

Enrico Carloni

# Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni

(doi: 10.1438/94607)

Diritto pubblico (ISSN 1721-8985)

Fascicolo 2, maggio-agosto 2019

**Ente di afferenza:**

*Università di Perugia (unipg)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Enrico Carloni

## Algoritmi su carta

Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale  
delle amministrazioni

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. L'anno zero della digitalizzazione pubblica. – 3. Le competenze per la transizione digitale. – 4. Il nodo della *governance* della digitalizzazione. – 5. Sulla digitalizzazione “per legge” e i suoi limiti. – 6. Il gigante imbrigliato. – 7. La nuvola e l'archivio del mondo. – 8. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La contraddizione delle pubbliche amministrazioni sta nel loro essere imperfette: «spaventose per potenza e insieme inermi, sopraffanno ma si lasciano puerilmente gabbare, hanno ricchezze immense e vivono lesinando»<sup>1</sup>. È da questa affermazione di Massimo Severo Giannini, di quasi cinquant'anni fa, che si può partire per riflettere sul potere conoscitivo e sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni nell'era dei *big data*<sup>2</sup>, della datizzazione della realtà<sup>3</sup>, delle decisioni algoritmiche<sup>4</sup>. Questa immagine appare idonea, oggi, a rappresentare la condizione delle amministrazioni pubbliche nello scenario digitale: amministrazioni potenzialmente in grado di esercitare un potere formidabile grazie alla mole di dati che raccolgono e producono, ma in effetti spesso “spaventose per debolezza” più che per potenza. Per ragioni materiali, a volte per scelta o insipienza, per mancanza

<sup>1</sup> M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 59.

<sup>2</sup> V. Mayer Schomberger, K. Cukier, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, trad. it. R. Merlini, Milano, Garzanti, 2013; D. Bollier, *The promise and peril of Big data*, Washington, The Aspen Institute, 2010.

<sup>3</sup> Per questa espressione e il suo utilizzo nel contesto dell'azione amministrativa, cfr. per tutti M. Falcone, *Big data e amministrazioni pubbliche: prospettive della funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, pp. 601 ss.

<sup>4</sup> Su cui per tutti si v. questo numero e quello precedente di questa rivista.

di competenze, ma anche di strategia e regia, non ultimo per vincoli normativi.

Un secondo spunto per avviare queste riflessioni possiamo ricavarlo da un altro scritto che oltre quarant'anni fa, nel riflettere sul rapporto tra amministrazioni ed evoluzione tecnologica, rimarcava come l'informatica fosse entrata nelle pubbliche amministrazioni «essenzialmente per risolvere problemi di gestione interna e di attività di servizio [...] mentre di essa è rimasto praticamente sconosciuto il possibile uso per le attività di governo»<sup>5</sup>. Sono passati decenni e sviluppate esperienze anche significative, ma la rivoluzione dei *big data* ripropone in modo importante questa notazione, che come vedremo continua a mantenere una sua attualità e utilità per interpretare l'evoluzione dell'amministrazione digitale italiana.

Mentre le dinamiche sociali e tecnologiche conoscono una straordinaria accelerazione, le condizioni, normative e materiali, delle pubbliche amministrazioni meritano di essere approfondite per riflettere sulla possibilità, e al tempo stesso sulla capacità e volontà, che queste hanno (o meno, e per quali ragioni) di approfittare del proprio, ingente, patrimonio conoscitivo e in termini più complessivi delle opportunità di innovazione che discendono dalle trasformazioni tecnologiche e sociali in corso. E al contempo vanno colte le tendenze di fondo, nei processi di digitalizzazione e nelle politiche di riforma che li hanno ispirati e accompagnati, per riflettere sulle reali dinamiche di trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni.

In questo contributo cercheremo, se non di indagare a fondo le diverse questioni, di impostare alcune linee di riflessione, che in qualche modo si possono porre come spunti di contesto, a integrare, forse lateralmente, l'attenzione che viene dedicata a temi di frontiera, con le quali le amministrazioni iniziano a confrontarsi<sup>6</sup>. L'immagine che evoca il titolo di questo lavoro è, con queste premesse, proprio quella che a volte sembra ricavarci trovandoci all'intersezione tra potenzialità e contesto. Francesco Caio parlava pochi anni addietro di «una digitalizzazione di facciata che ha semplicemente trasferito fogli di carta [...] dentro i computer»: come per i dati e le informazioni, tradotti in «immagini mute e sorde che non possono essere interpretate»<sup>7</sup>, anche in termini complessivi si pone il problema di un'in-

<sup>5</sup> Così G.B. Gerace, *L'informazione nella pubblica amministrazione* (1977), in Id., *Le politiche dell'informatica*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. 12.

<sup>6</sup> Cfr. S. Civitarese Matteucci, «Umano troppo umano». *Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2019, pp. 5 ss.

<sup>7</sup> Così efficacemente F. Caio, *Lo Stato del digitale*, Padova, Mursia, 2014, p. 7.

novazione che spesso non è realmente messa nelle condizioni di esprimere le sue potenzialità.

## 2. *L'anno zero della digitalizzazione pubblica*

«Negli anni passati si è sempre detto che la trasformazione digitale era già avvenuta e che praticamente dovevamo soltanto esultare. Invece io mi sono insediata da 10 mesi e posso dire che siamo all'anno zero»: l'immagine iconica dell'anno zero della digitalizzazione pubblica, presentata dalla stessa titolare delle deleghe sulla pubblica amministrazione<sup>8</sup>, ripresa più volte nel dibattito pubblico, ci consegna uno scenario che è inevitabile leggere in termini critici. Non era mancata, d'altra parte, poco tempo prima, l'attenzione del Parlamento a questo percepito fallimento, con maggiore dettaglio fotografato dalla relazione della Commissione parlamentare che del tema si è occupata in modo specifico nel corso della passata legislatura<sup>9</sup>. Lo stesso Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema di decreto di riforma del Codice dell'amministrazione digitale, non aveva mancato di segnalare un ritardo importante evidenziandone alcune ragioni<sup>10</sup>.

Sono in corso studi di taglio scientifico volti a riflettere sulle potenzialità e sull'effettività dell'amministrazione "nativa digitale"<sup>11</sup>, e non mancano esperienze avanzate, ottime pratiche prese a riferimento a livello internazionale, persino approcci volti a guidare l'impatto delle *blockchain* e delle intelligenze artificiali nelle pubbliche amministrazioni<sup>12</sup>: nondimeno, l'im-

<sup>8</sup> Questa la dichiarazione della Ministra Bongiorno, formulata per la prima volta a quanto consta dal palco dell'EY Digital Summit, il 4 ottobre 2018, ma poi ripresa e riformulata anche in altre circostanze.

<sup>9</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, *Relazione sull'attività svolta - La digitalizzazione nella pubblica amministrazione italiana: analisi degli errori e valutazione delle priorità, dall'efficacia degli strumenti all'importanza del capitale umano*, Approvata dalla Commissione nella seduta del 26 ottobre 2017.

<sup>10</sup> Parere del Consiglio di Stato n. 785 del 23.3.2016, che individua una serie di criticità che determinano il gap tra l'Italia e gli altri Paesi.

<sup>11</sup> Il riferimento è alla ricerca, in corso, condotta da FlossLab e Università di Cagliari su *L'amministrazione nativa digitale*, coordinata da M. Marchesi e P. Piras.

<sup>12</sup> Per un commento generale sul Libro bianco di Agid in materia, cfr. M. Tresca, *I primi passi verso l'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino: brevi note sul Libro Bianco dell'Agenzia per l'Italia digitale*, in *Rivista di diritto dei media*, 3, 2018.

magine complessiva di un sistema pubblico in grave ritardo è quella che si staglia con maggiore forza.

Quello del ritardo nella traduzione dell'innovazione tecnologica in innovazione amministrativa<sup>13</sup> è d'altra parte un tema assolutamente ricorrente: già lo stesso Giannini, che aveva al contempo mostrato di cogliere bene questa relazione, nel suo rapporto sui problemi dell'amministrazione dello Stato di cui si celebrano ora i quarant'anni, lamentava il “decennio perduto” rispetto all'informatizzazione dell'amministrazione<sup>14</sup>. La questione però si propone in termini sempre attuali, e anzi l'amministrazione appare troppo e sempre più ferma, all'incrocio tra accelerazione delle trasformazioni e accumulo di ritardi, solo in parte protagonista e artefice di trasformazioni che comunque la incalzano e a volte finiscono per guidarla.

Un problema, questo, che ha diverse radici, sulle quali in varie occasioni si è soffermata la dottrina e che emergono comunque bene dai lavori della citata Commissione parlamentare.

Una digitalizzazione in qualche modo “velleitaria” anzitutto perché affidata alle amministrazioni con un andamento carsico di rilanci: in un percorso tortuoso nel quale a finanziamenti ad hoc (come è stato per i piani di *eGovernment* avviati nel primo scorcio del nuovo millennio<sup>15</sup>, ed è ora con le strategie che si inseriscono nel quadro dell'Agenda digitale, nazionale<sup>16</sup> ed europea<sup>17</sup>) si sono affiancati nel corso del tempo tagli orizzontali e clausole di invarianza finanziaria che al contrario hanno predicato (e tuttora spesso predicano) l'idea di una digitalizzazione in grado di autofinanziarsi, o produrre risparmio, già nella fase di avvio. Questo approccio disconti-

<sup>13</sup> Sullo stretto rapporto tra riforme amministrative e progresso tecnologico, spesso ricondotto già alle notazioni in materia di M.S. Giannini, cfr. M. Cammelli, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 86.

<sup>14</sup> Il riferimento è al noto *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979.

<sup>15</sup> C.d. “Action Plan” del Governo Amato, del 2000, su cui sinteticamente v. es. F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, passim; G. Gardini, *Le regole dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 352 ss.

<sup>16</sup> Per un quadro complessivo dell'Agenda, colta anzitutto attraverso le competenze in materia di Agid, v. in <https://www.agid.gov.it/agenzia/strategia-quadro-normativo>.

<sup>17</sup> La Commissione europea, nel definire gli obiettivi che guideranno il processo di trasformazione dei singoli paesi verso un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, caratterizzata da alti livelli di occupazione, di produttività e di coesione sociale, ha individuato nell'“Agenda europea del digitale” una delle sette “iniziative-faro”. L'obiettivo è accelerare la diffusione dell'internet ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese: Commissione europea, *Programma Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, (COM (2010)2020, 3 marzo 2010.

nuo, con interventi a macchia di leopardo, ha evidentemente contribuito al rallentamento cui si è assistito nel corso di quasi vent'anni rispetto alle prospettive di digitalizzazione delineate nelle politiche e nei piani di *eGovernment*: questo, per quanto non possa dirsi in assoluto che la spesa in materia di ICT sia (e sia stata) bassa nel nostro paese<sup>18</sup>. Una spesa però frammentata, che ha faticato e fatica a tradursi in effettiva innovazione percepibile sul fronte della qualità dei servizi<sup>19</sup>.

L'indice più spesso citato per confrontarsi con i processi di digitalizzazione (l'indice DESI) fotografa abbastanza bene alcune problematiche di tipo aggregato<sup>20</sup>, mentre una batteria di indicatori sull'attuazione delle specifiche politiche nazionali accompagna la Strategia per la crescita digitale<sup>21</sup> (che riporta ben 80 indicatori, rispetto ai quali i dati disponibili non appaiono però sempre aggiornati e attualizzati)<sup>22</sup>: nel complesso non sempre vengono raccolti dati utili per un monitoraggio a livello nazionale per una misurazione dei processi di trasformazione digitale, e questo in particolare nel quadro del Piano triennale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni<sup>23</sup>.

Pur nell'assenza di informazioni dettagliate e integrate, le diverse analisi sono convergenti nell'affermare la complessiva inadeguatezza delle amministrazioni digitali: una notazione che ritorna anche in numerosi documenti ufficiali e trova conferma dal confronto tra linee strategiche che si succedono nel corso del tempo continuando a porre (e quindi a ritentare) analoghi obiettivi a breve termine.

<sup>18</sup> Cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, *Relazione sull'attività svolta*, cit., spec. p. 32-35.

<sup>19</sup> Cfr. di nuovo le principali risultanze in Commissione parlamentare di inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, *Relazione sull'attività svolta*, cit.

<sup>20</sup> Da anni l'Italia si trova in tra le posizioni di coda in ambito europeo nella classifica del Digital Economy and Society Index (DESI), l'indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e in particolare, per quello che qui più interessa, la digitalizzazione della pubblica amministrazione.

<sup>21</sup> Il Consiglio dei Ministri ha approvato la *Strategia per la crescita digitale 2014-2020* (unitamente al Piano nazionale Banda ultralarga) nella riunione del 3 marzo 2015.

<sup>22</sup> Cfr. AGid, *Conferenza dei responsabili della transizione digitale* (<https://www.agid.gov.it/it/agenzia/responsabile-transizione-digitale/conferenza>).

<sup>23</sup> Cfr. Agid, *ivi*, secondo cui «manca un quadro univoco» ed è necessario «avviare un percorso condiviso che porti alla costruzione di un sistema di monitoraggio [...] coordinato e integrato a livello nazionale» e in particolare per «misurare l'applicazione e l'adozione del piano triennale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni».

### 3. *Le competenze per la transizione digitale*

Riflettere sulle ragioni di questo ritardo non è questione banale.

È spesso avvertito in primo luogo un problema di competenze: una mancanza di adeguate professionalità interne alle pubbliche amministrazioni<sup>24</sup>, che l'evoluzione del sistema amministrativo nell'ultimo ventennio non ha fatto che aggravare, con una forbice che si è allargata anche per il crescente bisogno di queste competenze legato all'evoluzione tecnologica.

Collocando questo problema nella sua dimensione più attuale, si può rimarcare come la letteratura segnali da qualche anno il rapporto tra rivoluzione digitale e disponibilità di *big data* e "rivoluzione manageriale": le innovazioni che rendono sempre più agevole scelte *data driven* richiedono anche nuove figure manageriali dotate di competenze che le rendano in grado di trarre valore da queste potenzialità<sup>25</sup>.

In alcuni documenti, a partire dalle linee guida per i concorsi del Dipartimento della funzione pubblica, passando per lo stesso codice dell'amministrazione digitale sul versante della formazione<sup>26</sup>, questa esigenza emerge, salvo poi scomparire se poniamo attenzione alle competenze del personale reclutato nelle amministrazioni anche nei suoi profili più alti.

In termini operativi, questa debolezza si traduce in primo luogo nell'incapacità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie, ma anche in quella di contrattare adeguatamente con i fornitori di servizi informatici: il che ha effetti non solo economico-finanziari, ma incide in modo profondo sulla stessa capacità di sviluppare efficaci strategie di digitalizzazione e valorizzazione (anche solo conoscitiva a fini interni) dei dati disponibili. Come rilevato bene nei lavori della Commissione parlamentare, «questa debolezza però ha un effetto più radicale nel rapporto con i contraenti o consulenti

<sup>24</sup> I dati raccolti dalla Commissione di inchiesta sulla digitalizzazione evidenziano bene peraltro un dato problematico che è trasversale, tanto al sistema pubblico che a quello privato, infatti «l'Italia registra risultati ben al di sotto della media europea per quanto riguarda lo sviluppo del capitale umano» (cfr. *Relazione conclusiva*, cit., p. 29).

<sup>25</sup> Es. in questo senso G. Arbia, *Statistica, nuovo empirismo e società nell'era dei Big Data*, Milano, Edizioni Nuova Cultura, 2018.

<sup>26</sup> Il riferimento è in particolare all'art. 13, relativo alla «formazione informatica dei dipendenti pubblici»: le pubbliche amministrazioni, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili, attuano politiche di reclutamento e formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione [...] 1-bis. Le politiche di formazione di cui al comma 1 sono altresì volte allo sviluppo delle competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale.

privati»: è infatti attraverso questi che passa spesso la definizione delle soluzioni tecnologiche e delle stesse strategie di adeguamento alla normativa e di sviluppo di politiche di innovazione.

Un problema che si coglie a livello di singole amministrazioni, ma forse anche a un livello più alto di definizione di politiche e strategie.

Si tratta, in sostanza, di un bisogno avvertito di intervento sulle competenze dell'amministrazione che è necessario da un lato a evitarne la "cattura", dall'altro a far sì che la spesa pubblica non finisca per consistere puramente in un "acquisto di tecnologia": questo ci riporta, peraltro, a uno dei nodi critici rilevati da tempo, quantomeno già dalla normativa sui contratti informatici della p.a. di decenni addietro<sup>27</sup>.

A questa fragilità il sistema risponde sollecitando le amministrazioni a dotarsi di (e a investire su figure dotate di) «adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali», così come è richiesto per i responsabili della transizione digitale<sup>28</sup>.

In base a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale, e rimarcato con la Circolare del Dipartimento per la funzione pubblica<sup>29</sup>, ciascuna pubblica amministrazione è tenuta ad affidare a un unico ufficio dirigenziale la «transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità»<sup>30</sup>. Una figura, questa, rispetto alla quale si avvertono ritardi nell'individuazione, problemi legati alla carenza di competenze e/o indebolimento del ruolo dei responsabili informatici nelle organizzazioni di minori dimensioni<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Il riferimento è al d.lgs. n. 39/1993, il cui obiettivo era in particolare quello di disciplinare lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni statali. Il decreto focalizzava sulla stessa amministrazione la responsabilità dei progetti di informatizzazione, evitando il più possibile il ricorso a fornitori esterni.

<sup>28</sup> Art. 17, comma 1 ter, del d.lgs. n. 82 del 2005: «il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali e risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione, alla modalità digitale direttamente all'organo di vertice politico».

<sup>29</sup> Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018, del Ministro Bongiorno, recante «Responsabile per la transizione digitale - art. 17 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale».

<sup>30</sup> Art. 17, comma 1; cfr. anche l'art. 15 («Digitalizzazione e riorganizzazione») dello stesso Codice dell'amministrazione digitale.

<sup>31</sup> Lo evidenzia la stessa circolare (p. 2), che segnala che «dalla data di entrata in vigore di tale obbligo (14 settembre 2016) a oggi, risulta che soltanto un numero limitato di



Questa figura «essenziale per la digitalizzazione coordinata del Paese», secondo l'enfatica affermazione contenuta nella circolare n. 3 del 2018, è sicuramente il segnale di una acquisita consapevolezza rispetto al ruolo strategico dei processi di digitalizzazione (come confermato dalle competenze in capo al responsabile, al suo rivestire un ruolo di norma dirigenziale in diretto rapporto con i vertici politici), ma è al contempo già salutata criticamente: il fallimentare tentativo di dotare le amministrazioni di Chief Digital Officer a costo zero<sup>32</sup>.

L'individuazione di un soggetto che diviene "centro di imputazione" della funzione di digitalizzazione, sviluppando peraltro un'intuizione che era già presente in normative di venticinque anni addietro<sup>33</sup>, è comunque una soluzione solo parziale, che, anche quando dotato di competenze adeguate<sup>34</sup>, non riesce (o perlomeno, non vi riesce in gran parte della amministrazioni) a compensare una problematica che è più complessiva, e attiene a una strutturale debolezza delle amministrazioni. Il problema è più complesso, e richiede una specifica tematizzazione: questo a partire dalle notazioni sulla crisi dei corpi tecnici, passando per le riflessioni sui caratteri del personale pubblico e le dinamiche anche recenti di reclutamento, per arrivare alle considerazioni sull'esigenza di un investimento su nuove energie al servizio delle amministrazioni ma anche su nuove competenze spesso assenti<sup>35</sup>. In assenza di un approccio complessivo alle competenze, che incida anche su questioni e nodi organizzativi (secondo linee di riflessioni non dissimili da quelle che hanno accompagnato le strategie di aggregazione e

amministrazioni ha provveduto a individuare tale figura, essenziale per la digitalizzazione coordinata del Paese».

<sup>32</sup> In questi termini il dibattito giornalistico: cfr. es. L. Garofalo, *Pa*, 'Un flop il Chief Digital Officer e il mancato switch off al digitale costa miliardi', in [www.key4biz.it](http://www.key4biz.it), 2 novembre 2017.

<sup>33</sup> La normativa prevedeva figure in qualche modo analoghe sin dal 1993 ma resiste, anche dopo 25 anni di sollecitazione in questo senso da parte del legislatore, una carenza di queste competenze nelle amministrazioni. La mancanza delle adeguate competenze favorisce dinamiche di esternalizzazione e la difficoltà nell'interlocuzione in posizione non di debolezza con i fornitori.

<sup>34</sup> Come evidenziato dalla Commissione sulla digitalizzazione, nella sua Relazione, «l'analisi dei curricula dei responsabili della transizione alla modalità operativa digitale rende difficile affermare che il comma 1-ter dell'articolo 17 del CAD sia rispettato, e cioè che "il responsabile dell'ufficio [...] è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali", in alcuni casi per stessa ammissione dei responsabili durante le audizioni».

<sup>35</sup> Cfr. in termini generali F. Merloni, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Diritto pubblico*, 2013, pp. 481 ss.

qualificazione degli enti pubblici per l'esercizio di specifiche attività e funzioni), il rischio appare altrimenti quello di provare a rimontare problemi più grandi partendo dalla coda (*wag the dog*, "la coda che agita il cane" è l'espressione utilizzata nel mondo anglosassone).

La presenza di un soggetto deputato, centro di riferimento interno e verso l'esterno (e quindi anzitutto "terminale" delle sollecitazioni operate dal centro) consente in ogni caso di immaginare un percorso che, pur tra i problemi evidenziati, possa consentire di comporre una rete in grado se non di rispondere quantomeno di ricevere le indicazioni e le strategie di digitalizzazione.

Resta da vedere quanto sia in grado di dare soluzione effettivamente adeguata al fatto, evidenziato dai lavori della Commissione parlamentare, «che le pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, approcciano il tema del digitale in modo episodico e non organico [...] sicuramente non strategico e non prioritario». Un problema, quest'ultimo, che riguarda però il "centro" non meno della "periferia".

#### 4. *Il nodo della governance della digitalizzazione*

Uno degli ulteriori problemi è dato dal fatto che alla fragilità "interna" alle singole organizzazioni pubbliche si affianca, esternamente, la debolezza della *governance* unitaria dei processi di innovazione.

Nell'Action Plan del 2000, sull'*eGovernment*, il principale limite del sistema italiano era avvertito risiedere in «una generale carenza di integrazione, di finalizzazione unitaria, di visione condivisa, e, soprattutto, in una non adeguata utilizzazione delle opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»: fermo il giudizio di inadeguatezza rispetto alle opportunità, esse stesse in continuo divenire nel mentre l'amministrazione si attarda nelle sue realizzazioni, è la questione della visione "unitaria" a dover essere meglio focalizzata.

Questo in un'era, quella digitale, in cui «il potere e l'efficacia dei processi dipendono anzitutto dalla standardizzazione»<sup>36</sup> e, aggiungiamo noi, dall'integrazione.

Il tema meriterebbe evidentemente di per sé un autonomo approfondimento: va però anzitutto evidenziato un nodo critico, che attiene al rapporto delle amministrazioni con le trasformazioni tecnologiche e quindi con l'*eGovernment* visto anzitutto come fenomeno "interno" a ciascuna istitu-

<sup>36</sup> F. Caio, *Lo Stato del digitale*, cit., p. 31.

zione<sup>37</sup>, strettamente imbricato con le scelte e l'autonomia organizzativa dei diversi enti, e che trova solo parziale composizione nell'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento italiano con le riforme che accompagnarono e seguirono l'avvio della strategia nazionale di digitalizzazione all'alba del nuovo millennio.

Per quanto si possa concordare con la lettura di quanti hanno visto nella funzione statale di coordinamento informativo informatico e statistico del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione<sup>38</sup> il cuore della risposta alla tendenza alla frammentazione, non può non prendersi atto del fatto che l'esercizio di questa funzione è stata debole, anche se probabilmente per ragioni che non dipendono da carenze nel testo costituzionale<sup>39</sup>, comunque non in grado di fronteggiare nel corso di oramai quasi vent'anni la tendenza a ragionamenti "per silos" da parte delle singole amministrazioni<sup>40</sup>.

Questo è uno dei tratti che con più forza caratterizza il sistema italiano e la sua evoluzione: un approccio frammentario, fatto di scelte autonome, in una logica che sovrappone disattenzione e rivendicazione di autonomia sul versante delle scelte organizzative con le quali si confonde spesso la digitalizzazione. Ma anche un approccio che trova conferma e rafforzamento "a valle", in una logica "proprietary" che contraddistingue il rapporto tra le amministrazioni e il proprio patrimonio informativo. Un dato, quest'ultimo,

<sup>37</sup> In questo senso già A. Natalini, *L'eGovernment nell'ordinamento italiano*, in G. Vesperini (a cura di), *L'e-Government*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 1; F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, cit.

<sup>38</sup> In merito a questa funzione, cfr. F. Merloni, *Coordinamento e governo dei dati nel pluralismo amministrativo*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, cit., pp. 153 ss.; B. Ponti, *I dati di fonte pubblica: coordinamento, qualità e riutilizzo*, in F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 405 ss.; M. Pietrangelo, *Brevi note sul 'coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in *Informatica e diritto*, 2004, pp. 35 ss.; D. Marongiu, *La funzione di coordinamento informatico: autonomia delle Regioni e poteri del Ministro per l'innovazione e le tecnologie*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2005, pp. 109 ss.

<sup>39</sup> Del quale però si era avvertita l'esigenza attraverso l'emendamento, a prima firma Quintarelli, approvato all'unanimità in sede di discussione alla Camera sul testo della riforma costituzionale "Boschi-Renzi": qui, la funzione statale era rivolta a divenire quella di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale». Un coordinamento, come è stato evidenziato dagli stessi promotori dell'emendamento, non solo "di dati", ma anche di "architetture" informatiche.

<sup>40</sup> Sulla giurisprudenza costituzionale in materia v. es. F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, pp. 227 ss.; cfr. anche F. Costantino, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 47 ss.

che caratterizza le amministrazioni statali non meno di quelle territoriali e rende paradossalmente a volte più facile immaginare l'apertura delle basi di dati all'esterno (con strategie e politiche di *open data*) che all'interno del sistema pubblico. Resta, certamente, la possibilità di accesso inter-amministrativo telematico, ma non la capacità e possibilità di integrare in profondità, anche solo per finalità di analisi o predittive, i dati delle altre amministrazioni, salvo specifici e spesso non facili rapporti di tipo convenzionale.

Ne emerge uno scenario di disordine, che trova conferma nei dati, a partire quello relativo ai *data center* attualmente attivi che è stimato intorno a 11 mila<sup>41</sup>. E a questo corrispondono poi numerosi sistemi informativi e software che sono a loro volta, coerentemente con queste logiche, sviluppati sulla base di criteri spesso indipendenti. In un paese in cui i Ced sono tradizionalmente numerosi come le centrali di committenza, ciascuna amministrazione è un silos di dati, spesso frammentati e non comunicanti al loro interno, non comunicanti e non interoperabili da altre amministrazioni<sup>42</sup>. Nel contempo, la stessa Agid lamenta un quadro di «forte frammentazione delle risorse e frequenti situazioni di inadeguatezza tecnologica»<sup>43</sup> e lo stesso Attias, ora Commissario straordinario per l'Agenda digitale propone uno scenario di «dodiecimila città-Stato digitali»<sup>44</sup>.

L'immagine di tanti cantieri con bravi ingegneri, per la soluzione dei problemi specifici, ma senza un architetto, in grado di dare coerenza al tutto, che propone Caio è anche questa efficace nel rappresentare un problema tuttora in cerca di soluzione<sup>45</sup>.

Un nodo che risiede però più che nella tendenza alla differenziazione regionale su base normativa (nel complesso non esaltante per innovatività, se questo fosse stato il problema)<sup>46</sup> in un federalismo per autoreferenzialità

<sup>41</sup> È la stima che ne fa la stessa Agid nei documenti che ne prefigurano la riduzione.

<sup>42</sup> «Non ci sono i dati, non possono esserci i *big data*: però abbiamo 11000 ced, ciascuno dei quali ha sviluppato in autonomia, differenziazione, incomunicabilità, innumerevoli applicazioni, che ci allontanano e non ci avvicinano alla soluzione del problema»: così in un intervento pubblico (prima dell'assunzione della carica) l'attuale Commissario all'attuazione dell'Agenda digitale, L. Attias.

<sup>43</sup> In particolare per la ricorrente assenza di meccanismi di *disaster recovery*: cfr. Agid, *La strategia cloud per la p.a.*, in [www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it).

<sup>44</sup> «Le pubbliche amministrazioni locali sono state abbandonate e oggi ci sono 12.000 città-Stato, monarchie digitali»: così L. Attias, in occasione dell'audizione davanti alla *Commissione parlamentare sulla semplificazione*, il 20 marzo 2019.

<sup>45</sup> Di nuovo v. in questo senso F. Caio, *Lo Stato del digitale*, cit.

<sup>46</sup> Cfr. in questo senso E. Carloni, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, pp. 698 ss.

o per abbandono, nel quale i tratti unitari spesso emergono per tendenze alla imitazione o più spesso grazie all'azione standardizzante dei principali fornitori di servizi informatici e sistemi informativi.

Queste riflessioni ci portano a una delle questioni con le quali il legislatore si è molto confrontato, con esiti però evidentemente non soddisfacenti: quello della *governance* statale e repubblicana della funzione. Ferma la competenza dello Stato, le soluzioni organizzative nelle quali tradurre le esigenze di coordinamento amministrativo e programmatico sono state variabili nel corso del tempo. Solo come suggestione, se non già ripercorrere l'andamento del rapporto tra Stato e autonomie, o quello tra regia governativa (diretta o per "commissari") e ruolo di strutture tecniche, si può quantomeno seguire l'evoluzione degli acronimi e delle organizzazioni deputate a svolgere il ruolo del "centro" nella regia e nell'implementazione delle politiche di sviluppo digitale: dall'AIPA al Cnipa, da DigitPA ad Agid<sup>47</sup>.

Uno Stato che, in sostanza, non solo si è presentato nel sistema con volti sempre diversi, ma anche senza essere in grado di porsi con forza e con una sola voce, specie alla luce del ruolo che "pro-quota" è riconosciuto al Governo, e al Commissario per l'Agenda digitale, al Ministro per la pubblica amministrazione e al Dipartimento per la funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze, all'Agenzia per la coesione territoriale, e ovviamente ad Agid<sup>48</sup>. Questo senza peraltro nascondere il ruolo di coordinamento informativo e informatico svolto da altri soggetti in ambiti non meramente settoriali (basti pensare al ruolo del Garante della privacy).

Resta quindi non inattuale la notazione di uno dei protagonisti delle politiche nazionali di digitalizzazione, per il quale «per digitalizzare lo Stato bisogna anzitutto trovarlo»<sup>49</sup>.

Le ultime riforme hanno rinforzato il ruolo del vertice politico governativo: una soluzione che può avere una sua *ratio*, ma che si confronta con

<sup>47</sup> Sull'evoluzione della *governance* della digitalizzazione pubblica (e quindi sui mutevoli caratteri dell'Aipa e dei suoi "eredi"), ampie riflessioni nella *Relazione* della Commissione sulla digitalizzazione, cit., spec. pp. 23-27; in materia cfr. già, rispetto alle diverse fasi, E. Carloni, *Amministrazione aperta e governance dell'Italia digitale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 11, 2012, pp. 1041 ss.; C. Notarmuzi, *DigitPA: la terza riorganizzazione dell'informatica pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 1014 ss.; per le fasi precedenti (dall'Aipa al Cnipa) cfr. F. Merloni (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, cit.

<sup>48</sup> Illuminante, nel rappresentare questa complessità, lo schema allegato al citato *Piano triennale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni 2019-2021*.

<sup>49</sup> Sempre F. Caio, *Lo Stato del digitale*, cit; in questo senso, si v. da ultimo la scelta di istituire, in seno alla Presidenza del Consiglio, il Dipartimento per la trasformazione digitale (d.P.C.M. 19 giugno 2019, in G.U. n. 199 del 26 agosto 2019).

alcuni nodi irrisolti a partire dal sempre attuale tema della profondità del condizionamento esercitabile nei confronti delle autonomie territoriali (in primis le stesse regioni). Questo anzitutto per esigenze di leale collaborazione e condivisione su questioni che incidono in modo significativo su altri ambiti di autonomia costituzionalmente garantita, che potrebbero trovare in un soggetto di matrice tecnica una serie di soluzioni anche di tipo organizzativo (dall'indipendenza, al coinvolgimento delle autonomie nella formazione degli organi)<sup>50</sup>.

Debolezza del centro, incertezza sulle responsabilità e sui ruoli, tendenza delle amministrazioni a sviluppare soluzioni *single agency*, autonomia degli enti territoriali: questi problemi trovano una parziale soluzione (ma anche un fattore di ulteriore crescita di complessità del quadro di riferimento) nelle strategie europee di Agenda digitale.

La cornice europea rafforza, come anche in altri ambiti, le tensioni unitarie e lo stesso ruolo dello Stato, in un quadro che uniformandosi riduce i margini di manovra e di differenziazione da parte delle autonomie: l'effetto è però solo parziale, restando inevitabilmente legato all'attuazione della politica, e finisce per confermare una regia "duale", diversa tra politiche nazionali di digitalizzazione e politiche di matrice europea inscrivibili nella "Agenda". Pur con questi problemi, l'intreccio tra approccio europeo e dinamiche insite nella digitalizzazione produce una griglia nella quale si rafforzano le tendenze alla standardizzazione e all'integrazione, oltre che la definizione di alcune coordinate maggiormente stabili in quanto legate a scelte assunte come strategiche a livello continentale. Il tutto però in un contesto nel quale le prospettive europee non sono necessariamente volte al rafforzamento della capacità di governo degli Stati, quanto piuttosto spesso alla costruzione di un ambiente più favorevole per la fruizione dei servizi delle pubbliche amministrazioni e per l'utilizzo dei dati pubblici da parte di soggetti privati.

##### 5. Sulla digitalizzazione "per legge" e i suoi limiti

Questa tendenza alla "europeizzazione della digitalizzazione" si avverte bene ponendo a riferimento il quadro normativo di disciplina della materia, e quindi anzitutto prendendo le mosse dal codice dell'amministrazione

<sup>50</sup> Spunti dai lavori della Commissione parlamentare più volte citata sembravano in effetti suggerire un approdo diverso, e in particolare un ritorno ai modelli sperimentati nelle prime fasi (Aipa, Cnipa).

digitale<sup>51</sup>. Il codice è stato infatti oggetto, anzitutto, di uno “svuotamento” frutto della scelta del livello europeo di regolare in modo unitario alcuni aspetti del *single digital market*, entro il quale si inseriscono appieno numerose questioni della digitalizzazione pubblica<sup>52</sup>, e questo in particolare a partire dal regolamento eIDAS. La normativa europea rende più facile per tutti i soggetti la fornitura di servizi in modalità elettronica, e al contempo meno complessa e farragিনosa la disciplina dei meccanismi di autenticazione e di prova delle transazioni on line: l'amministrazione pubblica nella sua prospettiva di amministrazione di servizio, fornitrice di servizi di *eGovernment*, trova in particolare agevole inquadramento e sviluppo nel regolamento eIDAS, oltre a essere favorita e incentivata da varie misure di agenda digitale.

Pure in questo scenario, è al codice che si può continuare a guardare per cogliere linee fondamentali della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni<sup>53</sup>.

La scelta italiana di puntare molto sulla regolazione del fenomeno della digitalizzazione pubblica è servita in parte a compensare una incertezza sul versante politico e soprattutto finanziario, inducendo le amministrazioni ad adeguarsi a standard fissati dalla legge o in base a questa. Non può tacersi del ruolo positivo svolto da questa normativa, paradossalmente però soprattutto su versanti nei quali altre riforme hanno approfittato delle potenzialità connesse alla digitalizzazione.<sup>54</sup> Sul fronte più strettamente pro-

<sup>51</sup> Per un inquadramento generale del provvedimento, e per una lettura delle principali modifiche apportate dal d.lgs. n. 235 del 2010, cfr. E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2005; E. Carloni, *La riforma del codice dell'amministrazione digitale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, pp. 496 ss.; D. De Grazia, *Informatizzazione e semplificazione dell'attività amministrativa nel “nuovo” codice dell'amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2011, pp. 617 ss.

<sup>52</sup> Tale trasformazione deve avvenire «nel contesto del mercato unico europeo di beni e servizi digitali 1, secondo una strategia che si propone di migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese e creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi per massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea» (così secondo il Piano triennale 2019-2021). Cfr. la Comunicazione *A Digital Single Market Strategy for Europe*, COM (2015)192, 6-05-2015.

<sup>53</sup> Sulla difficoltà di cogliere l'attuale stato dell'informatizzazione delle amministrazioni dalla lettura delle norme, cfr. es. già F. Costantino, *Autonomia dell'amministrazione e innovazione digitale*, cit., spec. pp. 22-36.

<sup>54</sup> In particolare, sul ruolo del CAD per l'emersione di un “nuovo” modello di trasparenza, basato sulla disponibilità di informazioni diffuse attraverso i siti istituzionali, cfr. già E. Carloni, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto pubblico*, 2005, pp. 573 ss. Per una lettura com-

prio della digitalizzazione pubblica, il codice dell'amministrazione digitale, più volte modificato<sup>55</sup> e da ultimo forse "stravolto" dall'attuazione della riforma Madia, sembra aver mancato in misura importante il suo obiettivo di porsi come "*magna charta*" dell'innovazione applicata alle pubbliche amministrazioni<sup>56</sup>.

Una legge troppo lunga ma incompleta, un codice che non è più tale, ma soprattutto uno strumento in ultima istanza funzionale a regolare singoli istituti e meccanismi (e in questo però soggetto inevitabilmente a rapida obsolescenza) che ha perso però nel corso del tempo e delle modifiche la sua dimensione di riferimento valoriale e unitario utile per orientarsi in un contesto in movimento e in continua trasformazione.

Lo spostamento a livello di fonte primaria di una serie di aspetti di regolazione di tipo tecnico, insieme all'esigenza di contrastare con modifiche normative la mancata attuazione di previsioni di legge, sono due dei fattori che convergono nel rendere rapido il cambiamento della legislazione sulla digitalizzazione, il che però favorisce un aggravamento del ritardo nell'adeguamento al "mobile" comando normativo: ma «con una frequenza di cambiamento della regola superiore a quella corrispondente al tempo di implementazione della regola stessa, non si trasferisce energia tra i sottosistemi e tutto va in attrito»<sup>57</sup>.

Una legge peraltro che per lungo tempo ha accettato livelli diversi di attuazione e si confronta in termini complessivi con una rilevante tendenza a ignorarla e disattenderla. La limitata applicazione, e più ancora la scarsa conoscenza, del codice dell'amministrazione digitale è infatti uno dei dati più che caratterizzano la recente esperienza italiana, e da questo discende, come rilevato dalla Commissione parlamentare, «la violazione dei diritti di cittadinanza digitale senza apparente contestazione alcuna». Un problema,

plessiva, e più ampi riferimenti, cfr. E. Carloni, *L'amministrazione aperta. Regole strumenti limiti dell'open government*, Rimini, Maggioli, 2014.

<sup>55</sup> Evoca l'immagine della "nave di Teseo" D. Marongiu, *Mutamenti dell'amministrazione digitale. Riflessioni a posteriori*, in D. Marongiu, I.M. Delgado (a cura di), *Diritto amministrativo e innovazione. Scritti in ricordo di Luis Ortega*, Napoli, Esi, 2016, pp. 39 ss.

<sup>56</sup> Per un commento al d.lgs. n. 217 del 2017, di riforma del Cad in attuazione della delega contenuta nella l. 124, cfr. es. B. Carotti, *Il correttivo al Codice dell'amministrazione digitale: una meta-riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2018, pp. 131-141; v. anche E. De Giovanni, *Il codice dell'Amministrazione digitale: genesi, evoluzione, principi costituzionali e linee generali*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 3, 2018, pp. 155 ss.

<sup>57</sup> Così, efficacemente, in sede di audizione da parte della Commissione, l'ex Presidente del CNIPA, Carlo Pistella (si v. il resoconto stenografico dell'audizione del 17 gennaio 2017).



si noti, quest'ultimo, che finisce per coinvolgere non solo le amministrazioni, ma anche gli interpreti: spesso non è al Codice, e ai suoi principi, che facciamo riferimento nell'interpretare le trasformazioni e le innovazioni applicate alle amministrazioni, mentre il Codice diventa oggetto di attenzione a un livello fondamentalmente tecnico, per riflettere su singoli meccanismi e soluzioni, destinati però rapidamente a essere riformati e sostituiti da altri sotto l'incalzare delle trasformazioni tecnologiche e sociali. Un Codice in grado di orientarci su strumenti di identificazione digitale o risposte operative per accedere a servizi, ma in questo continuamente esposto a modifiche e aggiornamenti, molto meno per fungere da spartito sul quale leggere il mutare dei rapporti tra cittadini e amministrazioni, o l'evoluzione del funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Il tentativo di rilancio, bene esplicitato nella delega verso la "carta della cittadinanza digitale", è naufragato nell'attuazione e quindi nel decreto di riforma del Codice dell'amministrazione digitale<sup>58</sup>.

Una scelta, peraltro, che in ogni caso già nella sua formulazione tradiva un aspetto con il quale è bene confrontarsi: il legislatore nel regolare l'amministrazione digitale ha in mente prevalentemente la prospettiva dei servizi al cittadino e quindi la relazione tra amministrazione e destinatari dei suoi servizi<sup>59</sup>. Si può dire che l'apertura all'esterno dell'amministrazione digitale, che ne ha costituito un tratto qualificante nell'approccio del d.lgs. n. 82 del 2005 (*eGovernment* che diviene questione non solo organizzativa<sup>60</sup>) tradisce a volte la disattenzione al tema del potere conoscitivo pubblico e quindi delle potenzialità della digitalizzazione per una prospettiva di rafforzamento della capacità di azione dello Stato nel suo complesso.

Vista però dall'angolazione dei servizi, la tendenza è, pure in un quadro non di semplice lettura, quello a un rafforzamento della strategia: questo si

<sup>58</sup> In merito, con un giudizio però complessivamente positivo della riforma anche per il suo tentativo di tenere insieme più esigenze, v. anche G. Piperata, *Cittadini e imprese di fronte all'amministrazione digitale*, in *Diritti mercato tecnologia*, 2016, pp. 165 ss.

<sup>59</sup> Parla di una «dimensione tutta giocata sulla configurazione di una burocrazia digitale a misura di utente finalizzata a ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi» in coerenza con il principio del *digital first* S. Civitarese (con riferimento alla previsione dell'art. art. 1.1, lett. b) legge 124/2015); Id., *"Umano troppo umano". Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, cit., p. 7.

<sup>60</sup> Si coglie, in questa evoluzione, eredità e traccia del carattere più innovativo del Codice dell'amministrazione digitale, vale a dire la sua attenzione alla costruzione (pur con tutti i limiti a tempo evidenziati (cfr. in E. Carloni (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit.) di diritti in capo ai cittadini (artt. 3 e ss. del Cad): v. es. A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni*, Bari, Cacucci, spec. pp. 410 ss.; cfr. Tar Basilicata – Potenza, sez. I, 23 settembre 2011, n. 478.

può ricavare bene dall'emergere di principi di più forte standardizzazione (come nel caso dei "formulari unici") e dai nuovi principi che impongono la transizione digitale: il principio di esclusività digitale e il principio (in parte sovrapponibile, ma non coincidente) di *digital first*<sup>61</sup>. Ma resta comunque un'amministrazione che si confronta con un testo frammentario, somma di singoli istituti soggetti a manutenzione continua e di altre regole stabili perché spesso completamente inattuata.

Molte regole che interessano la digitalizzazione pubblica sono contenute "altrove", dal momento che queste emergono all'intersezione con altre esigenze di regolazione e riforma: basti pensare, per tutte, alle regole in materia di riutilizzo dei documenti<sup>62</sup> (solo parzialmente trattate nel codice dell'amministrazione digitale), a quelle in materia di trasparenza e anticorruzione, o od in modo ancora più evidente a quelle in materia di protezione dei dati personali.

Né, d'altra parte, il Codice dell'amministrazione è in grado di porsi come "codice" unitario della materia: principi fondamentali in materia di digitalizzazione pubblica sono stati introdotti con testi normativi che non sono stati incorporati nel suo testo<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Rispetto al quale cfr. già E. Carloni, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2015, pp. 148 ss.; l'elemento più radicale, e innovativo per quanto già in via di emersione, della nuova stagione di digitalizzazione è però soprattutto il principio "innanzitutto digitale", che regola la fruizione dei servizi ma si riflette in modo diretto sui diritti del cittadino. In merito cfr. anche C. 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*, in *GiustAmm.it*, 6, 2016, pp. 6 ss.; in materia, ampiamente nell'inquadramento dei diversi profili dell'erogazione on line di servizi pubblici, A. Masucci, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto pubblico*, 2019, pp. 117 ss.

<sup>62</sup> Per un inquadramento dell'impianto originario della normativa sul riutilizzo cfr. B. Ponti, *Il riutilizzo di documenti del settore pubblico (decreto legislativo 24 gennaio 2006, n. 36)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, pp. 817 ss.; Id., *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in B. Ponti (a cura di), *Il regime dei dati pubblici*, Rimini, Maggioli, 2008, pp. 213 ss.

<sup>63</sup> Questo con riferimento a numerosi provvedimenti di attuazione dell'Agenda digitale. In Italia, l'Agenda digitale ha trovato un suo sviluppo anzitutto a livello normativo: così a partire dal decreto legge n. 5 del 2012, convertito in legge n. 35 (c.d. "decreto Semplificazioni"), passando poi per il decreto "Crescita 2.0" (d.l. n. 179 del 2012, convertito in legge n. 221), per giungere poi al decreto "del fare" (d.l. n. 69 del 2013, convertito in legge n. 98) che ne ha disciplinato il "potenziamento". Cfr. anche A. Contaldo, *L'istituzione del Commissario straordinario governativo per l'attuazione dell'Agenda digitale italiana: aspetti problematici e profili giuridici*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2017, pp. 563 ss.

Più volte modificato<sup>64</sup>, il Codice dell'amministrazione digitale da un lato ha visto le sue previsioni via via sempre più rafforzate (ad esempio attraverso l'estensione dei suoi obblighi a tutte le amministrazioni o l'eliminazione di condizionalità), con un'inevitabile spinta alla standardizzazione, dall'altro però ha subito una progressiva "fuga dal Codice", attraverso regole sulla digitalizzazione pubblica estranee ed esterne al Cad, come nel caso di numerose previsioni frutto della stagione della crisi<sup>65</sup>. Previsioni, queste ultime, che hanno favorito la frammentazione, frantumazione, del tema della digitalizzazione pubblica, con l'effetto di favorire una tecnicizzazione delle sue singole previsioni, delle quali si è quindi persa per più ragioni la portata culturale e riformatrice più complessiva.

## 6. *Il gigante imbrigliato*

A una regolazione nazionale prevalentemente orientata alla prospettiva dei servizi ai cittadini, e quindi in qualche modo strumentale all'attuazione dei piani e alle strategie di *eGovernment*, si sono affiancate nel corso del tempo regolazioni frutto di logiche differenti.

Da un lato, con un approccio che mostra una sua vitalità, riforme che seppure orientate ad altre finalità hanno cercato di porre la digitalizzazione come reale strumento di trasformazione del sistema pubblico.

Dall'altro, discipline di matrice anzitutto europea orientate a costruire un "mercato digitale" nel quale le amministrazioni sono solo in parte protagoniste. A ben vedere, seppure sulla base di input che discendono da sistemi di regolazioni diversi si stringe una disciplina eurounitaria (frutto anzitutto di regolamenti) che attraverso la competenza sul mercato interno arriva a disciplinare in modo importante il ruolo e il potere conoscitivo delle pubbliche amministrazioni. Questo con una regolazione a volte asimmetrica, contenuta in regolamenti e in parte in direttive (delle quali però si discute la riforma in una direzione di maggiore vincolatività), mediante le

<sup>64</sup> In particolare con il decreto di riforma complessiva, il d.lgs. n. 235 del 2010 recante *Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante Codice dell'amministrazione digitale, a norma dell'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69.*

<sup>65</sup> Come il decreto n. 90 del 2014, il decreto del Fare, il decreto Crescita 2.0: D.l. 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, conv. con modificazione in l. n. 114 del 2014. D.l. n. 21 giugno 2013, n. 69, *Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*, conv. con modificazioni in l. 89 del 2013. D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*, conv. con modificazioni in l. 221 del 2012.

quali si opera un evidente indebolimento e condizionamento della capacità delle amministrazioni di essere protagoniste nella nuova società della conoscenza, anzitutto grazie alla capacità che è propria delle diverse realtà di valorizzare il proprio patrimonio conoscitivo.

Il tema è abbastanza complesso, ma merita di essere affrontato sia pure in via esemplificativa: il senso complessivo discende dalla lettura che vuole nei “dati” una risorsa da sfruttare, un giacimento.

Se questa prospettiva è corretta, allora le istituzioni pubbliche risultano assoggettate a una regolazione asimmetrica che è (se non volutamente e dichiaratamente, comunque efficacemente) rivolta a contenere la disponibilità e l'utilizzabilità di questa ricchezza e, di converso, a limitare la capacità di approfittare del potere che discende dalla conoscenza. Il gigante assonato, di per sé incapace di approfittare della sua forza, finisce per essere anche imbrigliato e reso meno capace di farlo.

Le istituzioni pubbliche sono poste in una posizione di debolezza rispetto agli operatori privati già nel quadro della normativa sulla protezione dei dati personali: con l'effetto, per cause meritorie ma con effetti non sempre condivisibili, di inibire le capacità conoscitive delle amministrazioni, con effetti che appaiono sensibilmente distanti rispetto a quelli che interessano operatori privati<sup>66</sup>.

Questo emerge abbastanza bene se poniamo attenzione al sistema complessivo (e quindi ai principi che regolano la legittimità dei trattamenti) nella sua fisiologia, ma ancora più se poniamo attenzione ai margini di arbitraggio e scelta del diritto che i grandi operatori privati hanno rispetto ai soggetti pubblici. Il tutto, peraltro, senza affrontare la più complessiva problematica del rapporto tra tecnologie, datizzazione della realtà e protezione dei dati personali che mette in crisi alcuni dei cardini concettuali e teorici dello stesso impianto di regolazione della privacy.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Il riferimento è ovviamente al quadro normativo posto dal GDPR, Regolamento UE 2016/679. In generale sul nuovo regolamento europeo si cfr. W. G. Voss, *Europ ean Union Data Privacy Law Reform: General Data Protection Regulation, Privacy Shield, and the Right to Delisting*, in *Business Lawyer*, Vol. 72, Issue 1 (2016 2017), pp. 221 ss.; un impianto normativo dettagliato ma a volte con previsioni non pienamente appaganti, cfr. F. Pizzetti, *Privacy e diritto europeo alla protezione dei dati personali. Dalla direttiva 95/46 al nuovo Regolamento europeo*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>67</sup> Che fa parlare di “paralizzazione della privacy”: cfr. V. Mayer Schomberger, K. Cukier, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, cit., pp. 206-212. In questo senso anche M. Falcone, *Big data e pubbliche amministrazioni*, cit.; A. Mantelero, *The future of consumer data protection in the E.U. Rethinking the “notice and consent” paradigm in the new era of predictive analytics*, in *Computer Law & Security Report*, November 2014, pp. 642 ss.; M.F. De Tullio, *La privacy e i big data*

In termini sintetici, la questione si concentra non tanto sulla legittimità dei trattamenti operati da enti pubblici (quando il trattamento «è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri») rispetto ai soggetti privati (che operano di norma sulla base del consenso dell'interessato «per una o più specifiche finalità»), quanto sulla maggiore difficoltà che è riconosciuta ad alcuni «trattamenti» che sono tipici della società dell'informazione.

Pensiamo alla divulgazione di dati personali attraverso il web e quindi alla loro pubblicazione in un sito, o in modo ancora più chiaro all'utilizzo di dati personali nei processi decisionali automatizzati. Tutte ipotesi a fronte delle quali l'amministrazione opera legittimamente solo se espressamente autorizzata dalla legge e comunque con adeguate garanzie di proporzionalità e bilanciamento, mentre gli operatori privati continuano ad agire agevolmente sulla base del consenso degli interessati. Un consenso spesso prestato in modo forse non pienamente consapevole, come condizione per la migliore fruizione del servizio e senza (di norma) neppure leggere le lunghe informative. Però, appunto, un consenso facilmente acquisibile, il che produce una certa capacità degli operatori di acquisire in modo flessibile (al mutare delle esigenze) informazioni (anche personali) ritenute «utili»: caratteri che mancano spesso a fronte dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Il meccanismo dell'autorizzazione legislativa (spesso, peraltro, soggetto comunque a condizioni come nel caso dell'art. 22 del GDPR<sup>68</sup>) dà forza all'amministrazione, ma in qualche modo ne ingessa le dinamiche di acquisizione e trattamento delle informazioni: tanto più quando si ritenga utile o necessario l'utilizzo di banche dati di altre amministrazioni, posto che come avvertiva già molti anni addietro Cammelli questo «significa superamento dello steccato di competenza che legittimava l'originaria amministrazione»<sup>69</sup>.

*verso una dimensione costituzionale collettiva*, in *Pol. del dir.*, 4, 2016, pp. 637 ss. Queste considerazioni sono presenti anche nell'Executive Office Of The President Of The U.S.A., *President's Council Of Advisors On Science And Technology, Big Data and Privacy: a technological perspective*, maggio 2014. Sul rapporto tra privacy e big data, cfr. recentemente G. De Minico, *Big Data e la debole resistenza delle categorie giuridiche. Privacy e lex mercatoria*, in *Diritto pubblico*, 2019, pp. 86 ss.; sui rischi dei big data in ambito pubblico, in termini generali, cfr. da ultimo F. Costantino, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, ivi, pp. 47 ss.

<sup>68</sup> Sulla legalità delle decisioni automatizzate nel Regolamento generale sulla protezione dei dati cfr. recentemente S. Civitarese, «Umano troppo umano», cit.

<sup>69</sup> M. Cammelli, *Procedura, decisione amministrativa e automazione*, in R. Rizzo, *Burocrazia e computer*, Roma, Ediesse, 1988, p. 52.

L'impatto della normativa in materia di protezione dei dati personali sulle basi di dati pubbliche è peraltro significativo anche nel senso di un "impoverimento" del patrimonio conoscitivo: di quello futuro, in conseguenza dell'esigenza di non raccogliere dati non pertinenti e proporzionati rispetto alla specifica funzione esercitata, ma anche di quello passato, in ragione dell'esigenza di applicare anche agli archivi pubblici principi di diritto all'oblio. Il che evidentemente riduce la qualità in termini di completezza dei dati, persino in termini di esattezza, e quindi incide tanto più sull'utilizzo di tecnologie applicate ai dati disponibili.

### 7. *Le nuvole e l'archivio del mondo*

Nell'ambito delle regolazioni collegate alla prospettiva del mercato digitale europeo, le normative in materia di riutilizzo e *open data*<sup>70</sup> configurano un formidabile processo di privatizzazione del patrimonio informativo pubblico<sup>71</sup>. Qui la scelta è evidente, e confortata dalla letteratura sulle potenzialità degli *open data* e sul valore del riutilizzo dei dati: elementi, questi, difficilmente controvertibili, che però sono forse enfatizzati e amalgamati portando a sopravvalutare i benefici per la collettività e a non distinguere tra finalità economiche e "sociali" del riutilizzo.

La valorizzazione del patrimonio informativo è, d'altra parte, una della priorità dalla *digital single market strategy*, e l'obiettivo di definire un quadro normativo in grado di incoraggiare e agevolare il riutilizzo dei dati prodotti dal settore pubblico, è in via di ulteriore rafforzamento con una nuova proposta di riforma della direttiva europea in materia. In questa prospettiva si intende rendere sempre più agevole e di norma gratuito il riutilizzo di *dataset* pubblici, anche ad alto valore, e ricomprendere nell'am-

<sup>70</sup> Cfr. es. B. Coccagna, *Libero accesso nelle politiche di open data: trasparenza, apertura e auto-organizzazione nel riutilizzo delle informazioni del settore pubblico*, in *Cyberspazio e diritto*, 2011, fasc. 2, pp. 129 ss.; M. Ricolfi, J. Drexler, M. van Eechoud, K. Janssen, *The "Principles Governing Charging" for Re-use of Public Sector Information*, in *Informatica e diritto*, 2011, fasc. 1-2, pp. 105 ss.; B. Ponti, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 3, 2007, pp. 991 ss.

<sup>71</sup> La proposta di nuova direttiva sul riutilizzo, della quale si prevede l'approvazione nel corso del 2019, è ispirata al principio generale secondo il quale tutti i contenuti del settore pubblico accessibili ai sensi delle norme nazionali siano resi disponibili gratuitamente per il riutilizzo. Gli enti pubblici non potranno imporre tariffe superiori ai costi marginali per il riutilizzo dei loro dati.

bito di azione della normativa anche i dati della ricerca finanziata con fondi pubblici, oltre a dati sanitari non personale, coerentemente con il c.d. “Pacchetto dati” del 2018<sup>72</sup>.

L'evoluzione della normativa europea, e quindi del recepimento nazionale, conduce progressivamente a un ampliamento dell'area di ciò che è suscettibile di riutilizzo, e al contempo alla riduzione del margine di scelta dell'amministrazione e della stessa valorizzazione economica delle licenze<sup>73</sup>: mentre gli OTT preservano gelosamente i propri giacimenti conoscitivi, e gli operatori privati vedono estese le proprie prerogative legate alla proprietà intellettuale sulle proprie basi di dati e sui propri documenti, le istituzioni pubbliche sono indotte a condividerli sulla base di un assunto che vuole l'interesse economico del privato riutilizzatore sostanzialmente coincidente con l'interesse pubblico.

Il regolamento europeo sui dati “non personali”<sup>74</sup>, sempre più importanti nella società dell'informazione e per lo sviluppo del mercato unico<sup>75</sup>, pone limiti stringenti a qualsiasi regolazione volta ad assicurare che il patrimonio di dati pubblici rimanga nel territorio nazionale. Questa regolazione, apparentemente “laterale” (e volta ad assicurare in via generale la possibilità di fornire servizi di *data center* e *cloud* senza limitazioni in ambito europeo) produce l'effetto di circoscrivere alle sole esigenze di sicurezza nazionale, definite queste in modo peraltro restrittivo, la possibilità di prevedere soluzioni obbligatorie e unitarie di raccolta di basi di dati e loro archiviazione e conservazione. Detto in termini più tecnici, gli obblighi di localizzazione dei dati «dovrebbero essere vietati tranne quando siano giustificati da motivi di pubblica sicurezza e [...] soddisfino il principio di proporzionalità». Con il che, peraltro, si ottiene soprattutto l'effetto di ridurre la capacità di controllo e regolamentazione sulle basi di dati di soggetti privati, posto che gli Stati secondo il regolamento potranno «invocare

<sup>72</sup> Con il quale si fa riferimento a una serie di iniziative unitariamente presentata alla stampa dalla Commissione europea, *Dati nell'UE: forte impegno della Commissione per aumentare la disponibilità dei dati e promuoverne la condivisione nel campo dell'assistenza sanitaria*, Bruxelles, 25 aprile 2018.

<sup>73</sup> Direttiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

<sup>74</sup> Regolamento 2018/1807/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

<sup>75</sup> L'espansione dell'Internet degli oggetti, l'intelligenza artificiale e l'apprendimento automatico rappresentano fonti importanti di dati non personali, ad esempio a seguito del loro utilizzo in processi automatizzati di produzione industriale.

unicamente la sicurezza pubblica come giustificazione per gli obblighi di localizzazione dei dati»<sup>76</sup>.

La questione è però rilevante, ai nostri fini, anche con riferimento al possibile trasferimento all'estero di basi di dati pubblici: il problema qui si intreccia con le politiche nazionali rispetto ai data center e alla prospettiva del ricorso al *cloud*<sup>77</sup>. Qui, si assiste a un'evoluzione del sistema che per quanto strategica sembra risolversi soprattutto in una serie di scelte apparentemente di natura tecnica, rispetto alle quali l'attenzione a livello politico (come emerge dalla scarsa presenza nel tema nei grandi programmi di matrice governativa) sembra ridotta. Il Codice dell'amministrazione digitale disciplina il tema delle basi di dati di interesse nazionale e più in generale definisce principi di fondo relativamente alla sicurezza e alla organizzazione e gestione delle banche dati<sup>78</sup>. È però nelle strategie di Agid che troviamo formalizzato un modello di sviluppo del sistema pubblico che si orienta per lungo tempo verso la costituzione di grandi *data center* pubblici, in particolare attraverso «poli strategici nazionali»<sup>79</sup>, per poi spostarsi rapidamente sulla soluzione (più semplice, ma non priva di rischi) di un catalogo di data center qualificati, tra i quali rinveniamo anzitutto i grandi operatori privati del settore del *cloud* (ad esempio Oracle, Microsoft, Amazon). Scorrere l'elenco dei fornitori di servizi IaaS o PaaS qualificati presenti nel «*marketplace cloud* della PA» di Agid (i soli cui le amministrazioni possono legittimamente rivolgersi dalla primavera del 2019) permette di cogliere bene uno scenario nel quale la prospettiva diventa prevalentemente quella di *data cloud* privati, cui si affiancano alcuni operatori pubblici *in house*<sup>80</sup>. In questo scenario va collocata la progressiva migrazione del patrimonio informativo digitale delle amministrazioni verso il *cloud*, secondo il principio *cloud first* affermato nell'ultimo Piano triennale per l'informatica di Agid, in base al quale le amministrazioni in fase di definizione di un nuovo

<sup>76</sup> Cfr. Regolamento 2018/1807, *Considerando* n. 18.

<sup>77</sup> Segnala, in termini generali, il problema della *data sovereignty* M.L. Maddalena: «i dati vengono archiviati o elaborati da terminali virtuali che non sono solo presso l'amministrazione ma su server che possono fisicamente trovarsi anche dall'altra parte del pianeta» (Id., *La digitalizzazione della vita dell'amministrazione e del processo*, Relazione tenuta al 62° Convegno di Studi amministrativi su *L'Italia che cambia: dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della Pubblica Amministrazione* – Varenna, 22, 23 e 24 settembre 2016); cfr. V.F. Costantino, *L'informatizzazione della p.a.*, cit.

<sup>78</sup> Cfr. Codice dell'amministrazione digitale, Capo V, spec. art. 60.

<sup>79</sup> Poli strategici nazionali, cfr. spec. Agid, Circolare n. 5 del 30 novembre 2017, *Censimento del Patrimonio ICT delle Amministrazioni e qualificazione dei Poli Strategici Nazionali*.

<sup>80</sup> Nell'elenco figurano Cinsiel, Cineca, Piemonte CSI, Lombardia informatica e Insiel.



progetto o sviluppo di servizi devono in via prioritaria valutare l'adozione del paradigma *cloud* prima di ogni altra tecnologia<sup>81</sup>.

La politica impostata attraverso il Censimento del patrimonio ICT delle amministrazioni e qualificazione dei poli strategici nazionali, definita dal Team per la transizione digitale del Governo sul modello inglese del progetto Crown Hostings Data Center<sup>82</sup>, era orientata a concentrare i dati attinenti a servizi essenziali in circa sette *data center* (dagli attuali undicimila)<sup>83</sup>. Di questo approccio si trova bene traccia nel precedente Piano triennale, ma sembra una strategia, da ultimo, in via di accantonamento<sup>84</sup>.

Nel complesso lo scenario richiama, con evidenti varianti ma con una punta di allarme, la vicenda ricostruita nel recente bel volume di Maria Pia Donato: all'apice del suo trionfo, nel 1809, Napoleone Bonaparte sviluppò il sogno di un "archivio del mondo", da realizzare concentrando a Parigi gli archivi documentali degli Stati via via conquistati<sup>85</sup>. La spoliazione dei patrimoni documentali dell'Impero Asburgico e del Papato ponevano, in particolare, le premesse per "possedere il sapere universale" e il potere che da questo poteva discendere. Lo spostamento di conoscenza che all'epoca richiese innumerevoli viaggi di carri e carrozze, e fu poi interrotto dalla sconfitta militare e quindi dalla Restaurazione, può avvenire in modo assolutamente pacifico e drammaticamente facile nello scenario digitale, a beneficio dei "vincitori" della rivoluzione digitale.

Al di là del rischio di una spoliazione, o perdita di dati, attraverso il loro trasferimento al di fuori del territorio nazionale, è presente il rischio di una perdita di controllo sui dati e sul loro eventuale utilizzo ulteriore: questo in ragione di un pericolo di pratiche di *vendor lock in* (delle quali le politiche di Agid si preoccupano e che emerge come rischio anche nel regolamento europeo sui dati non personali<sup>86</sup>), ma anche in conseguenza di possibili trattamenti autorizzati nell'ambito delle regolazioni contrattuali, nonché

<sup>81</sup> Agid, *Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021*, in [www.agid.gov.it](http://www.agid.gov.it).

<sup>82</sup> Cfr. in <https://crownhostingdc.co.uk>.

<sup>83</sup> Cfr. la citata Circolare AgID n. 5 del 30 novembre 2017, ora sostituita in modo integrale dalla Circolare AgID n. 1 del 14 giugno 2019.

<sup>84</sup> In ottemperanza a quanto previsto dal *Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione 2019-2021* (Linea d'Azione «LA03 - Definizione dei requisiti tecnici delle infrastrutture IT»), è stata pubblicata la Circolare n. 1 del 14 giugno 2019 dell'Agenzia per l'Italia Digitale recante *Censimento del patrimonio ICT delle Pubbliche Amministrazioni e classificazione delle infrastrutture idonee all'uso da parte dei Poli Strategici Nazionali*.

<sup>85</sup> M.P. Donato, *L'archivio del mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2018.

<sup>86</sup> Cfr. Regolamento 2018/1807, *Considerando* n. 2 e n. 31.

del sempre presente rischio di trattamenti non autorizzati, ma possibili se non verificabili<sup>87</sup>.

## 8. Considerazioni conclusive

Queste notazioni ci conducono a ritornare all'amministrazione digitale, per cercare di trarre da queste sollecitazioni spunto per riflettere sul modello di digitalizzazione che emerge dalle politiche pubbliche e dalla regolazione, oltre che dai dati disponibili sulla loro attuazione.

L'impressione che se ne ricava è quello di un sistema in faticoso movimento, che è indotto da dinamiche interne ed esterne a prendere maggiore velocità per sviluppare un modello di amministrazione innovativa che resta quasi chimerica ma è al tempo stesso oramai tradizionale: un'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese, nel quale si superi la tradizionale logica per "silos" e le istituzioni siano in grado di rapportarsi in modo unitario nei confronti degli utenti; utenti identificati con alto livello di certezza, in grado di autenticare le proprie transazioni e completare quindi la fornitura di servizi da parte di un sistema pubblico internamente integrato.

Forse, coerentemente con la denominazione della figura responsabile di seguire la digitalizzazione nelle amministrazioni, quella che abbiamo all'orizzonte è la transizione digitale, il completamento di un percorso avviato due decenni addietro, piuttosto che una vera e propria trasformazione del modo di essere e di operare delle amministrazioni.

Ecco allora un'accelerazione di «azioni dirette a informatizzare la erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese che spesso implicano una integrazione tra i servizi di diverse amministrazioni»<sup>88</sup>: un cuore moderno ma antico al centro della nuova stagione di digitalizzazione, che esce rafforzata dal prin-

<sup>87</sup> Anche il Parlamento europeo, pur riconoscendo che il *cloud* rappresenta uno strumento economico ed ecologico, non ha potuto esimersi dall'evidenziare il rischio «di una certa perdita di controllo da parte dell'utente». Ha quindi affermato che per i servizi di *eGovernment* transfrontalieri interoperabili dovrebbe essere assicurato il monitoraggio della delocalizzazione dei dati e il controllo rigoroso dell'accesso ai server e ai dati, nell'ottica, fra l'altro, di evitare qualsiasi utilizzo commerciale non autorizzato da parte di terzi. V. anche la risoluzione del 20 aprile 2012 sull'*eGovernment* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo (2011/2178(INI)). V.F. Cardarelli, *Amministrazione digitale, trasparenza e legalità*, cit.

<sup>88</sup> Cfr. il *Piano d'azione per l'e-Government* del Governo Amato, del 23 giugno 2000 (c.d. "Action Plan"). L'esigenza di una accelerazione è spesso rimarcata non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo (in particolare da ultimo in questo senso v, il *Piano d'azione dell'UE per l'eGovernment 2016-2020*).

cipio di *digital first* e forse anche dalla predisposizione di più convincenti, ancorché ancora complesse, leve di *governance* e dalla previsione di specifiche figure di direzione di questi processi all'interno delle singole amministrazioni.

Nel momento in cui andava a proporre le sue politiche di riforma, la Ministra Madia evidenziava l'importanza della digitalizzazione: la riforma dell'amministrazione aveva qui il suo cuore, tanto da far affermare che «se falliamo sulla digitalizzazione non ci sarà la riforma della pubblica amministrazione»<sup>89</sup>. Eppure quale era l'idea di amministrazione digitale nella riforma? Una digitalizzazione anzitutto in funzione della semplificazione dei rapporti con il sistema pubblico di cittadini e imprese<sup>90</sup>, come si ricava dall'Agenda per la semplificazione; o, di nuovo anzitutto grazie alla semplificazione, leva per la Crescita digitale del paese.

Di questa attenzione ai servizi si trova conferma anche nelle analisi sulla digitalizzazione a livello europeo, nell'ambito delle quali emerge una discreta (anche se al di sotto della media europea)<sup>91</sup> capacità di erogazione dei servizi in ambito nazionale, spesso però frustrata dalla carenza sul lato della propensione dei cittadini a fruirne<sup>92</sup>, e la presenza di alcuni servizi digitali nell'elenco delle buone pratiche europee<sup>93</sup>. Un quadro in chiaroscuro, dunque, nel quale i servizi sembrano quasi calati al di fuori del contesto,

<sup>89</sup> Cfr. E. Carloni, *Digitalizzazione e riforma dell'amministrazione: la nuova agenda*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole, percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, Bononia University Press, 2016, pp. 267 ss.

<sup>90</sup> Così P. Piras, *Itinerari dall'idea di semplificazione al percorso di innovazione tecnologica. L'equivoco di una fusione concettuale*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2006, p. 537. E che il sistema della digitalizzazione pubblica sia divenuto nella sua evoluzione, anzitutto legislativa, particolarmente complicato è chiaro al legislatore della legge n. 124 del 2015. In merito cfr. anche G. Piperata, *Semplificazione e digitalizzazione nelle recenti politiche di riforma della Pubblica Amministrazione italiana*, in F. Mastragostino, G. Piperata, C. Tubertini (a cura di), *L'amministrazione che cambia. Fonti, regole e percorsi di una nuova stagione di riforme*, Bologna, BUP, 2016, pp. 255 ss.

<sup>91</sup> Dall'eGovernment Benchmark 2018 (media dei dati 2016-2017), emerge che l'Italia è caratterizzata da una dicotomia. Per la quanto riguarda la disponibilità di servizi pubblici digitali, l'Italia con il 58% è appena al di sotto della media Ue del 63% (2016-2017).

<sup>92</sup> Per quanto riguarda la *penetration* ovvero l'effettivo utilizzo dei servizi da parte dei cittadini, questa rimane molto bassa, solo il 22% degli individui interagiscono online con la pubblica amministrazione<sup>6</sup>, rispetto alla media Ue del 53%.

<sup>93</sup> Sono state scelte tre buone pratiche dell'Italia: ANPR, pagoPA e Public Service Design Kits. I primi due progetti sono esempi di *Key enablers* mentre i Public Service Design Kits di *User-centricity*.

nello scetticismo e a volte resistenza dei cittadini che non sempre vedono in questo un effettivo fattore di semplificazione<sup>94</sup>.

Si legge di nuovo in controluce il disegno di un'innovazione legata anzitutto alla prospettiva di una piena erogazione dei servizi pubblici attraverso le tecnologie dell'informazione<sup>95</sup>, in un'architettura semplificata (per il cittadino) nella quale sia possibile rapportarsi con una sola amministrazione per accedere a servizi che prevedono il coinvolgimento di altre istituzioni: sullo sfondo si staglia sempre l'idea di amministrazione che emergeva vent'anni addietro nei piani di *eGovernment*, faticosamente in via di coronamento dopo l'inaridimento dello slancio iniziale e il sofferto procedere guidato dalla legislazione sull'amministrazione digitale.

Attuare l'*eGovernment*, vent'anni dopo, grazie alla piena diffusione di strumenti di identificazione condivisi (quale ora Spid<sup>96</sup>), alla organizzazione e integrazione di una base di dati nazionale come quella anagrafica, grazie al progressivo superamento di alcuni dei fattori di divario digitale. Un'attuazione che però è sempre dietro l'angolo, negli obiettivi a breve termine che ritroviamo costantemente riprodotti nei documenti che si succedono nel corso degli anni. Ma anche a prendere sul serio quest'attuazione, non può non cogliersi come la prospettiva di innovazione digitale dell'amministrazione, come amministrazione elettronica, appaia invecchiata. Retaggio e forse avanguardia del web 1.0.

Fuori dalla prospettiva della digitalizzazione dei servizi l'approccio appare però meno chiaro, le politiche di azione più discontinue e il sistema pubblico meno orientato a porsi nelle condizioni di sfruttare appieno le potenzialità che discendono dal suo patrimonio conoscitivo nello scenario della rivoluzione digitale.

Tirando le fila, ritorna l'immagine di un ritardo dell'amministrazione rispetto alle realtà private più attive nel nuovo scenario digitale.

Un ritardo che dipende da condizioni materiali, culturali e limiti di *governance*, ma anche da differenze nell'ambiente normativo nel quale le

<sup>94</sup> Non stupisce, in questo quadro, che la Commissione parlamentare abbia evidenziato «lo scarsissimo utilizzo dei servizi on line da parte dei cittadini e l'ancor più scarso gradimento» degli stessi servizi. Processi e dinamiche che evidentemente si autoalimentano all'interno dei quali le strategie di accelerazione forzata alla transizione digitale, coerenti con i principi di *digital first* ed esclusività digitale, divengono fattori spesso di complicazione e appesantimento.

<sup>95</sup> Tema sul quale v. per tutti il recente scritto di A. Masucci, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line*, cit., pp. 117 ss.

<sup>96</sup> Sul ruolo centrale di Spid (e della banca dati dell'anagrafe nazionale) nel disegno riformatore più recente cfr. B.G. Mattarella, *Burocrazia e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2018.

amministrazioni pubbliche si trovano a operare: con la ricorrente esclusione delle questioni di sicurezza nazionale, le amministrazioni operano di norma in un contesto “asimmetrico” rispetto alle realtà private paragonabili. Un’asimmetria che opera però in un senso diverso da quello che tradizionalmente caratterizza le istituzioni pubbliche, perché qui l’assetto pare strutturalmente orientato (per un’impostazione della quale sono evidenti le matrici nel diritto europeo e sovranazionale, e in particolare nel *digital single market*, ma non solo) a contenere il potere conoscitivo pubblico, attraverso discipline che incidono sulla capacità di trattare dati (personali e non personali), di disporre di banche dati complete, di utilizzare adeguatamente il patrimonio conoscitivo che (astrattamente) sarebbe in loro potere. Questioni normative, dunque, sia in termini di sollecitazione, spinta e abilitazione, ma anche in termini di complicazione, rallentamento, ostacolo.

Un ritardo che dipende dall’assenza di adeguate competenze relativamente alla gestione di questi processi, che a sua volta si lega (nelle due direzioni) a una perdita ulteriore di questa capacità di governo, come conseguenza e causa di esternalizzazione delle funzioni operative e spesso strategiche. Un ritardo che è non di meno culturale, legato in particolare a un approccio al patrimonio conoscitivo, ai dati e alle informazioni detenute da pubbliche amministrazioni, perfino alle soluzioni tecnologiche e ai sistemi informativi<sup>97</sup>, di tipo essenzialmente proprietario: un atteggiamento di fondo che produce manifestazioni normative (nella regolazione delle diverse basi di dati e del patrimonio di ciascuna amministrazione, nelle condizioni giuridiche per la loro gestione) e tecnologiche (con lo sviluppo di scelte per quanto possibili autonome e differenziate), il che contribuisce a rendere complesse le dinamiche di integrazione.

Un ritardo che è nell’attuazione, nella frammentazione e differenziazione in un contesto nel quale la standardizzazione e l’integrazione sono formidabili fattori di sviluppo e accelerazione, ma rischia di manifestarsi oramai anche nella stessa elaborazione di modelli e strategie: quando l’attuazione tarda per decenni e i cambiamenti avvengono nell’arco di mesi, il rischio è quello di politiche di innovazione che sono vecchie prima di essere attuate.

<sup>97</sup> Questo dato emerge dal lavoro della Commissione parlamentare sulla digitalizzazione, che evidenzia tra le criticità il diffuso «rifiuto di progetti elaborati altrove».

*Algorithms on paper. Digitalisation policies and digital transformation of administrations*

A sleepy giant, often unaware of its potential, but also a harnessed giant, recipient of rules that reduce its capacity: this is how the Italian administration presents itself, faced with the challenges of big data government. The essay analyzes the problems of public digitalisation and tries to reflect on the reasons that have led to an increasingly evident delay in the implementation of the Italian digitalization strategies. Problems related to the lack of adequate skills, the governance of digitization processes, but also problems arising from the regulatory regime of public sector information (just think of the rules on the re-use of public data, or those on the regime of personal data and non-personal data). While the provision of digital services, inspired by an eGovernment model developed many years ago, still has gaps but is under construction (on the basis of the “digital first” principle that inspires the most recent regulations), the Italian administration does not seem able to adequately deal with the opportunities that may arise from the use of the data it has.

*Keywords:* Digitalization, digital administration, e-government, public IT, Data government.

Enrico Carloni, professore ordinario di Diritto amministrativo, Dipartimento di Scienze politiche, Università degli studi di Perugia, via A. Pascoli 33, 06123 Perugia, [enrico.carloni@unipg.it](mailto:enrico.carloni@unipg.it)

