quindi, a realizzare, attraverso l'informatizzazione della P.A., un rapporto più rapido e trasparente tra cittadini e amministrazioni pubbliche (e, più in generale, tra il mondo pubblico e quello privato) attraverso modelli organizzativi basati su procedure partecipative e trasparenti, sostituendosi in tal modo all'ordinaria attività amministrativa di natura autoritativa.

Il pieno sviluppo di politiche basate sull'*e-government* si pone quindi in stretta relazione con la necessità di concepire un differente modello di amministrazione rispetto a quello tradizionale, superando così, da un lato, la netta separazione esistente tra cittadini e pubblica amministrazione e, dall'altro, la settorializzazione dei flussi informativi.

L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione consente, infatti, una condivisione di innumerevoli informazioni fra una molteplicità di soggetti pubblici e privati, rendendo di conseguenza *“più labili i confini tra il settore pubblico ed il resto della società, trasformando potenzialmente tutte le istituzioni in reti di organizzazioni e tutte le organizzazioni in reti di nuclei elementari. Questa tendenza all'orizzontalità, ben simboleggiata dallo sviluppo stesso di Internet, costituisce in qualche modo la base tecnologica della sussidiarietà sia verticale che orizzontale”*¹⁴.

Sotto questo profilo, lo sviluppo di Internet nei processi di *e-government* non ha solo modificato la struttura delle amministrazioni centrali e locali, ma ha definitivamente comportato la sostituzione dei modelli di amministrazione tradizionali con quelli della c.d. amministrazione condivisa¹⁵, attraverso cui perseguire l'interesse pubblico generale facendo leva, da un lato, sulla collaborazione

imprese, il cui pieno sviluppo passa sicuramente dall'impiego dei mezzi ICT nelle varie fasi dell'azione amministrativa, così come dimostra l'indagine Istat, effettuata nel 2012, avente ad oggetto l'uso dell'*e-government* da parte di consumatori ed imprese, la quale evidenzia la rilevanza, in questo settore, di diverse concause che influiscono sulla propensione all'utilizzo di strumenti telematici da parte degli utenti, come ad esempio le loro dotazioni delle tecnologie di accesso al colloquio telematico con la pubblica amministrazione, e la quantità e la qualità dei servizi pubblici offerti dalle stesse P.A.

I dati analizzati riflettono come la maggioranza dei privati continuasse ad interagire con il soggetto pubblico tramite contatto diretto allo sportello (64 per cento), a fronte del solo il 15 per cento che avrebbe utilizzato il canale telematico e appena il 4 per cento la posta elettronica certificata (PEC). Le ragioni di ciò devono necessariamente tenere conto di diversi fattori eterogenei, ma comunque collegati tra loro, che possono essere ricondotti, in primo luogo, all'indisponibilità fisica di accesso ad Internet a causa dei relativi costi di attivazione e navigazione, nonché all'assenza di una istruzione telematica dei soggetti privati, che determina non solo l'incapacità di utilizzare questo strumento, ma genera l'incapacità di percepire l'utilità di quest'ultimo.

La situazione descritta cambia radicalmente con riferimento all'interazione *on line* tra imprese e pubblica amministrazione, come descritto dalla Commissione europea nella rilevazione dei dati necessari per l'aggiornamento dell'Agenda Digitale Europea, in base ai quali si registra una “maturità” del settore privato nazionale rispetto alla media EU, nonostante la più ridotta dimensione media delle imprese. I dati sono raccolti da tutti i Paesi dell'Unione attraverso questionari al fine di rilevare l'avanzamento delle specifiche iniziative di attuazione dell'Agenda Digitale. Lo *Scoreboard* è disponibile *on-line* all'indirizzo telematico <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-agenda-scoreboard>.

¹³ Cfr. Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione, *“Il ruolo del e-government per il futuro dell'Europa”*. Tale comunicazione si pone in stretta relazione con una precedente determinazione della stessa Commissione Europea, intitolata *“E-Europe – Una società dell'informazione per tutti”*, nella quale si raccomandava agli Stati Membri di predisporre determinate azioni programmatiche in materia di *e-government*. In tal senso, giova ricordare come già a partire dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000, l'Unione Europea aveva manifestato l'intenzione di predisporre, entro il 2010, una economia comunitaria basata sulla conoscenza, migliorando il livello di occupazione e di coesione sociale.

In dottrina, v. A. GRONLUND e T.A. HORAN, *Introducing E-Gov: history, definitions and issues, Communications of the AIS*, Vol. 15, 2004, 713 ss.

¹⁴ *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci testi sull'e-government*, in [Astrid](#), Roma, luglio 2002.

¹⁵ Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2006, 129 ss.

attiva degli stessi cittadini, e superando, dall'altro, i due schemi amministrativi definiti bipolari: il primo che considerava il cittadino come semplice amministrato e quello, più recente, che lo qualificava come cliente¹⁶.

Del resto, la "concezione digitale" dell'amministrazione tende a rivoluzionare il rapporto gerarchico ed autoritario tra amministratori ed amministrati, concependo forme di collaborazione paritetica tra i soggetti pubblici e privati, attraverso manifestazioni della propria volontà di natura concordata e convenzionale, sulla base dei principi provenienti dal diritto privato, nonché, quindi, mediante l'utilizzo degli strumenti giuridici previsti da quest'ultimo¹⁷.

In tale contesto, gli interventi legislativi, aventi ad oggetto l'effettiva informatizzazione della pubblica amministrazione, prendono in considerazione sia la forma organizzativa dello stesso soggetto pubblico che l'intera attività da esso esercitata, coinvolgendo, quindi, i relativi atti autoritativi e consensuali¹⁸.

Tuttavia, ai fini di una concreta applicazione dei principi dell'amministrazione condivisa, il legislatore deve necessariamente porsi come obiettivo principale quello di estendere la partecipazione del singolo privato all'interno del procedimento, la cui effettiva utilità sarà proporzionalmente influenzata dal livello di conoscenza del soggetto coinvolto. Pertanto, ulteriore compito sarà quello di riconoscere a quest'ultimo la possibilità di avere visione di tutte le informazioni necessarie per esprimere la propria volontà ed opinione in modo consapevole, avviando in tal senso una rivoluzione digitale dello stesso diritto di accesso.

In conclusione, nella fase provvedimentale, le tecnologie informatiche intervengono in maniera sostanziale sulle categorie tradizionali del procedimento, di talché le innovazioni legislative, seppur dirette ad una forte accelerazione del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, dovranno evitare qualsiasi presunta corrispondenza tra informatizzazione e semplificazione, in quanto il processo di digitalizzazione concepito con l'*e-government* non può essere circoscritto al solo obiettivo del contenimento dei costi pubblici, ma deve, al contrario, mirare ad una normativa omogenea, avente ad oggetto il pieno coinvolgimento del privato in qualità di soggetto attivo (e non

¹⁶ Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 602, dove il c.d. "paradigma bipolare" indica il binomio sul quale si fonda il rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini: amministrazione da un lato, e cittadini dall'altro, in perenne contrapposizione. Cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930, 83, il quale affermava che "I soggetti nel campo del diritto amministrativo possono essere di diverse specie ... Ma la distinzione che ci sembra fondamentale e a cui quindi occorre subordinare le altre, è quella tra soggetti attivi e soggetti passivi della potestà amministrativa. Bisogna, così, contrapporre, da un lato i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono (...) la Pubblica Amministrazione, e, dall'altro, gli amministrati". In tal senso, cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 71, che esprimeva il medesimo concetto affermando che "Nelle comunità statali attuali (Stato comunità), da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone, o soggetti privati, o cittadini ... le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione".

¹⁷ Per il concetto di cittadini alleati cfr. G. ARENA, cit., 133-137. Al riguardo, v. anche l'impostazione di G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Torino, 2006, 21 ss., il quale descrive il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini con la relazione "principale/agente" (c.d. relazione di agenzia) secondo la quale il soggetto "principale" è il cittadino ed il soggetto "agente" è la Pubblica Amministrazione: l'agente opera per conto del principale ed è tenuto a promuovere l'interesse di quest'ultimo. Anche in questo caso si tratta di una nuova concezione di Amministrazione fondata su principi che si avvicinano al diritto privato - temperando il tradizionale rapporto, autoritativo ed unilaterale, tra P.A./cittadini - ma qui la relazione si fonda sulla regola della rappresentanza legale, in virtù della quale il rappresentato ("cittadino-principale") è dotato di meccanismi di controllo che gli consentono di valutare l'operato del rappresentante ("Amministrazione-agente") ed evitare che quest'ultimo agisca contro i suoi interessi. Ed ancora, cfr. G. CORSO, *Una nuova amministrazione?*, in *Nuove autonomie*, 2003, fasc. 3, 301 ss., dove l'Autore descrive una Pubblica Amministrazione che, in seguito alle riforme amministrative degli anni novanta, si è trasformata in "Amministrazione partecipata e consensuale non più chiusa al cittadino", non più unilaterale e centralistica, ma imparziale perché resa autonoma dalla politica. In proposito, cfr. P. COSTANZO, *Avete detto "diritti digitali"?*, in *Tecniche normative*, Studi e contributi (13.VII.2016).

¹⁸ Sui recenti interventi normativi, cfr. E. CARLONI, *Il potenziamento dell'Agenda digitale italiana*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 1151, e A. BALDANZA, *Semplificazione: le comunicazioni telematiche diventano tipiche*, in *Dir. Prat. amm.*, 2012, 14.

solo destinatario dell'atto) e la piena consapevolezza di quest'ultimo rispetto all'esercizio della funzione pubblica¹⁹.

In Italia, l'obiettivo di una digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche risulta chiaro nel contenuto della delega conferita al Governo con la legge 7 agosto 2015, n. 124 (*"Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"*), la quale ha sancito espressamente la ridefinizione dei procedimenti amministrativi, dell'organizzazione e delle procedure interne alle amministrazioni, nell'ottica di uno sviluppo digitale e telematico, sia dei processi organizzativi che dell'attività amministrativa, in quanto strettamente e funzionalmente interconnessi²⁰.

Rispetto alle impostazioni passate, dove gli strumenti informatici rappresentavano un mero ausilio allo svolgimento di un'attività amministrativa, comunque ancorata alle sue tradizionali modalità operative e per le quali il computer non costituiva altro che un evoluto supporto, gli attuali obiettivi legislativi e le relative innovazioni normative mirano ad adeguare i modelli tradizionali amministrativi ai principi sottesi all'*e-government*, avuto riguardo in particolare all'opera di coordinamento tra la disciplina europea e quella nazionale.

3. La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e il coordinamento statale

Il processo di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, avviata con la legge 7 agosto 2015, n. 124, presuppone un'opera di profonda revisione, alla luce delle nuove tecnologie, degli schemi organizzativi delle amministrazioni, affidando il coordinamento tecnico in capo ad un unico soggetto, Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), in conformità con il quadro costituzionale delineato dalla lett. r) dell'art. 117, comma 2, Cost., la quale sancisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato per il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale²¹.

¹⁹ Cfr. A. MAGGIPINTO, *Internet e Pubbliche Amministrazioni: quale democrazia elettronica?*, in *Dir. inf.*, 2008, 45, che individua tre differenti livelli di comunicazione elettronica: la fruibilità dei dati e la cooperazione applicativa (primo livello); l'accesso telematico a dati e documenti (secondo livello) e la partecipazione e la trasparenza (terzo livello).

²⁰ Tale finalità non presenta natura originaria, in quanto già da tempo il legislatore aveva auspicato e incentivato l'uso della telematica come strumento dell'azione amministrativa. Basti pensare in primo luogo alla legge n. 241 del 1990, che nel delineare la definizione di "atto amministrativo" all'art. 22 ricomprende anche l'atto amministrativo elettronico. Successivamente, la legge "Bassanini" n. 59 del 1997 diede un fortissimo impulso all'informatizzazione amministrativa, laddove all'art. 15 ha previsto che *"gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge"*.

Con d.p.r. n. 428 del 1998 è stato poi emanato il regolamento per la tenuta del protocollo amministrativo con procedura informatica. Inoltre, il d.p.r. n. 445 del 2000, T.U. sulla documentazione amministrativa, ha previsto che il ricorso a mezzi informatici soddisfa pienamente il requisito della forma scritta e che la trasmissione degli atti dematerializzati non deve essere seguita da quella del documento originale. Nel 2005 è stato quindi emanato il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82 del 2005) ed è stato inserito nella l. 241/90 l'art. 3-bis, dal titolo "Uso della telematica", introdotto dall'art. 3 della legge n. 15 del 2005, secondo il quale: *"1. Per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati"*.

²¹ Cfr. [Corte cost. n. 17/2004](#). Sotto questo profilo, la Corte costituzionale, sebbene abbia affermato in più occasioni la natura tecnica del potere esercitato dallo Stato e la legittimità di autonome iniziative regionali, volte ad una efficace organizzazione di base dei dati disponibili, ha precisato che il coordinamento descritto nel dettato normativo tende ad assicurare *"una comunicanza di linguaggi, procedure e standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"*. Per una disamina più approfondita della giurisprudenza costituzionale si rinvia a F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, 227 ss. nonché a F. COSTANTINO, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, 2012, 47 ss. In tali lavori si ripercorrono le varie decisioni della Consulta in tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione, dalla quali emerge chiaramente la sua natura trasversale, in quanto spesso connessa ad altre materie di competenza esclusiva dello Stato. Esse riguardavano, *inter alia*, la qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire a omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati ([sent. n. 17/2004](#)), i progetti di innovazione tecnologica nelle p.a. nel Paese che

In un'ottica di razionalizzazione della spesa e di implementazione della qualità dei servizi, la competenza statale si concretizza in primo luogo nella definizione di regole tecniche, idonee a garantire l'omogeneità nella elaborazione e nella trasmissione dei dati, nonché nella predisposizione di una disciplina delle infrastrutture di comunicazione elettronica²².

Sulla base dei criteri e dei principi indicati nella legge di delega n. 124/2015, aventi ad oggetto, in particolare, gli obiettivi di ridefinizione e semplificazione dell'organizzazione e delle procedure interne di ciascuna amministrazione, le innovazioni legislative introdotte dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 (*“Modifiche ed 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”*) perseguono le suddette finalità attraverso la valorizzazione di modelli di coordinamento centrale e verticistico delle pubbliche amministrazioni, attribuendo all'AgID un ruolo fondamentale nella definizione di programmi e indirizzi unitari, nei controlli e nelle verifiche dei risultati conseguiti, avuto comunque riguardo alla necessità di ottimizzare la spesa pubblica e favorire l'adozione di infrastrutture digitali condivise, necessarie anche quest'ultime per la riduzione dei costi sostenuti dalle singole amministrazioni e il miglioramento dei relativi servizi erogati.

Segnatamente, l'art. 14 del Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.) – in materia di rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali – da un lato ribadisce il ruolo dello Stato nel coordinamento informatico dei dati delle varie amministrazioni, così come già previsto in Costituzione, demandandogli il compito di predisporre *“regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime”*; su altro versante, il secondo comma della norma in esame – al fine di realizzare un processo coordinato di digitalizzazione dell'azione amministrativa, attraverso l'individuazione delle opportune regole tecniche di attuazione del C.A.D. – promuove il meccanismo dell'intesa e degli accordi tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali, affinché siano adottati, mediante la Conferenza unificata, indirizzi utili per raggiungere tali scopi²³.

possono riguardare l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle regioni e degli enti territoriali ([sent. n. 35/2005](#)), la tutela del diritto dei cittadini ad accedere ad informazioni ambientali ([sent. n. 398 del 2006](#)), il monitoraggio dei dati relativi alla realizzazione del rispetto degli adempimenti di contenimento della spesa per il personale di regioni, enti locali ed enti del S.S.N. ([sent. n. 169/2007](#)), le modalità tecniche di trasmissione in via telematica dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi ed all'import/export alle regioni ([sent. n. 145/2009](#)), i compiti ed il funzionamento dello “sportello unico per le imprese”, attraverso l'istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge di intraprendere l'attività economica ([sent. n. 15/2010](#)).

²² Cfr. F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in *L'azione amministrativa. Saggi sul procedimento amministrativo*, AA.VV., Torino, 2016, 249. In materia di infrastrutture di comunicazione elettronica assume particolare rilevanza la disciplina del Sistema pubblico di connettività (SPC), in sostituzione della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni (la c.d. RUPA) che, nell'ottica ormai superata di sviluppo organizzativo di natura federata del sistema, garantiva la duplice esigenza di omogeneizzazione delle forme di elaborazione e comunicazione dei dati e l'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni.

Proprio su tale principio interviene la riforma del C.A.D., il quale, sulla base della prevalenza della interoperabilità sulla garanzia dell'autonomia delle amministrazioni coinvolte, prevede oggi, all'art. 73, comma 1, C.A.D., come modificato dal d.lgs. n. 179/2016, che *“1. Nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali il presente Capo definisce e disciplina il Sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC), quale insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati”*.

²³ A tale fine, il d.lgs. n. 179/2016 prevede inoltre una modifica della composizione della Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con lo scopo di fornire supporto nella elaborazione delle linee strategiche di indirizzo in materia di innovazione e digitalizzazione per tutte le amministrazioni, e non più solo per le amministrazioni dello Stato. Di conseguenza, si prevede la presenza tra i quattro esperti di un rappresentante designato dalle Regioni, così recependo uno spunto contenuto nel parere della Conferenza unificata Stato regioni, cfr. parere del 3 marzo 2016.

La volontà di limitare la potestà organizzatoria del singolo ente territoriale, in funzione dell'esigenza di disciplinare la materia in oggetto secondo principi unitari, risulta ancor più evidente nelle modifiche apportate dal d.lgs. n. 179/2016 al secondo comma dell'art. 14, dove si stabiliscono ulteriori e sostanziali margini di intervento da parte dell'AgID nella gestione del coordinamento informatico dell'attività delle singole amministrazioni locali. Esso prevede infatti che *“l'AgID assicura il coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, con la finalità di progettare e monitorare l'evoluzione strategica del sistema informativo della pubblica amministrazione, favorendo l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati”*.

In definitiva, la riforma del Codice dell'amministrazione digitale, promossa sulla base della necessità di modificare i paradigmi dell'azione degli enti pubblici all'interno di un contesto unitario di semplificazione, contiene un evidente impulso verso l'accentuazione dei poteri di indirizzo e coordinamento tecnico a livello centrale, passando - quindi - da un modello federato e non gerarchico ad una nuova e differente concezione della struttura amministrativa, dove, da un lato, prevale l'esigenza di affidare maggiore rilievo al ruolo di un coordinamento centrale e - dall'altro - si limita il processo devolutivo di poteri autonomi in capo alle singole amministrazioni.

4. L'attuazione dell'Agenda digitale italiana

Il processo di digitalizzazione pubblico persegue gli obiettivi indicati nell'Agenda digitale, istituita con l'art. 47 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 55 – convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35 (*“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”*) – concernente l'insieme di azioni e norme per lo sviluppo delle tecnologie, dell'innovazione e dell'economia digitale, al fine primario di modernizzare i rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese²⁴.

La stessa normativa ha inizialmente individuato in una Cabina di regia l'organo operativo deputato all'attuazione di tale Agenda digitale²⁵, con l'ausilio di un Tavolo permanente per l'innovazione,

²⁴ Ai sensi dell'art. 47, comma 1, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. nella legge 4 aprile 2012, n. 35, *“nel quadro delle indicazioni dell'agenda digitale europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010, il Governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi”*.

²⁵ Ai sensi dell'art. 47, comma 2-bis, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, conv. nella legge 4 aprile 2012, n. 35, oggi abrogato, *“la Cabina di Regia di cui al comma 2, nell'attuare l'agenda digitale italiana nel quadro delle indicazioni sancite dall'agenda digitale europea, persegue i seguenti obiettivi:*

a) realizzazione delle infrastrutture tecnologiche e immateriali al servizio delle «comunità intelligenti» (smart communities), finalizzate a soddisfare la crescente domanda di servizi digitali in settori quali la mobilità, il risparmio energetico, il sistema educativo, la sicurezza, la sanità, i servizi sociali e la cultura;

b) promozione del paradigma dei dati aperti (open data) quale modello di valorizzazione del patrimonio informativo pubblico, al fine di creare strumenti e servizi innovativi;

c) potenziamento delle applicazioni di amministrazione digitale (e-government) per il miglioramento dei servizi ai cittadini e alle imprese, per favorire la partecipazione attiva degli stessi alla vita pubblica e per realizzare un'amministrazione aperta e trasparente;

d) promozione della diffusione e del controllo di architetture di cloud computing per le attività e i servizi delle pubbliche amministrazioni;

e) utilizzazione degli acquisti pubblici innovativi e degli appalti pre-commerciali al fine di stimolare la domanda di beni e servizi innovativi basati su tecnologie digitali;

f) infrastrutturazione per favorire l'accesso alla rete internet nelle zone rurali, nonché in grandi spazi pubblici collettivi quali scuole, università, spazi urbani e locali pubblici in genere;

g) investimento nelle tecnologie digitali per il sistema scolastico e universitario, al fine di rendere l'offerta educativa e formativa coerente con i cambiamenti in atto nella società;

h) consentire l'utilizzo dell'infrastruttura di cui all'articolo 81, comma 2-bis, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, anche al fine di consentire la messa a disposizione dei cittadini

salvo poi disporre la loro soppressione nell'ottica della semplificazione della rispettiva *governance*²⁶, la quale, secondo la disciplina ad oggi vigente, viene espressamente attribuita, per quanto attiene alle politiche di digitalizzazione, alla Presidenza del Consiglio (coadiuvata dalla Conferenza permanente per l'innovazione tecnologica limitatamente alla definizione delle linee strategiche e di indirizzo), nonché, con riferimento alle gestione tecnica e operativa, all'Agenzia per l'Italia Digitale, cui spetterebbe il coordinamento informatico della amministrazione statale, regionale e locale, secondo quanto disposto dal nuovo art. 14 del C.A.D. ai sensi ed in conformità con il dettato normativo dell'art. 117, comma 1, lett. r), della Costituzione.

Nell'ambito dei recenti interventi di riordino e razionalizzazione della *governance* in materia digitale, il ruolo dell'AgID è stato significativamente potenziato, cosicché, con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179 (*“Modifiche ed 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”*), il ruolo di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale, prima spettante all'organo politico, è stato attualmente affidato a tale agenzia governativa, demandando ad essa, allo stesso tempo, il compito di favorire l'adozione di infrastrutture comuni che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni, attraverso la promozione dell'innovazione digitale e l'utilizzo delle tecnologie digitali nella organizzazione dell'amministrazione.

In tale quadro, l'intervento legislativo non si è limitato a riconoscerle funzioni prima esercitate da un soggetto di natura politica, bensì ha previsto la possibilità per il Presidente del Consiglio, in sede di prima attuazione, di nominare un Commissario straordinario per l'Agenda digitale, con poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti, anche di quelle non statali, al fine di realizzare concretamente l'attuazione degli obiettivi prefissati dalla stessa Agenda digitale italiana²⁷.

delle proprie posizioni debitorie nei confronti dello Stato da parte delle banche dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005, e successive modificazioni;

i) individuare i criteri, i tempi e le relative modalità per effettuare i pagamenti con modalità informatiche nonché le modalità per il riversamento, la rendicontazione da parte del prestatore dei servizi di pagamento e l'interazione tra i sistemi e i soggetti coinvolti nel pagamento, anche individuando il modello di convenzione che il prestatore di servizi deve sottoscrivere per effettuare il pagamento”.

²⁶ La Cabina di regia, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 13 del d.l. 21 giugno 2013, n. 69, era infatti presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato e composta dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, dal Ministro per la coesione territoriale, dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dal Ministro della salute, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da un Presidente di regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata.

²⁷ Ai sensi dell'art. 63, decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, *“1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, in sede di prima attuazione del presente decreto, può nominare, per un periodo non superiore a tre anni, con proprio decreto, un Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale. Il Commissario svolge funzioni di coordinamento operativo dei soggetti pubblici, anche in forma societaria operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione e rilevanti per l'attuazione degli obiettivi di cui all'Agenda digitale italiana, limitatamente all'attuazione degli obiettivi di cui alla predetta Agenda digitale ed anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea.*

2. Il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, individua uno o più progetti di rilevanza strategica e di interesse nazionale, dei quali può affidare l'attuazione, ai sensi del comma 1, al Commissario eventualmente nominato ai sensi del comma 1, autorizzandolo ad avvalersi anche dei soggetti di cui al comma 1.

3. Per la realizzazione delle azioni, iniziative ed opere essenziali, connesse e strumentali all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, anche in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, il Commissario esercita poteri di impulso e di coordinamento nei confronti delle pubbliche amministrazioni cui competono tali adempimenti, ivi inclusa l'Agenzia per l'Italia digitale, nonché il potere sostitutivo secondo le modalità di cui al comma 4.

4. In caso di inadempienze gestionali o amministrative relative all'attuazione delle misure necessarie ai fini del comma 3, il Commissario invita l'amministrazione competente ad adottare, entro il termine di trenta giorni dalla data della diffida, i provvedimenti dovuti; decorso inutilmente tale termine, il Commissario, su autorizzazione resa con decreto del Presidente del Consiglio, previa comunicazione al Consiglio dei ministri, esercita il potere sostitutivo.

5. Il Commissario, nell'ambito delle proprie competenze e limitatamente all'attuazione dell'Agenda digitale italiana, può avvalersi della collaborazione di società a partecipazione pubblica operanti nel settore delle tecnologie dell'informatica e della comunicazione, anche in relazione all'utilizzo delle relative risorse finalizzate allo scopo, e può,

Tale facoltà è stata effettivamente esercitata in data 16 settembre 2016 con l'emanazione di un decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto la nomina di un Commissario straordinario del Governo.

Sotto questo profilo, la decisione di avvalersi di tale figura straordinaria nell'ordinaria gestione delle politiche di digitalizzazione pubblica solleva particolari dubbi ermeneutici ed applicativi, tenuto conto della precedente decisione del legislatore di attribuire all'AgID l'attuazione dell'Agenda digitale, i cui organi gestionali, però, non vengono sostituiti a causa dell'acclarata impossibilità di procedere alla realizzazione degli obiettivi individuati *ex lege*, ma essi sono affiancati dal commissario governativo, con compiti totalmente sovrapponibili a quelli in parte già demandati alla stessa Agenzia.

Tali difficoltà di convivenza giuridica tra i suddetti soggetti pubblici, l'Agenzia per l'Italia Digitale e il Commissario per l'attuazione dell'Agenda digitale, sono riconducibili essenzialmente a due differenti motivazioni:

a) a livello generale, come è noto, l'istituto giuridico del commissario governativo rappresenta oggi un fenomeno non riconducibile ad un disegno complessivo ed organico, bensì riflette esigenze plurali ed eterogenee, comprendendo così sia la necessità di affrontare una situazione di crisi dovuta all'impossibilità di provvedere attraverso una amministrazione ordinaria, sia quella di realizzare gli obiettivi predeterminati dalla legge con rapidità ed efficienza, in conformità con gli stringenti vincoli di spesa e di bilancio²⁸. In estrema sintesi, la figura del commissario costituisce la risoluzione di differenti situazioni, talvolta improvvise ed eventuali, talvolta fisiologiche e derivanti dalla stessa complessità dell'ordinamento giuridico.

Tale tendenza si è sviluppata quindi in una duplice dimensione: da un lato, si è provveduto al progressivo aumento di leggi istitutive di nuove figure di commissario ovvero si è dilatato l'ambito applicativo dei presupposti, di fatto e di diritto, per la loro istituzione; su altro versante, la stessa pubblica amministrazione ha spesso interpretato in maniera estensiva le condizioni normative che regolano il ricorso a questo strumento organizzativo²⁹.

Per contro, la figura giuridica dell'agenzia governativa prevista dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nei cui schemi è generalmente ricondotta l'Agenzia per l'Italia Digitale, presenta, quali profili distintivi, il diretto rapporto con l'organo esecutivo e l'esercizio di poteri tecnici ed operativi.

inoltre, adottare nei confronti degli stessi soggetti e nei confronti delle pubbliche amministrazioni, regole tecniche e linee guida, nonché richiedere dati, documenti e informazioni strumentali all'esercizio della propria attività e dei propri poteri.

6. Il Commissario rappresenta il Presidente del Consiglio nelle sedi istituzionali internazionali nelle quali si discute di innovazione tecnologica, agenda digitale europea e governance di Internet e partecipa, in ambito internazionale, agli incontri preparatori dei vertici istituzionali al fine di supportare il Presidente del Consiglio dei ministri nelle azioni strategiche in materia di innovazione tecnologica.

7. Con il decreto di cui al comma 1, sono altresì definite la struttura di supporto e le modalità operative, anche sul piano contabile, per la gestione dei progetti. Il Commissario opererà quale funzionario delegato in regime di contabilità ordinaria, ai sensi del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367, a valere per l'anno 2016 sulle risorse disponibili a legislazione vigente nel bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

8. Il Commissario straordinario riferisce al Presidente del Consiglio dei ministri sullo svolgimento della propria attività.

9. Per l'espletamento dell'incarico attribuito, al Commissario straordinario non è dovuto alcun compenso".

²⁸ L'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (recante la "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri") prevede che "al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge". In dottrina, cfr. R. JUSO, voci *Commissario governativo e commissario prefettizio*, in *Noviss. Digesto it.*, 1981, vol. III, 634 ss.; G. BERTI-L. TUMIATI, *Commissario e Commissione Straordinaria*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 862 ss.; T. KLITSCHKE DE LA GRANGE, *Gli organi amministrativi straordinari*, in *Cons. St.*, 1984, II, 431 ss.; G. RIZZA, voce *Commissario (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, 1990; F. TERESI, *I commissari straordinari del governo*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, vol. II, Milano, 1996, 1443 ss.; ID., *I commissari straordinari: introduzione alla ricerca e quadro generale*, in F. TERESI (a cura di), *I commissari straordinari*, Milano, 1994, 21 ss.

²⁹ Cfr. G. AVANZINI, *Il Commissario straordinario*, Torino, 2013, 1 ss.

Segnatamente, sebbene le agenzie governative godano di una particolare autonomia di gestione e di bilancio, esse sono espressamente sottoposte a determinati poteri di indirizzo e di vigilanza del ministro di riferimento, secondo le modalità descritte nelle previsioni statutarie e nel rispetto dei principi e criteri direttivi elencati negli articoli 8 e 9 del suddetto decreto legislativo³⁰.

Per quanto attiene ai compiti di natura tecnica ed operativa, atteso che le agenzie governative operano all'interno di un particolare assetto amministrativo, esse esercitano funzioni altamente settoriali, dirette al perseguimento di un complesso e specifico interesse pubblico, il quale di norma rappresenta il risultato del riordino di attribuzioni in precedenza assegnate al ministro e agli uffici ministeriali, avuto comunque riguardo alla distinzione tra quelle di indirizzo politico, mantenute in capo a quest'ultimi, e quelle tecnico-operative, conferite invece alle agenzie create *ad hoc*.

L'istituzione di nuove agenzie amministrative delinea un fenomeno ormai consolidatosi negli ultimi anni all'interno della nostra organizzazione amministrativa e mutuato dall'esperienza proveniente dal sistema giuridico di common law, improntato sullo sviluppo di amministrazioni specializzate e sezionali, con il compito di svolgere articolate attività nell'ottica di realizzare determinate finalità, tipizzate direttamente dal legislatore.

Da tale generale disamina risulta che la *ratio* dell'istituzione del Commissario straordinario coincide, per certi profili (ossia quelli riguardanti alla necessità di rispondere a situazioni specifiche, cui la pubblica amministrazione con le proprie strutture organizzative non riesce a far fronte), con quella che presiede alla costituzione di una agenzia governativa. Mentre si differenzia da quest'ultima quando l'istituzione del Commissario risponde all'esigenza di sopperire ad una situazione di crisi delle amministrazioni specificamente dedicate al perseguimento di un determinato interesse pubblico. Di guisa che, non sussistendo nel caso di specie queste ultime situazioni di crisi, la coincidenza di due amministrazioni parallele, quella di un Commissario e di una agenzia che presiedono all'attuazione del medesimo interesse pubblico, costituisce una anomalia, se non una violazione del principio di economicità dell'azione amministrativa.

b) L'attuale fase del processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, iniziata con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, mira in primo luogo ad una modifica dei classici schemi procedurali dell'azione amministrativa, mediante l'inserimento e l'incentivazione all'uso delle moderne tecnologie informatiche; allo stesso tempo, le innovazioni legislative intervengono profondamente sulla organizzazione della *governance* dell'Agenda digitale, riducendo sensibilmente, sulla base dei principi di semplificazione, i centri decisionali periferici e accentrando la competenza statale in capo ad una agenzia governativa, AgID, dotata di peculiari ed elevate competenze tecniche.

³⁰ A conferma della stretta relazione tra Governo ed agenzia, lo statuto di quest'ultima deve necessariamente seguire un particolare *iter* di emanazione: nello specifico, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri competenti, nella quale viene previsto al vertice gestionale un direttore generale di nomina governativa, lo statuto è adottato con regolamento governativo ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Inoltre, i poteri di indirizzo e di vigilanza del Governo si concretizzano nell'approvazione dei programmi di attività dell'agenzia, dei bilanci preventivi e dei rendiconti, nell'emanazione di direttive indicanti gli obiettivi da raggiungere, nell'acquisizione di dati e notizie e nell'effettuazione di ispezioni per accertare l'osservanza delle prescrizioni impartite, nonché nell'indicazione di eventuali specifiche attività da intraprendere [art. 8, comma 4, lett. d), d.lgs. n. 300/1999]. Al vertice della loro organizzazione interna è incardinato un direttore generale di nomina governativa (art. 8, comma 3, d.lgs. n. 300/1999).

Tuttavia, in ragione dell'autonomia riconosciuta all'agenzia da parte del legislatore, i poteri ministeriali di vigilanza non presentano natura assoluta, bensì risultano attenuati dall'obbligo di definire gli obiettivi da attribuire all'agenzia attraverso una convenzione tra il ministro competente e quest'ultima, la quale, dunque, concorre alla individuazione delle finalità della propria azione [art. 8, comma 4, lett. e), d.lgs. n. 300/1999].

La medesima convenzione, peraltro, disciplina anche i risultati attesi, l'entità dei finanziamenti dell'agenzia, le strategie per il miglioramento dei servizi, le modalità di verifica dei risultati di gestione e quelle necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia.

Del resto, questo assetto consente di distinguere le agenzie amministrative da altri modelli organizzativi: dagli uffici ministeriali, che non godono di pari autonomia; dagli enti pubblici, soggetti a controlli governativi o ministeriali ma dotati di indirizzi propri; dalle autorità indipendenti, che sono sottratte al controllo della maggioranza politica e protette dalla sua possibile capacità di influenza.

In tale quadro generale, la nomina di un Commissario *ex art. 63*, decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 179, e il riconoscimento ad esso dei medesimi compiti già attribuiti ad un ente specificatamente istituito presentano delle evidenti incongruenze con le precedenti decisioni legislative, in quanto la scelta di affidare l'attuazione dell'Agenda digitale ad una agenzia governativa denota già *ex se* la consapevolezza del legislatore circa la mancanza, all'interno degli ordinari uffici competenti, di quelle capacità tecniche ed operative necessarie per raggiungere tali obiettivi.

Di conseguenza, l'Agenzia per l'Italia Digitale nasce sulla base degli stessi presupposti e dei medesimi obiettivi prefigurati nell'atto di attivazione dell'amministrazione straordinaria (*id est*, del Commissario), dal momento che risultano completamente assenti, nelle motivazioni del decreto di nomina commissariale della Presidenza del Consiglio dei ministri, eventuali inadempimenti degli ordinari organi di gestione dell'agenzia governativa ovvero ulteriori e differenti obiettivi rispetto a quelli già riconosciuti alla stessa AgID, in evidente contrasto con la *ratio* sottesa al decreto legislativo n. 179/2016, diretta principalmente ad un processo di semplificazione e riduzione della *governance* dell'Agenda digitale.

Sotto quest'ultimo profilo, infatti, sarebbe stato più conforme al dettato normativo, ed anche alle stesse caratteristiche della figura giuridica del commissariamento, l'espressa individuazione di determinate iniziative ed opere essenziali per l'effettiva attuazione dell'Agenda digitale, sostituendo i poteri e le funzioni degli organi statutari dell'AgID con il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, e non attraverso un mero affiancamento di quest'ultimo nei confronti dell'agenzia pubblica già costituita, incrementando così, dal punto di vista quantitativo, i soggetti deputati alla gestione dell'Agenda digitale italiana e, su altro versante qualitativo, riportando alla sede politica l'attuazione di quest'ultima, prima equivocamente sottrattale.