

## La semplificazione telematica e l'Agenda digitale

di Enrico Carloni

Tra le misure di semplificazione e sviluppo previste nel d.l. n. 5/2012 occupano un posto particolare quelle che prevedono l'applicazione delle Ict all'azione delle amministrazioni pubbliche. Il decreto articola numerose previsioni volte all'accelerazione del processo di digitalizzazione dell'amministrazione, nella prospettiva della semplificazione dei rapporti tra amministrazioni e cittadini ed imprese, in particolare prevedendo, a partire dal 1 gennaio 2014, il passaggio a canali telematici come modalità esclusiva di comunicazione ed erogazione di servizi. Attraverso questo decreto il legislatore pone inoltre, con disposizioni dedicate all'Agenda digitale italiana, le premesse per lo sviluppo di una più organica politica di modernizzazione del Paese.

### Introduzione

Il decreto legge n. 5, convertito con modificazioni dalla legge n. 35/2012, si inserisce nel solco di una serie di interventi che, in anni recenti, hanno inteso, da un lato, riformare il funzionamento delle pubbliche amministrazioni promuovendone una maggiore efficienza attraverso la semplificazione, amministrativa e normativa, e, dall'altro, sviluppare modalità di azione ed organizzazione in grado di valorizzare l'utilizzo delle Ict nel perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Sul fronte della semplificazione, già il precedente governo non aveva mancato, nel corso della XVI legislatura, di fare ampio ricorso a previsioni volte allo snellimento delle procedure amministrative ed alla riduzione degli oneri burocratici (1), anche at-

traverso rilevanti processi di semplificazione normativa. (2) Il decreto "semplificazione" va letto, però, soprattutto in coerenza con gli altri interventi del governo Monti, ed in particolare con il quasi coevo decreto sulle liberalizzazioni (3): attraverso questi

#### Note:

(1) Si v., in particolare, i decreti-legge 25 giugno 2008, n. 112 (conv. in legge 6 agosto 2008, n. 133) e 22 dicembre 2008, n. 200 (c.d. "Taglia leggi", conv. in legge 18 febbraio 2009, n. 9).

(2) Sul rapporto, molto stretto, tra semplificazione amministrativa e normativa, si v. già M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in G. Versperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006, 17 ss.

(3) Si affianca, inoltre, ed in qualche caso si intreccia con il d.l. n. 1 del 2012, conv. in legge 24 marzo 2012, n. 27 che riguarda il tema contiguo delle liberalizzazioni. Da segnalare, peraltro, co-

(segue)

provvedimenti l'esecutivo si è fatto promotore, nel complesso, di una sorta di *shock* normativo che ha interessato l'ordinamento, con particolare attenzione alla disciplina amministrativa delle attività economiche.

Sul versante della digitalizzazione il quadro non è dissimile: significativi interventi hanno mirato ad uno sviluppo di forme di azione pubblica in grado di meglio intercettare le potenzialità delle tecnologie dell'informazione, in particolare nella prospettiva di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. Meritano un cenno, in questa prospettiva, già il decreto di riforma del codice dell'amministrazione digitale (Cad) (4) ed ora alcuni provvedimenti dell'attuale governo, guidati, questi ultimi, da una formidabile esigenza di intervenire per contenere gli effetti della crisi, congiunturale e di finanza pubblica (5).

Il decreto n. 5/2012 si inserisce esattamente all'intersezione tra queste tendenze (semplificazione e digitalizzazione) di riforma: nel proposito di realizzare una pluralità di finalità (in particolare, di servizio ai cittadini ed alle imprese, di sostegno allo sviluppo economico), fa dunque frequente ricorso alle potenzialità semplificatorie insite nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

## La semplificazione telematica

Dal punto di vista terminologico, la scelta del governo è quella di centrare sulla "telematica" i nuovi meccanismi di semplificazione, in luogo di altre espressioni prima prevalenti (quale, per tutte, quella di digitalizzazione): rispetto alla tendenza, chiaramente presente nel Cad, di innovare l'amministrazione coniugando la spinta all'informatizzazione e quella alla comunicazione (interna ed esterna) mediante Ict, in questa scelta può forse essere visto il segnale della prevalenza che va oramai riconosciuta alle modalità giuridiche e tecnologiche idonee a realizzare il trasferimento a distanza delle informazioni e delle elaborazioni.

Pur segnalando questa scelta del legislatore del 2012, sembra in ogni caso corretto, per continuità di linguaggio ed alla luce del complessivo quadro di riferimento, dato in particolare dal Cad, mantenere ed utilizzare l'aggettivazione "digitale" anche con riferimento a fenomeni (telematici) di comunicazione tramite strumenti informatici.

Il ricorso a forme di comunicazione tramite Ict, e quindi l'utilizzo di strumenti telematici nei rapporti tra amministrazioni o tra queste ed i privati, è assolutamente ricorrente nel decreto: ad esempio, di te-

lematica si parla, ma quasi incidentalmente, nel riformare l'art. 2 della legge 241 (6), ed in modo più significativo, ma comunque non centrale, nella disciplina della valutazione dell'impatto della regolamentazione (7); il ricorso a meccanismi di semplificazione digitale è presente, ancora, nel regolare procedure relative a soggetti con disabilità (8) e procedure di controllo sull'erogazione di alcune prestazioni sociali (9), oltre che nell'intervento in materia di appalti pubblici (10) e nella disciplina di procedimenti nel settore agricolo (11).

Il decreto dedica espressamente alla semplificazione telematica alcune previsioni significative di portata generale, che si inseriscono anzitutto nel quadro delle "Semplificazioni per i cittadini" previste dal Capo II (12), nonché in quello delle misure di semplificazione rivolte alle imprese, cui è dedicato il Capo III (13).

A questo si aggiungono gli interventi, rilevanti, di modifica del Cad. (14) Il decreto n. 5, che introduce numerose regole relative all'amministrazione digitale (non sempre, peraltro, attraverso interventi sul relativo Codice), si segnala da questo punto di vista, in particolare, per almeno due questioni: la prima, relativa alla riorganizzazione delle "funzioni

---

### Note:

(segue nota 3)

me già il decreto c.d. "Salva Italia" (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in legge 22 dicembre 2011, n. 214) contenesse norme di semplificazione e liberalizzazione (es., rispettivamente, artt. 41 e 31, 32 e 33)

(4) Decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235, che ha modificato in modo rilevante il Cad, decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82: ci sia consentito rinviare, al riguardo, a E. Carloni, *La riforma del Codice dell'amministrazione digitale*, in questa Rivista, 2011, 469 ss.

(5) Si pensi ad esempio al crescente ricorso all'integrazione di banche dati ed alla loro accessibilità a fini di accertamento fiscale: es. si v. da ultimo l'art. 5, spec. C. 6-bis e 6-ter, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, conv. in legge 26 aprile, n. 44, ma cfr. già l'art. 11 del citato d.l. n. 214/2011.

(6) Si v. l'art. 1 del decreto (cfr. il commento di M. Clarich, in questo stesso fascicolo, pag. 691 ss.).

(7) Su questi meccanismi, cfr. il commento di S. Salvi all'art. 3, *supra*, in questo stesso fascicolo, pag. 696.

(8) Si v. l'art. 4.

(9) Così l'art. 16.

(10) In particolare, in base all'art. 20, la verifica dei requisiti richiesti per la partecipazione alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici avverrà attraverso una banca dati nazionale, istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

(11) Il riferimento è, qui, l'art. 25.

(12) Si v. gli artt. 6, 6-bis, 6-ter, ma anche l'art. 8.

(13) Artt. 12, 12-bis, nonché art. 14.

(14) Si v. gli artt. 47-ter, 47-quater, 47-quinquies e 47-sexies.

Ict” nei comuni; la seconda, riferita all’accelerazione alla transizione alla piena digitalizzazione dei servizi (15).

Quanto alle previsioni settoriali, la semplificazione attraverso un più ampio ricorso alle potenzialità delle Ict trova affermazione, nel decreto, con particolare riferimento alla sanità (16) ed all’istruzione universitaria, cui viene dedicata specifica attenzione disciplinando la «dematerializzazione di procedure in materia di università» (17). Il quadro degli interventi del decreto sul versante della digitalizzazione pubblica è completato, infine, dall’art. 47, dedicato alla “Agenda digitale italiana”: una previsione che si inserisce sul versante dello “sviluppo”, al quale è dedicato il Titolo II del decreto.

Ne risulta, complessivamente, un quadro ricco e composito, spesso frammentario, nel quale risaltano in modo significativo quattro ordini di previsioni, sulle quali appare necessario soffermarci: le semplificazioni relative ai rapporti delle amministrazioni con cittadini e imprese, anche con riferimento ad alcune previsioni di settore; l’affermazione di un principio di esclusività nel ricorso a canali telematici, e questo in particolare attraverso innovazioni, mirate, al Cad; la riorganizzazione delle funzioni relative alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nei comuni; la disciplina relativa all’Agenda digitale italiana.

### Semplificazione e comunicazioni tramite Ict

L’esigenza di riorganizzare le relazioni interne al sistema pubblico per migliorarne l’efficienza e, quindi, la capacità di risposta alle domande dei cittadini (e delle imprese), già sottesa ai piani ed alle politiche di *e-Government* (18) ed esplicitata nel Cad, trova chiara affermazione nel decreto: le semplificazioni per i cittadini si realizzano, infatti, in primo luogo attraverso l’esclusivo utilizzo di modalità telematiche per “le comunicazioni e le trasmissioni tra comuni” di atti e documenti relativi a stato civile, anagrafe e liste elettorali; nonché, attraverso le medesime forme, per le comunicazioni tra i comuni e le questure in materia di pubblica sicurezza, immigrazione, e per quelle tra notai e comuni relativamente all’annotazione di convenzioni matrimoniali (19).

Nelle regole ed architetture definite dal Cad risiedono le condizioni, e le premesse, per consentire un pieno ricorso alle Ict per le comunicazioni tra amministrazioni, prima ancora che per quelle tra queste ed i cittadini: la scelta del legislatore è, dunque, quella di forzare la transizione al digitale, come

modalità non solo alternativa, o preferenziale, ma “esclusiva” di comunicazione (20). Si tratta di una previsione che si lega a quella, contenuta nell’art. 5, relativa alla velocizzazione delle procedure anagrafiche dei cittadini (cd. “cambi di residenza in tempo reale”), ma che ha evidentemente un campo di estensione diverso, e più ampio. È questa, in ogni caso, una norma non immediatamente efficace, dal momento che le modalità e i termini per la sua messa a regime sono subordinate a decreti attuativi del Ministro dell’interno (21), da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

È comprensibile, ma suscita qualche perplessità, la scelta delle procedure e delle amministrazioni interessate da questa accelerazione, secondo quanto disposto dall’art. 6: amministrazioni locali, relativamente ai compiti per servizi di competenza statale. L’opzione appare quella, da un lato, di una forte semplificazione relativamente alle funzioni locali che fanno capo al Ministro dell’interno, ma dall’altro pare sottendere anche la scelta di “saltare” il livello regionale (e le relative funzioni), scaricando altresì sulle amministrazioni locali una parte cospicua della complessità legata alla concreta attuazione del nuovo modello.

Più ampio, in questo senso, per quanto limitato ad alcune specifiche procedure, il campo visuale degli artt. 6-bis ed 8.

Il primo di questi articoli, rivolto a tutte le amministrazioni, mira a favorire la digitalizzazione di procedure laddove la normativa preveda la presentazione

---

#### Note:

(15) Questo, in particolare, attraverso una modifica all’art. 63 del Cad.

(16) L’art. 47-bis, nel disciplinare la «semplificazione in materia di sanità digitale», con l’obiettivo di aumentare l’accessibilità dei servizi sanitari, prevede che venga privilegiata (salva l’esigenza di invarianza finanziaria) «la gestione elettronica delle pratiche cliniche, attraverso l’utilizzo della cartella clinica elettronica, così come i sistemi di prenotazione elettronica per l’accesso alle strutture da parte dei cittadini».

(17) Così l’art. 48.

(18) Sulle quali si v. F. Merloni, *Introduzione all’e-government: pubbliche amministrazioni e società dell’informazione*, Torino, 2005.

(19) Si v. l’art. 6 del decreto.

(20) Comunicazioni individuate annualmente in 7.000.000 dal Ministro per la pubblica amministrazione (si v. in [www.funzione-pubblica.gov.it](http://www.funzione-pubblica.gov.it)).

(21) Da adottare di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, salvo che per quanto attiene alla materia militare, relativamente alla quale si prevede che il decreto sia adottato di concerto con il Ministro della difesa.

di istanze con bollo, disciplinando le relative modalità di pagamento per via telematica (con rinvio a successivo decreto del Ministro dell'economia) (22). Il secondo, relativo alla presentazione di domande per la partecipazione a concorsi pubblici, che dovranno essere «inviata esclusivamente per via telematica» secondo le modalità disciplinate dall'art. 65 del Cad, si rivolge direttamente alle sole amministrazioni centrali, prevedendo però che le Regioni siano tenute ad adeguarsi a questa previsione (23). Tra le ipotesi settoriali di semplificazione dei rapporti con l'amministrazione attraverso il ricorso alle Ict merita una specifica attenzione la previsione, contenuta nella parte del decreto relativa alle misure per lo sviluppo, relativa alla digitalizzazione delle procedure per l'iscrizione alle università (procedure che saranno dunque «effettuate esclusivamente per via telematica», attraverso un portale unico) (24). Sempre nella medesima prospettiva di miglioramento dell'efficienza e della funzionalità nelle relazioni tra atenei e studenti, lo stesso art. 48 del decreto prevede l'obbligo di digitalizzare le procedure di «verbalizzazione e registrazione degli esiti degli esami, di profitto e di laurea»: una prassi, questa, già diffusa in vari atenei, che diviene doverosa per l'intero sistema universitario a decorrere dall'anno accademico 2013-2014 (25).

Nei confronti delle imprese (rispetto alle quali, si noti, già il decreto di riforma del Cad aveva previsto una forte spinta alla digitalizzazione dei rapporti con le amministrazioni) (26), sempre nella prospettiva della riduzione degli oneri burocratici e dello snellimento delle procedure, il decreto demanda l'adozione di misure di semplificazione a successivi regolamenti del governo, da adottare nel rispetto di «principi e criteri direttivi» fissati dall'art. 12 (27). A questi regolamenti delegati (28) è dunque affidato il compito, per quanto qui rileva, di prevedere conferenze di servizi telematiche, anche in modalità «asincrona», nonché di disciplinare «forme di coordinamento, anche telematico, attivazione ed implementazione delle banche dati consultabili tramite i siti degli sportelli unici comunali», al fine di rendere conoscibili, *on line*, «contestualmente gli oneri, le prescrizioni ed i vantaggi per ogni intervento, iniziativa ed attività sul territorio».

Nella medesima prospettiva di semplificazione che passa anche per la conoscenza e quindi attraverso una più adeguata, ed agevole, informazione relativa alle procedure amministrative che interessano le imprese, l'art. 14 prevede inoltre l'obbligo di pubblicare da parte di tutte le pubbliche amministrazioni, sul proprio sito istituzionale (29), «la lista dei

controlli a cui sono assoggettate le imprese in ragione della dimensione e del settore di attività», indicando anche le relative modalità di svolgimento.

## Il principio di esclusività digitale

Le previsioni sin qui analizzate si segnalano, tra l'altro, per la scelta di forzare la transizione al digitale, intesa come erogazione esclusivamente attraverso modalità telematiche dei servizi e come rifiuto delle comunicazioni cartacee in favore di rapporti da realizzare unicamente tramite Ict.

Questa tendenza è presente, come visto, con riferimento alle comunicazioni tra i comuni (relativamente a servizi di interesse statale), alla presentazione di domande di partecipazione a concorsi, alla digitalizzazione di procedure delle università. In questo senso, però, la previsione di ordine generale maggiormente significativa è introdotta attraverso una modifica al Cad: l'art. 47-*quinquies*, nell'aggiungere quattro commi all'art. 63 del codice, infatti, individua in via generale nel 1 gennaio 2014 la data entro la quale le amministrazioni ed i gestori di pubblici servizi devono utilizzare esclusivamente i canali telematici per la fornitura dei propri servizi e per le proprie comunicazioni.

Il legislatore pone, attraverso questa previsione, il «principio di esclusività» (30) (nell'utilizzo di canali telematici in luogo di quelli tradizionali) quale canone generale di azione dei soggetti pubblici: si tratta di una previsione suscettibile di deroghe, secondo un meccanismo che rimette a un d.P.C.M,

### Note:

(22) Una previsione, si noti, che si raccorda con quella, contenuta nell'art. 6 del decreto, di portata generale, rivolta a favorire la digitalizzazione dei pagamenti introducendo, attraverso una modifica all'art. 5 del Cad, l'obbligo di pubblicare nei siti i dati bancari delle amministrazioni.

(23) Da segnalare, peraltro, che la norma non si rivolge agli enti locali.

(24) Il decreto dispone che a tal fine il Miur «cura la costituzione e l'aggiornamento di un portale unico, almeno in italiano e in inglese, tale da consentire il reperimento di ogni dato utile per l'effettuazione della scelta da parte degli studenti.»

(25) Con conseguente obbligo, per gli atenei, di adeguare in tal senso i propri regolamenti, secondo quanto previsto dallo stesso art. 48.

(26) Si v., in particolare, il c. 1 dell'art. 5-*bis* del Cad.

(27) Sull'art. 12 del d.l. n. 5, si v. ampiamente, *supra*, in questo stesso fascicolo, pag. 702, il commento di B. Carotti.

(28) Adottati ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

(29) Nonché sul sito [www.impresainungiorno.gov.it](http://www.impresainungiorno.gov.it).

(30) Così espressamente qualificato dal c. 3-*quinquies* dell'art. 63, introdotto dal decreto.

sentita la Conferenza unificata, la possibilità di escluderne o limitarne espressamente l'applicazione anche al fine di evitare «l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Questo approccio, che pure appare evidentemente foriero di una accelerazione nella digitalizzazione dei rapporti con le pubbliche amministrazioni e delle modalità di azione ed organizzazione di queste ultime, presenta non poche problematicità. Il legislatore ignora, o finge di ignorare, una serie di questioni di non poco conto, quali per tutte i divari digitali tuttora esistenti, di ordine culturale, sociale (e, spesso, generazionale), economico, ed anche tecnologico ed infrastrutturale.

Queste problematiche, che possono forse essere ridimensionate allorché si faccia riferimento ad utenti di norma “esperti”, o comunque che è ragionevole presumere alfabetizzati dal punto di vista digitale, quali quelli interessati da altre previsioni dello stesso decreto (gli studenti universitari, gli aspiranti dipendenti pubblici, oltre che evidentemente gli stessi funzionari pubblici) o del Cad (le imprese) (31), divengono altresì evidenti, ed allarmanti, quando si opera, come nel caso in esame, una generalizzazione dello *switch off* al digitale (che diviene, in particolare, l'unica modalità ammessa per la presentazione, da parte degli interessati, di istanze, denunce, per l'esecuzione di versamenti, per la richiesta di attestazioni e certificazioni) (32).

In base alla nuova normativa, dunque, i cittadini sono tenuti (a partire dal 2014) a relazionarsi con le amministrazioni ed i gestori di servizi pubblici, di norma, esclusivamente secondo modalità telematiche, e lo stesso vale per le comunicazioni, gli atti ed i servizi resi da parte delle stesse amministrazioni (33). L'attivazione di queste nuove modalità di relazione delle amministrazioni con i destinatari dei propri servizi dovrà essere proceduta da un'adeguata informazione, da rendere, secondo quanto previsto dal decreto, attraverso il sito istituzionale, dove dovranno essere pubblicati, in particolare, almeno sessanta giorni prima della completa transizione al digitale, «termini e modalità di utilizzo dei servizi e dei canali telematici e della posta elettronica certificata» (34).

### Digitalizzazione e riorganizzazione dei piccoli comuni

Una rilevante innovazione al Cad, come accennato, è data, inoltre, dall'intervento sull'art. 15, cui vengono aggiunti sette commi. Attraverso questo innesto, nel solco di una serie di previsioni che

hanno escluso la possibilità per i comuni al di sotto di determinate soglie demografiche di esercitare alcune funzioni (ancorché “fondamentali”) (35), il legislatore impone che le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (cd. “funzioni Ict”) (36) siano «obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti» (37). Si tratta di una disposizione di un certo rilievo, se pensiamo che oltre metà del territorio italiano è amministrato da comuni al di sotto di questa soglia.

Particolarmente critica appare, al riguardo, la previsione del nuovo c. 3-*quinquies*, in base al quale i comuni che non siano in grado di raggiungere autonomamente la soglia individuata dal legislatore debbano associarsi non per superarla, ma per raggiungere una diversa, e decisamente più alta, “asticezza” (30.000 abitanti). Questa scelta, sia pure suscettibile di deroghe attraverso la definizione da parte delle regioni di ambiti ottimali omogenei, appare internamente contraddittoria: o la dimensione adeguata per l'esercizio di queste funzioni è quella maggiore, ed allora non si spiega perché si ammettano all'esercizio delle funzioni Ict comuni di dimensione anche molto inferiore a 30.000 abitanti, o la dimensione adeguata è quella minore, di 5.000 abitanti, ed allora sembra ingiustificato non riconoscere l'esercizio di queste funzioni a comuni che, associandosi, la oltrepassano (anche di molto).

Per quanto possa apparire condivisibile l'esigenza, che sta dietro a questa previsione, di dare una ri-

#### Note:

(31) Ai sensi del c. 1 dell'art. 5-*bis* del Cad (introdotto dal d.lgs. n. 235 del 2010), infatti, «la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione».

(32) Si v. il nuovo c. 3-*bis* dell'art. 63 del Cad.

(33) Art. 63, c. 3-*ter*, del Cad.

(34) Si v. l'art. 3-*quater* dell'art. 63 del Cad.

(35) Si v. l'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, ma soprattutto l'art. 16 della c.d. “Manovra Bis”, del precedente governo, che individua obblighi differenziati di esercizio associato di funzioni per i comuni al di sotto di 1000 abitanti e per quelli tra 1000 e 5000 abitanti (decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, conv. in legge 14 settembre 2011, n. 148).

(36) Funzioni che, secondo il nuovo c. 3-*ter* dell'art. 15, «comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica».

(37) Salvi i comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole ed il comune di Campione d'Italia.



sposta ad un problema, quello dell'inadeguatezza di numerose realtà locali di piccole dimensioni nel rispondere alla sfida della piena transizione alla digitalizzazione delle procedure e dei servizi, il rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'attribuzione di funzioni agli enti locali appare, in quest'ipotesi, alquanto dubbio: il discorso, peraltro, meriterebbe di essere ampliato ad altri interventi, nei quali si è fatta un'interpretazione a ben vedere ancora più elastica del testo costituzionale del riformato Titolo V (sia pure sempre tenuto conto delle pressanti istanze di contenimento della spesa pubblica), e nei quali il superamento della tradizionale uniformità degli enti territoriali si sviluppa sulla base di criteri dimensionali variabili ed apparentemente incoerenti per l'esercizio associato di funzioni.

## L'Agenda digitale italiana

Nel quadro delle previsioni volte a promuovere lo sviluppo economico, un ruolo di primo piano compete all'Agenda digitale italiana, regolata dall'art. 47. L'affermazione di principio, contenuta nel primo comma, è particolarmente interessante: «il governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese» ed a tal fine pone in essere «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».

Si tratta di finalità di ordine generale, che si inseriscono nel quadro della politica europea in materia (ed in particolare dell'Agenda digitale europea) (38), che vengono meglio specificate attraverso l'individuazione delle finalità di azione della “cabina di regia” di questa politica di sviluppo.

Al di là delle affermazioni di principio e di disposizioni il cui carattere meramente programmatico appare enfatizzato dal continuo inserimento di clausole di invarianza finanziaria, delle quali è peraltro costellato il decreto nel suo complesso, l'elemento più significativo appare, qui (39), proprio l'istituzione (da realizzarsi attraverso decreto del Ministro dello sviluppo economico) (40) di una cabina di regia anche per coordinare gli interventi statali in materia con quelli posti in essere da parte delle autonomie territoriali.

Le finalità, precisate dal legislatore definendo gli

obiettivi che la cabina di regia è chiamata a perseguire, sono ampie ed ambiziose, per quanto spesso indeterminate e, in ogni caso, non accompagnate da specifiche coperture finanziarie. Attraverso l'elencazione contenuta nel c. 2-bis dell'art. 47 del decreto entrano, nella nostra legislazione, espressioni quali “*smart communities*” (comunità intelligenti), “*open data*” (dati aperti), “*cloud computing*” (41), che costituiscono altrettante priorità nelle politiche europee di sviluppo e trasformazione dei sistemi pubblici.

Di *smart city* (o *smart community*, appunto) si parla ormai frequentemente in documenti promossi dalle istituzioni europee e più recentemente in iniziative di istituzioni italiane (42): il legislatore rimette, ora, alla cabina di regia il compito di favorire la realizzazione di infrastrutture (“tecnologiche ed immateriali”) per rispondere alla 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».

La promozione del “paradigma dei dati aperti (*open data*)” (43) costituisce un'altra prospettiva di sicuro interesse, nell'ottica, in particolare, della valorizzazione del patrimonio informativo pubblico con la finalità di creare “strumenti e servizi innovativi”. Dal tenore testuale, si tratta di una disposizione che pone il fenomeno dei dati aperti in un collegamento particolarmente stretto con le previsioni in materia di riutilizzo dei dati pubblici (44), per quanto

### Note:

(38) Definita dalla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 def./2 del 26 agosto 2010: l'Agenda digitale europea costituisce una delle “iniziative faro” del programma *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* (COM (2010) 2020, del 3 marzo 2010).

(39) Rilevante è, a ben vedere, in una prospettiva che esula dalla nostra, anche la previsione, contenuta nel c. 2-*quater* dello stesso art. 47, di interventi volti a rafforzare la concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche.

(40) Di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze.

(41) Art. 47, c. 2-*bis*, lett. d).

(42) Si v., in particolare, il bando del Miur, del 2 marzo 2011, “Idee progettuali per Smart Cities e Communities” (in [www.miur.it](http://www.miur.it)), rivolto a finanziare interventi che prevedano l'applicazione di soluzioni avanzate o lo sviluppo di modelli di integrazione sociale, con l'obiettivo di dare soluzione a problemi di dimensione urbana e metropolitana.

(43) Così testualmente il decreto (art. 47, c. 2-*bis*). Su questo “paradigma”, si v. B. Ponti, *Open Data and Trasparenza: A Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, 2011, 305 ss.

(44) Sul tema del riutilizzo, si v. in particolare B. Ponti, *Titolarità e riutilizzo dei dati pubblici*, in Id. (a cura di), *Il regime dei dati pubblici: esperienze europee e ordinamento nazionale*, Rimini, 2008, 237 ss.

nell'esperienza dell'*open data government* la dimensione di valorizzazione vada collegata in misura non secondaria a quella della trasparenza democratica delle istituzioni. (45) Una prospettiva, questa, che nel decreto è connessa, altresì, in modo più marcato al potenziamento dell'*e-Government*: le "applicazioni di amministrazione digitale" sono, infatti, viste come funzionali all'erogazione di migliori servizi ai cittadini alle imprese, ma anche alla "partecipazione attiva" dei cittadini alla vita pubblica ed alla realizzazione di "un'amministrazione aperta e trasparente" (46).

A queste finalità se ne aggiungono altre, che vanno, in particolare, dalla promozione di acquisti pubblici innovativi (47), alla realizzazione di infrastrutture *wi-fi* (48), a maggiori investimenti nelle tecnologie digitali per il sistema dell'istruzione (49).

Nel complesso, come pare evidente, l'Agenda digitale italiana costituisce, ad oggi, un obiettivo (che, peraltro, richiede di essere meglio definito e dettagliato) che attende ancora di essere sviluppato con provvedimenti, anche normativi; un "manifesto" in attesa di misure concrete che ne articolino e sviluppino le potenzialità. In questo senso il decreto n. 5/2012

pone le premesse per successivi interventi, quali l'atteso decreto-Digitalia: un "pacchetto normativo" annunciato dal governo (50), che, a dar retta alla cabina di regia dell'Agenda digitale, «racchiuderà una serie di misure di semplificazione delle procedure avvalendosi di soluzioni digitali e meccanismi di incentivazione per lo sviluppo dell'economia digitale» (51).

#### Note:

(45) Si noti, peraltro, che la cabina di regia ([www.agenda-digitale.it](http://www.agenda-digitale.it)) intende promuovere, attraverso successivi interventi, «soluzioni di gestione degli open data nell'ottica della totale trasparenza».

(46) Lett. c) del c. 2-bis dell'art. 47.

(47) Così il c. 2-bis, lett. e).

(48) Lett. f) dello stesso c. 2-bis.

(49) Il riferimento è, qui, alla lett. g), sempre del c. 2-bis.

(50) Il provvedimento è stato annunciato sia dal Presidente del Consiglio che dal Ministro per lo sviluppo, Corrado Passera, per il quale (dichiarazione alla stampa dell'11 aprile 2012), in particolare, verrà adottato "entro il mese di giugno un pacchetto di spinta" per la crescita e la digitalizzazione del Paese che prenderà il nome di Digitalia.

(51) Sul punto, e per riferimenti più specifici, si v. il sito della cabina di regia per l'Agenda digitale italiana ([www.agenda-digitale.it](http://www.agenda-digitale.it)).

## RIVISTE

### Azienditalia Finanza e tributi

Mensile di aggiornamento su finanza, tributi e contenzioso degli enti locali

**Coordinatore scientifico:** *Girolamo Ielo*

**Periodicità:** mensile

La Rivista rappresenta un importante strumento di lavoro per ottimizzare la gestione sia dei **tributi locali** e del **relativo contenzioso**, sia delle risorse ottenibili da **mutui, finanziamenti** agevolati e nuovi strumenti di mercato.

**Articoli e inserti**, elaborati da esperti del settore, una selezione sempre più accurata e focalizzata su temi di interesse in **rubriche** dedicate a **legislazione, prassi e giurisprudenza**, che in forma integrale o in forma sintetica, forniscono una visione immediata e completa della documentazione di settore.

All'indirizzo [www.ipsoa.it/azienditalia](http://www.ipsoa.it/azienditalia) gli abbonati alla Rivista possono accedere gratuitamente al servizio on-line con:

- **l'ultimo numero della Rivista**, ancora in fase di stampa, in pdf;
- **l'archivio dei fascicoli** in formato pdf degli ultimi 12 mesi della Rivista.

**Formula Azienditalia Finanza e tributi Più**  
– Coloro che scelgono questa particolare formula di abbonamento si assicurano ogni anno **due volumi monografici** dedicati ai temi dei tributi e della finanza locale.

**Abbonamento annuale:** € 178,00  
**Abbonamento annuale Formula Più:** (con 2 monografie) € 208,00

#### Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**  
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente ipsoa di zona** ([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- **On line:** [www.shopwki.it](http://www.shopwki.it)

