



UNIVERSITA' I.U.A.V. di Venezia

Scuola di Dottorato

Dottorato di Ricerca in Nuove Tecnologie e Informazione Territorio Ambiente

Il Quadro Conoscitivo degli Enti Territoriali e Locali per il Governo del Territorio ed il Codice dell'Amministrazione Digitale

Alberto Leoni

RELATORE

Prof. Giuseppe Piperata

COORDINATORE DEL CICLO

Prof. Domenico Patassini

ANNI ACCADEMICI 2010-2011-2012

INDICE

Glossario	p	11
Acronimi	p	18
Introduzione	p	19
1. Il Quadro Conoscitivo e gli strumenti pianificatori	p	20
1.1. I flussi Informativi	p	21
1.2. Prime considerazioni in materia	p	22
1.2.1. Analisi delle matrici e delle banche dati relative alla risorsa paesaggio	p	23
1.2.2. Analisi delle matrici e delle banche dati relative al sistema insediativo	p	23
1.2.3. Analisi delle matrici e delle banche dati relative al sistema produttivo	p	25
1.2.4. Analisi delle matrici e delle banche dati relative al sistema relazionale	p	27
2. Informazione territoriale condivisa in funzione della costituzione del Quadro Conoscitivo	p	
2.1. Introduzione	p	30
2.2. Il ruolo dei Comuni	p	30
2.3. La necessità di un coordinamento	p	31
2.4. Le azioni da realizzare	p	31
2.5. L'importanza dei processi partecipativi nella formazione dei Quadri Conoscitivi Territoriali	p	32

3. Le tecnologie dell'informazione	p	35
3.1. Il ruolo dell'Information and communication technology	p	36
3.2. Tecnologie informatiche e partecipazione nelle amministrazioni pubbliche.....	p	37
3.3. Il ruolo del GIS nella governance del territorio.....	p	42
3.4. Il WEBGIS per l'interfaccia tra pubblica amministrazione e cittadini.....	p	45
4. Analisi delle fonti normative in materia di digitalizzazione dell'informazione territoriale: la Direttiva Europea InSpire ed il Codice dell'Amministrazione Digitale.....	p	47
4.1. La Direttiva Europea InSpire	p	47
4.1.1. Che cos'è INSPIRE	p.	47
4.1.2. INSPIRE in breve	p.	47
4.1.3. I dati territoriali	p.	48
4.1.4. Le infrastrutture di dati territoriali	p.	48
4.2. I dati territoriali: l'importanza per i legislatori europei	p.	49
4.2.1. La direttiva europea INSPIRE	p.	49
4.2.2. Metadati.....	p.	49
4.2.3. Interoperabilità.....	p.	50
4.2.4. Dati territoriali	p.	50
4.2.5. Servizi di rete.....	p.	51
4.2.6. Accesso, condivisione e riutilizzo dei dati.....	p.	51
4.3. I principali beneficiari della direttive INSPIRE.....	p.	52
4.4. I tempi	p	52
4.5. Il recepimento della direttiva INSPIRE: lo stato attuale.....	p.	53

4.5.1. Il superamento dei limiti	p.	53
4.5.2. Politica ambientale	p.	54
4.5.3. Creare i metadati	p.	55
4.5.4. La trasparenza.....	p.	55
4.5.5. Il portale unico europeo	p.	55
4.5.6. Eperienze in campo.....	p.	56
4.5.7. I vantaggi.....	p.	56
4.5.8. Accesso ai dati e costi di utilizzo	p.	57
5. Il Codice dell'Amministrazione Digitale	p.	58
5.1. Le origini della riforma	p.	59
5.2. Perché un Codice dell'amministrazione digitale?.....	P	61
5.3. I destinatari del Codice	p.	63
5.4. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: Gli aspetti qualificanti	p.	66
5.5. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: Gli aspetti giuridici	p.	67
5.6. La "terza stagione" nell'applicazione delle ICT all'amministrazione pubblica.....	p.	69
5.7. Il Codice tra dispersione normativa e volatilità delle discipline	p.	70
5.8. Dati e servizi in rete nel Codice dell'Amministrazione Digitale	p.	71
5.9. I diritti dei cittadini e delle imprese.....	p.	74
5.10. Organizzazione dell'E - Government nella P.A.....	p.	74
5.11. La formazione e sottoscrizione del documento informatico	p.	76
5.12. La gestione e la conservazione dei documenti	p.	82

5.13.	La trasmissione	p	86
5.14.	I dati delle pubbliche amministrazioni e l'erogazione dei servizi on-line ..	p	90
5.15.	Le regole per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni	p	95
5.16.	Le regole tecniche	p	98
5.17.	Il Sistema Pubblico di Connettività – SPC	p	100
5.18.	In conclusione: problemi aperti ed alcuni suggerimenti.....	p	103
6.	Osservazioni sulle modifiche del Codice dell'Amministrazione Digitale in attuazione della Legge delega 18 giugno 2009, n° 69 e del D.lgs. 30 dicembre 2010, n° 235.....	p	105
6.1.	Rendere più vincolanti le disposizioni in materia di e – government.....	p	105
6.2.	Documento informatico, firme elettroniche, copie, conservazione sostitutiva, posta elettronica	p	106
6.3.	Applicazione dell'accertamento d'ufficio.....	p	107
6.4.	Regole tecniche	p	107
6.5.	Ambito di applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale.....	p	108
7.	Commento agli artt. 58, 59 e 60 del D.Lgs. del 7 marzo 2005, n° 82 e s.m. "Codice dell'Amministrazione Digitale....."	p	109
7.1.	Articolo 58 "Modalità di fruibilità del dato"	p	109
7.1.1.	La disciplina della fruibilità dei dati nel Codice: considerazioni introduttive	p	109
7.1.2.	Trasferimento e titolarità dei dati.....	p	111
7.1.3.	Le convenzioni fra le amministrazioni per la fruibilità dei dati.....	p	112

7.2.	Articolo 59 “Dati Territoriali”	p	114
7.2.1.	Il ruolo dell’informazione geografica nell’elaborazione delle politiche	p	114
7.2.2.	L’impiego dei dati territoriali nella normativa comunitaria e nazionale	p	116
7.2.3.	La disciplina dei dati territoriali nel Codice	p	118
7.2.4.	Il Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali.....	p	118
7.2.5.	Il Repertorio nazionale dei dati territoriali.....	p	118
7.2.6.	Considerazioni conclusive	p	119
7.3.	Articolo 60 “Base di dati di interesse nazionale”	p	121
7.3.1.	Le basi di dati di interesse nazionale nel Codice	p	121
7.3.2.	Basi di dati e creazione del Sistema Informativo Unitario.....	p	123

8. L’attuazione della Direttiva Europea InSpire e del Codice dell’Amministrazione Digitale:per la diffusione dei dati territoriali: l’istituzione di DigitPa e la creazione del

	Sistema Pubblico di Connettività (SPC)	p	125
8.1.	La missione di DigitPA e la sua collocazione istituzionale	p	125
8.2.	Compiti concernenti la elaborazione di dati e la concertazione di politiche di e-government	p	126
8.3.	Funzioni ereditate dall’ex AIPA.....	p	127
8.4.	Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni.....	p	131
8.5.	I compiti di gestione e attività amministrative permanenti nel settore ICT	p	132
8.6.	Natura e ruolo di DigitPA: brevi considerazioni.....	p	133
8.7.	Le competenze di DigitPA.....	p	135
8.8.	La struttura organizzativa di DigitPA.....	p	137

8.9.	Le modalità di azione di DigitPA	p	138
8.9.1.	Funzioni di consulenza e proposta.....	p	139
8.9.2.	Funzioni di emanazione di normative tecniche, standard, di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme	p	140
8.9.3.	Funzioni di valutazione preventiva, in itinere ed ex post, nonché funzioni di coordinamento delle iniziative informatiche delle pubbliche amministrazioni	p	142
8.9.4.	Funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione	p	144
9.	La diffusione dell'accesso dell'informazione: metodologia e strumenti.....	p	146
9.1.	Qualificazione giuridica dell'informazione territoriale ed ambientale.....	p	147
9.1.1.	Pubblica Amministrazione: funzione amministrativa ed Informazione	p	147
9.1.2.	Segue: informazione e funzione organizzativa	p	151
9.2.	Il paradigma di cooperazione applicativa nell'ambito della Pubblica Amministrazione ..	p	153
9.3.	Il contesto organizzativo.....	p	154
9.4.	Alcuni scenari applicativi	p	155
9.5.	I sistemi di cooperazione preesistenti.....	p	157
9.5.1.	SIGMA TER.....	p	157
9.5.2.	Il sistema informativo della montagna.....	p	159
9.5.3.	Indice Nazionale delle Anagrafi	p	160
9.6.	I nuovi standard di cooperazione di DigitPA	p	162

10. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) quale strumento di governance, razionalizzazione e valorizzazione delle basi dati pubbliche	p	166
10.1. Introduzione.....	p	166
10.2. Il Sistema Pubblico di Connettività.....	p	167
10.3. Il modello di cooperazione applicativa SPCoop.....	p	168
10.4. SPCoop come elemento naturale di diffusione ed utilizzo della statistica ufficiale.....	p	170
10.5. La centralità delle basi dati pubbliche.....	p	171
10.6. La pubblicazione degli standard statistici nel catalogo delle ontologie e in IndicePA e SPCoop.....	p	171
10.7. La razionalizzazione delle basi dati e la diffusione degli standard statistici.....	p	172
10.8. Lo sviluppo di nuovi modelli per la rilevazione delle basi dati delle amministrazioni centrali.....	p	173
10.9. La collaborazione tra ISTAT e DigitPA.....	p	174
11. La semplificazione telematica e L'Agenda Digitale	p	176
11.1. La semplificazione telematica.....	p	177
11.2. Semplificazione e comunicazione tramite ICT.....	p	179
11.3. Il principio di esclusività digitale.....	p	181
11.4. Digitalizzazione e riorganizzazione dei piccoli comuni.....	p	182
11.5. L'Agenda Digitale italiana.....	p	183

12. Il tema degli accordi quale strumento normativo al fine della collaborazione tra pubbliche amministrazioni, enti e soggetti privati al fine della raccolta, dello scambio e della manutenzione dei dati territoriali	p 186
12.1. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni.....	p 186
12.2. Le differenze tra accordi organizzativi e accordi di programma.....	p 188
12.3. La natura giuridica degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni.....	p 191
12.4. L'indagine sperimentale	p 192
12.5. Conclusioni.....	p 194
13. L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione	p.....196
13.1. Gli accordi tra tipicità e potere.....	p 196
13.2. L'oggetto dell'accordo e i principi sulle obbligazioni ed i contratti.....	p 198
13.3. I limiti giuridici alla determinazione dell'oggetto degli accordi.....	p 201
13.3.1 L'esistenza e l'attribuzione del potere negoziato.....	p 201
13.3.2 La determinazione dell'organo che sarebbe competente all'adozione del provvedimento	p 202
13.3.3 Il fine dell'accordo.....	p 203
13.3.4 Accordo con obbligazioni a carico di solo una delle due parti	p 204
13.3.5 Accordi "equilibrio del campo" ed imparzialità	p 205
13.3.6 Oggetto dell'accordo ed ibridazione del diritto	p 207

14. Profili degli accordi fra amministrazioni pubbliche e privati	p 209
14.1. Introduzione.....	p 209
14.2. La negoziabilità dei poteri amministrativi.....	p 210
14.3. Perché negoziare e perché si negozia poco.....	p 212
14.4. Le condizioni del negoziare: la natura giuridica degli accordi.....	p 213
14.5. La causa degli accordi.....	p 218
14.6. Accordi e potere discrezionale.....	p 219
14.7. Accordi e procedimento amministrativo.....	p 220
14.8. Conclusioni.....	p 221

15. L'utilizzo delle nuove tecnologie per la raccolta dell'informazione territoriale per l'elaborazione di politiche di governo del territorio e per il supporto alle decisioni	p 223
15.1. Decisori e Governo del territorio.....	p 223
15.2. Modello di riferimento e governance.....	p 230
15.3. Classificazione e modelli di integrazione.....	p 231
15.4. La sostenibilità del modello.....	p 233
15.5. La governance del modello.....	p 234
15.6. Spunti per una visione strategica condivisa.....	p 235

16. Le nuove tecnologie applicate al Governo del Territorio come strumento tecnico per favorire la costruzione della conoscenza condivisa.....	p 238
16.1. Dati territoriali e processi di Governo del Territorio	p 238
16.2. I dati territoriali disponibili.....	p 239
16.3. Una base di conoscenza condivisa	p 240
16.4. Il dato territoriale	p 240
16.5. La domanda informativa ed i processi di Governo del Territorio	p 2412
16.6. Obiettivi delle attività.....	p 242
16.7. Registrare l'utilizzo dei dati territoriali e valutazioni relative all'utilizzo	p 243
Normativa.....	p 244
Bibliografia	p 248
Sitografia.....	p 261

Glossario

Accessibilità. È la caratteristica di un dispositivo, di un servizio o di una risorsa d'essere fruibile con facilità da qualsiasi utente.

Agente intelligente. per agente si intende una qualunque entità in grado di percepire l'ambiente che lo circonda attraverso dei sensori e di eseguire delle azioni attraverso degli attuatori. Nella fattispecie un agente si definisce intelligente se fa la cosa giusta al momento giusto.

Attuatori. Meccanismo attraverso il quale un agente (intelligente o meno) agisce sull'ambiente.

“Sense & Respond”. Capacità di intuire, comprendere e misurare le esigenze delle “entità obiettivo” prima di procedere al loro soddisfacimento. L'utilizzo di sensori che analizzano il comportamento delle persone, raccogliendone i dati, può essere un mezzo attraverso il quale sviluppare tale capacità. I dati raccolti, una volta analizzati, possono essere utilizzati per intervenire sullo strato urbano in modo da risolvere dei problemi che, altrimenti, sarebbero difficili da individuare.

Co-working. Modalità di lavoro attraverso la quale professionisti condividono lo stesso spazio lavorativo con altri, svolgendo però ognuno le mansioni legate alla propria attività. A differenza del tipico ambiente d'ufficio, coloro che fanno co-working non sono in genere impiegati nella stessa organizzazione. Svolgere il proprio lavoro a contatto con altri professionisti può stimolare creatività e conoscenza.

Cloud Computing. Dal NIST, l'istituto nazionale statunitense per gli standard e le tecnologie, il cloud computing è definito come un modello che abilita in rete l'accesso pratico e su richiesta (on demand) a un pool condiviso di risorse computazionali configurabili (e.g., reti, server, storage, applicazioni e servizi) che possono essere ottenute ed erogate rapidamente con il minimo sforzo di gestione e con un'interazione limitata con il fornitore.

Crowd-sourcing. (Da crowd, in inglese gente, e outsourcing, esternalizzare una parte delle proprie attività). È un neologismo che definisce un modello di attività nel quale un'azienda o un'istituzione richiede lo sviluppo di un progetto, di un servizio o di un prodotto ad un insieme distribuito di persone organizzate in una comunità virtuale. Questo processo avviene attraverso degli strumenti web o comunque dei portali su internet.

Digital divide. Divario digitale. È il divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione (in particolare personal computer e internet) e chi ne è escluso, in modo parziale o totale. I motivi di esclusione comprendono diverse variabili: condizioni economiche, livello d'istruzione, qualità delle infrastrutture, differenze di età, provenienza geografica. Oltre a indicare il divario nell'accesso reale

alle tecnologie, la definizione include anche disparità nell'acquisizione di risorse o capacità necessarie a partecipare alla società dell'informazione. Il divario può essere inteso sia rispetto a un singolo paese sia a livello globale.

Digital Playground. Termine che si riferisce all'introduzione massiva in un ambiente (nella fattispecie, una città) di nuove tecnologie. Questo cambiamento digitale viene di solito avviato per migliorare i servizi al cittadino: trasporti, logistica, infrastrutture, gestione rifiuti, ecc., in modo che le tecnologie contribuiscano a migliorare la vivibilità della città.

E-Democracy. (Contrazione inglese di Electronic Democracy). La democrazia digitale, sinonimo di democrazia elettronica, è la forma di democrazia diretta in cui vengono utilizzate le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle consultazioni popolari.

E-Government. Gestione digitalizzata dei processi e delle comunicazioni che riguardano la funzione pubblica e la funzione amministrativa. Le iniziative di e-Government perseguono due obiettivi:

- la crescita competitiva ed il miglioramento della qualità della vita di un Paese tramite l'erogazione di servizi on-line da parte delle Pubbliche Amministrazioni, centrali e locali, a cittadini e imprese;
- una maggiore efficienza interna nelle Pubbliche Amministrazioni. L'e-government comprende attività quali l'informazione attraverso il web, la comunicazione diretta via e-mail con gli operatori pubblici e l'erogazione di servizi online.

Geolocalizzazione. Riguarda l'inserimento di metadati di tipo geografico su vari supporti (come fotografie, video, sms, ecc.). Queste informazioni, spesso latitudine e longitudine, oltre a collocare in modo esatto il supporto stesso sulla terra, permettono all'utente la fruizione di svariati servizi come ad esempio la lettura di notizie basate sul luogo in cui ci si trova, i ristoranti vicino a una determinata posizione, le farmacie di turno aperte in un determinato territorio, ecc.

Governance. È un insieme di regole, processi e comportamenti che influenzano il modo in cui i poteri sono esercitati. Si basa sull'apertura, sulla partecipazione, sulla responsabilità, sull'efficacia e sulla coerenza dei processi decisionali e sull'integrazione di due ruoli distinti (nessuno dei quali risulta stabilito a priori in una posizione di predominio assoluto): quello di indirizzo programmatico (governo) e quello di gestione e fornitura di servizi (strutture operative ed amministrative). Lo Stato svolge un ruolo di coordinamento e di "accompagnamento" delle interazioni tra soggetti. In questo contesto risulta centrale il ruolo del dialogo e della partecipazione degli attori locali ai processi decisionali. Con tale "processo" vengono collettivamente risolti i problemi relativi ai bisogni di una comunità locale. Si ha una buona governance quando nella comunità sociale le azioni del governo (come strumento istituzionale) si

integrano con quelle dei cittadini e le sostengono e vengono applicati i principi mutuati dalla cultura imprenditoriale per il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei cittadini: centralità del cliente-cittadino, capacità di creare visioni condivise sulle prospettive di sviluppo, ecc.

GPS (Global Positioning System). Il Sistema di Posizionamento Globale è un sistema di posizionamento e navigazione satellitare che fornisce posizione e orario di qualsiasi oggetto sulla Terra ove vi sia un contatto privo di ostacoli tra il device che riceve il segnale e almeno 4 satelliti del sistema.

Green technology. Si intende l'utilizzo di tecnologie e stili di vita al servizio dell'ambiente. Sviluppo ecosostenibile, risparmio energetico, rispetto per l'ambiente e innovazione tecnologica (o fonti di energia alternative a quelle fossili) sono gli obiettivi della Green technology. Es. Green building, green chemistry, green nanotechnology, etc.

Home Energy Audit. Definisce una serie di procedure finalizzate alla valutazione delle prestazioni energetiche di un edificio e dei relativi impianti tecnologici e all'individuazione delle "opportunità di risparmio energetico"

Homeland security. L'Homeland Security è un termine coniato a seguito dell'attacco terroristico alle torri gemelle di New York nel settembre 2001, con cui si è inteso esprimere lo sforzo attuato dal governo per contrastare le nuove minacce rivolte alla sicurezza nazionale. Ma nel tempo ha assunto una notevole quanto significativa e ampia proposta di prevenzione e difesa del territorio. La globalizzazione ha imposto alle Nazioni sempre maggiori capacità di garantire alle persone, alle infrastrutture e al territorio, modelli di sicurezza sempre più all'avanguardia e strategicamente applicabili sia in contesti di antiterrorismo che in quelli relativi alle calamità naturali, anche attraverso l'impiego di moderni sistemi ICT (Information & Communication Technology).

Infomobilità. Uso di tecnologie dell'informazione a supporto della mobilità e degli spostamenti di persone e merci. Es. informazione in tempo reale sui ritardi di treni/bus, ricerca di un percorso con il minor traffico, pagamenti elettronici per l'accesso a aree a traffico limitato, etc.

Internet of Things. E' l'evoluzione di Internet in cui gli oggetti sono univocamente identificati e localizzati all'interno della rete globale diventando parti attive nei processi di business.

IPv4. (Internet Protocol version 4). Protocollo di rete utilizzato in internet per identificare univocamente un "oggetto", sia esso un sito web o un computer o un cellulare o una tv, etc.

IPv6. (Internet Protocol version 6). E' un'evoluzione dell'IPv4 che introduce nuove funzionalità e aumenta il numero massimo di device (oggetti) che possono essere collegati contemporaneamente sulla rete.

Key Performance Indicator (Indicatore Prestazionale Chiave). E' un indicatore dell'andamento di un processo aziendale. Esistono diversi tipi di KPI; per esempio, indicatori generali, indicatori di costo, indicatori di qualità, indicatori di tempo.

Near Zero CO2 emission. Emissione di anidride carbonica pari o vicino allo zero. A partire dal Protocollo di Kyoto, l'attenzione mondiale si è concentrata sul contenimento delle emissioni di anidride carbonica - CO2 - (avvalendosi di tecnologie CCS - Carbon Capture and Storage) e individuando proprio nella "decarbonizzazione" della combustione un importante driver di sviluppo tecnologico identificato nelle cosiddette Zero o Near-zero Emissions Technologies (ZET). In tale ottica, la Commissione Europea supporta lo sviluppo e l'applicazione delle Clean Coal Technologies (CCT - Tecnologie per un Utilizzo Pulito del Carbone) e ritiene che esse possano contribuire ad un futuro energetico più sostenibile e competitivo per l'Europa.

New media. I nuovi media sono quei mezzi di comunicazione di massa (stampa, televisione, radio, ecc.) sviluppatasi posteriormente alla nascita dell'informatica e in correlazione ad essa. I nuovi media sono quei canali della comunicazione creati e utilizzati di volta in volta che il processo tecnologico avanza.

Next Generation Network (NGN). Dall'ITU-T, NGN è una rete a commutazione di pacchetto in grado di fornire servizi - inclusi servizi di telecomunicazione - e in grado di far uso di molteplici tecnologie a banda larga con Quality of Service, nella quale le funzionalità correlate alla fornitura dei servizi siano indipendenti dalle tecnologie di trasporto utilizzate.

Open Data. Dall'Open Knowledge Foundation (OPF), un contenuto o un dato si definisce aperto se chiunque è in grado di utilizzarlo, riutilizzarlo e ridistribuirlo, soggetto, al massimo, alla richiesta di attribuzione e condivisione allo stesso modo.

Open Government. Letteralmente "governo aperto". S'intende un nuovo concetto di Governance a livello centrale e locale, basato su modelli, strumenti e tecnologie che consentono alle amministrazioni di essere "aperte" e "trasparenti" nei confronti dei cittadini. Tutte le attività dei governi e delle amministrazioni dello stato devono essere aperte e disponibili per favorire azioni efficaci e garantire un controllo pubblico sull'operato.

Openness. Concezione filosofica: l'obiettivo è quello di far sì che individui e organizzazioni operino all'unisono come un unico organismo vivente e, quindi, cooperino per il loro stesso benessere.

Processo. Serie di attività interconnesse necessarie per ottenere uno scopo specifico. Sequenza che collega in senso logico e temporale le azioni necessarie per realizzare una prestazione o un servizio.

Realtà aumentata. Si intende l'arricchimento della percezione sensoriale umana mediante informazioni, in genere manipolate e convogliate elettronicamente, che altrimenti non sarebbero percepibili con i cinque sensi. Es. esplorazione della città attraverso uno smartphone (che fornisce all'utente maggiori informazioni sul luogo in cui si trova), il cruscotto dell'automobile (fornisce la velocità del mezzo), etc.

RFID (Radio Frequency IDentification o Identificazione a radio frequenza). In telecomunicazioni ed elettronica RFID è una tecnologia per l'identificazione e/o memorizzazione automatica di oggetti, animali o persone (AIDC Automatic Identifying and Data Capture) basata sulla capacità di memorizzazione di dati da parte di particolari dispositivi elettronici (detti tag o transponder) e sulla capacità di questi di rispondere all'"interrogazione" a distanza da parte di appositi apparati fissi o portatili chiamati per semplicità "lettori" a radiofrequenza, comunicando (o aggiornando) le informazioni in essi contenute.

Sensore. Componente che misura una particolare grandezza dell'ambiente che lo circonda (temperatura, umidità, etc.).

Smart Building: Smart Building è il sistema di automazione che aiuta a gestire in tempo reale "sicurezza", "risparmio energetico" e "controllo" degli edifici con semplicità. Attraverso una semplice interfaccia "web based", è possibile:

- supervisionare, in tempo reale, lo stato di tutti i moduli periferici installati nella struttura;
- comandare, configurare e automatizzare le funzioni svolte dai singoli dispositivi installati;
- rilevare e visualizzare, in tempo reale, gli allarmi provenienti dagli ambienti e dagli impianti tecnologici;
- monitorare i consumi e i risparmi energetici.

Smart city "città intelligente". Con il termine Smart City/Community (SC) si intende quel luogo e/o contesto territoriale ove l'utilizzo pianificato e sapiente delle risorse umane e naturali, opportunamente gestite e integrate mediante le numerose tecnologie ICT già disponibili, consente la creazione di un ecosistema capace di utilizzare al meglio le risorse e di fornire servizi integrati e sempre più intelligenti (cioè il cui valore è maggiore della somma dei valori delle parti che li compongono). Gli assi su cui si sviluppano le azioni di una SC sono molteplici: mobilità, ambiente ed energia, qualità edilizia, economia e capacità di attrazione di talenti e investimenti, sicurezza dei cittadini e delle infrastrutture delle città, partecipazione e coinvolgimento dei cittadini. Condizioni indispensabili sono una connettività diffusa e la digitalizzazione delle comunicazioni e dei servizi.

Smart metering. Tecnologia impiegata nel campo dell'efficienza energetica per la misurazione dei risparmi conseguibili a seguito di interventi di efficientamento. Lo smart metering è un sistema di controllo

basato su reti di sensori per il monitoraggio in tempo reale dei consumi di luce, gas e acqua. Grazie alla possibilità di interfaccia con le tecnologie informatiche e di comunicazione, consente di intervenire sugli impianti regolando lo scambio sia di energia sia di informazioni sul funzionamento dell'impianto, offrendo anche la possibilità di intervenire in caso di problematiche o guasti in modalità immediata, senza dover ricorrere all'intervento sul posto.

Smart strategy. Approccio che è possibile utilizzare sia in ambito lavorativo che privato per raggiungere con successo qualsiasi tipo di obiettivo. In particolare gli obiettivi dovrebbero essere specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e soggetti a un limite temporale (SMART: specific, measurable, achievable, relevant and timed).

Social media. Termine generico che indica tecnologie e applicazioni internet che consentono a chiunque la creazione, l'utilizzo e lo scambio di informazioni (con contenuti testuali, immagini, video e audio). Si distinguono dai media di tipo tradizionali (giornali, radio, televisione e cinema) per il costo molto basso o gratuito e per essere accessibili da qualsiasi tipo di utente. Possono essere inoltre sempre cambiati a seguito di commenti e modifiche e la propagazione delle informazioni da loro trattate può essere molto più veloce rispetto a quelle dei media tradizionali.

Social reading. Termine utilizzato per identificare un servizio online, integrato con i principali social network, che consente agli utenti di condividere/scambiarsi recensioni su libri e autori, di leggere le anteprime dei libri e di comprare libri elettronici a prezzi favorevoli.

Software libero. Software distribuito con una licenza d'uso che, consentendo un pieno e libero accesso al codice sorgente, concede al licenziatario le seguenti possibilità:

- eseguire il programma per qualunque scopo, senza vincoli;
- studiarne il funzionamento;
- modificare il codice;
- ridistribuire copie del programma;
- distribuire copie di versioni modificate del programma.

Stakeholder. "Portatore di interesse". Con tale termine si individuano gli attori coinvolti o i soggetti influenti nei confronti di un'iniziativa economica, sia essa un'azienda o un progetto di interesse sociale.

Urban Operating System. Urban OS è un sistema operativo per smart city, in grado di controllare attraverso sensori dislocati in edifici e strutture cittadine, elementi come traffico, consumi di energia, livelli dell'acqua, temperature negli edifici, incendi e in generale tutti i servizi urbani.

Web 2.0. È l'evoluzione del World Wide Web tradizionale. Con Web 2.0, si indica l'insieme delle applicazioni on-line che consentono agli utenti una maggiore interazione con i siti web e più in generale con internet. Nel tempo ha assunto la dimensione sociale di strumento orientato alla condivisione di pensiero e di esperienze, rispetto alla mera fruizione dei contenuti offerti dalla Rete.

Web of Things. È una visione che prende spunto dall'Internet of Things dove gli oggetti di uso quotidiano sono collegati attraverso gli standard Web al fine di renderli di più facile utilizzo e integrabili all'interno delle applicazioni web.

Wireless. Indica una comunicazione tra dispositivi elettronici che non fa uso di cavi. Per estensione sono detti wireless i rispettivi sistemi o dispositivi di comunicazione che implementano tale modalità di comunicazione. I sistemi tradizionali basati su connessioni cablate sono invece detti wired. Generalmente il wireless utilizza onde radio a bassa potenza; tuttavia la definizione si estende anche ai dispositivi, meno diffusi, che sfruttano la radiazione infrarossa o il laser.

Wi-Fi. In telecomunicazioni il termine indica la tecnica e i relativi dispositivi che consentono ai terminali di collegarsi tra loro attraverso una rete locale in maniera wireless (senza fili). Qualunque dispositivo (computer, cellulare, palmare ecc.) può connettersi a reti di questo tipo se integrato con le specifiche tecniche del protocollo Wi-Fi.

WiMax. In telecomunicazioni il WiMAX (acronimo di Worldwide Interoperability for Microwave Access) è una tecnologia che consente l'accesso a reti di telecomunicazioni a banda larga e senza fili (BWA - Broadband Wireless Access).

Wireless sensor network. Rete di sensori wireless (WSN); è costituita da sensori autonomi distribuiti spazialmente per monitorare le condizioni fisiche o ambientali (temperatura, suono, vibrazione, pressione, umidità, movimento) o inquinanti. Tali sensori sono collegati attraverso un network di reti ad un sistema di governo centrale, presso il quale possono essere presenti gli strumenti che consentono la raccolta e l'aggregazione delle informazioni, nonché i relativi sistemi di gestione.

Acronimi

3GPP – 3rd Generation Partnership Project
ADI – Agenda Digitale Italiana
CAD – Codice dell’Amministrazione Digitale
ETSI – European Telecommunications Standards Institute
GPS – Global Position System
GSM – Global System for Mobile communications
HSPA – High Speed Packet Access
HVAC – Heating, Ventilation, and Air Conditioning
ICT – Information and Communication Technology
IoT – Internet of Things
KPI – Key Performance Indicator
LTE – Long Term Evolution
6LoWPAN – IPv6 over Low power Wireless Personal Area Networks
M2M – Machine to Machine
NFC – Near Field Communication
NGN – Next Generation Networks
OMA – Open Mobile Alliance
PA – Pubblica Amministrazione
PAC – Pubblica Amministrazione Centrale
PAL – Pubblica Amministrazione Locale
PLC – Power Line Communication
PMI – Piccole e Medie Imprese
QoS – Quality of Service
RFID – Radio Frequency IDentification
ROA – Return of Asset
ROI – Return of Investment
RTLS – Real Time Locating Systems
SC – Smart City/Community
SPC – Sistema Pubblico di Connettività
SOA – Service Oriented Architecture
TMDD – Traffic Management Data Dictionary
UMTS – Universal Mobile Telecommunication System
VANET – Vehicular Ad-hoc NETWORK
VAS – Valutazione Ambientale Strategica
xDSL – Digital Subscriber Line

Introduzione

Secondo la definizione riportata nelle principali leggi regionali per il governo del territorio, il Quadro Conoscitivo all'interno della pianificazione urbanistica comunale altro non è che *"il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica"* e le basi informative che lo compongono sono *"parte del sistema informativo comunale, provinciale, regionale e dei soggetti pubblici e privati, ivi compresi i soggetti gestori di impianti di distribuzione di energia, che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente; dette basi informative contengono dati ed informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale"*. Sempre secondo tale strumento normativo, è la Giunta Regionale delle singole Regioni che *"individua condizioni e modalità per lo scambio e l'integrazione di dati ed informazioni, nonché per il collegamento dei rispettivi sistemi informativi al fine di creare una rete unificata. A tale scopo ciascuna amministrazione utilizza il proprio sistema informativo, anche connesso in rete con i sistemi informativi delle altre amministrazioni pubbliche"*.

Per cui, in funzione di tale premessa è stato avviato un lavoro di ricognizione per capire quale sia stato, sino ad ora, l'approccio per costituire i Quadri Conoscitivi in relazione alla pianificazione urbanistica locale. Tale percorso, trova inizialmente il suo filo conduttore nella disamina iniziale sull'importanza dell'informazione territoriale e del percorso partecipativo che gli enti coinvolti devono intraprendere all'interno del processo di costituzione degli strumenti urbanistici locali per poi, trovare un suo proseguimento nella disamina dello strumento normativo regionale per il governo del territorio con un breve commento degli articoli di interesse rilevante per la suddetta tesi. Inoltre, il percorso viene arricchito con il commento sugli assetti verticali istituzionali nelle funzioni di governo del territorio e, infine, trova il suo punto di arrivo nella disamina della questione geodetica nel sistema di conoscenza condiviso dell'infrastrutture digitali e dei contenuti essenziali, delle procedure di verifica e dei parametri di valutazione del Quadro Conoscitivo.

1. Il quadro conoscitivo e gli strumenti pianificatori

Si ritiene utile precisare che il quadro conoscitivo necessario alla redazione degli strumenti pianificatori, debba essere rapportato alle specifiche caratteristiche del territorio, attraverso una lettura multidisciplinare che consenta di pervenire ad una valutazione critica nell'impiego dei dati, finalizzata a definire appunto le "condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili", e le "condizioni di fragilità ambientale".

La formazione del Quadro Conoscitivo deve intendersi come la costruzione di un catalogo delle informazioni associate alle competenze dei tre principali soggetti istituzionali (Comune, Provincia e Regione), organizzato e sistematizzato al fine di documentare il complesso delle conoscenze territoriali disponibili ai diversi livelli.

La formazione del Quadro Conoscitivo deve necessariamente esplicitarsi nelle forme e nei contenuti, secondo le caratteristiche di ogni singolo ambito e livello territoriale esaminato, proponendo una lettura del territorio coerente con i dati d'analisi prodotti.

Va rilevato come, nell'attuale periodo di diffusione delle informazioni, la costruzione del Quadro Conoscitivo, non rappresenti per il Comune una operazione particolarmente onerosa, in quanto buona parte delle informazioni proviene da Enti Territoriali (Regione, Province, Comunità Montane, Consorzi, ecc.) o da altri enti ed associazioni con specifici compiti di istituto (Enel, Arpav, Camere di Commercio, ecc.).

Inoltre, per quanto attiene il sistema delle informazioni riguardanti l'analisi del territorio, si rileva come il panorama regionale italiano disponga di un quadro conoscitivo sufficientemente compiuto e costituito da:

1. Un'articolata pianificazione di livello regionale, rappresentata dal Piano Territoriale Regionale di Coordinamento e da numerosi Piani d'Area;
2. Una pianificazione di livello provinciale in parte già avviata;
3. Ina pianificazione comunale che si dimostra completa in quanto la totalità dei comuni della Regione sono dotati di Piano Regolatore;
4. Una attenta pianificazione delle aree a valenza ambientale e paesaggistica attraverso l'approvazione di piani ambientali, piani dei parchi, ecc.

All'interno di questo quadro generale si può ritenere che la stratificazione delle informazioni esistenti di livello regionale, provinciale e comunale, possano costituire una base importante per la costruzione completa del quadro conoscitivo per la formazione di strumenti di pianificazione comunale a livello operativo, in quanto le informazioni delle banche dati regionali e provinciali, implementate dai dati in possesso delle amministrazioni comunali, di fatto configurano un livello molto avanzato sul completamento del quadro conoscitivo necessario.

Inoltre, in particolare, si rileva che l'85% dei PRG del panorama nazionale italiano è successivo all'anno 1985 e conseguentemente costituito da un imponente corpo analitico con particolare riferimento a:

1. Analisi geologica;
2. Analisi agronomica;
3. Schedatura del patrimonio edilizio esistente;
4. Analisi dei Centri Storici;
5. Analisi statistica e socio economica.

Pertanto la costruzione del quadro conoscitivo, per la formazione dei piani urbanistici operativi a livello comunale, può disporre di una serie di informazioni già esistenti e che eventualmente devono essere verificate, implementate o aggiornate ed informatizzate, ma non generate ex novo.

1.1. I flussi informativi

Non si può peraltro non accennare alla necessità/obbligo di provvedere all'aggiornamento dei dati e delle informazioni, sia per le logiche gestionali degli strumenti di governo del territorio comunali, sia per la dovuta azione di monitoraggio sugli effetti del Piano che deve essere svolta all'interno della procedura di Valutazione Ambientale Strategica. Questi ulteriori dati saranno poi fatti confluire nei dataset regionali per una prima funzione di controllo e sistematizzazione delle informazioni di tipo urbanistico - territoriale.

Si illustra di seguito lo schema di funzionamento per l'acquisizione del Quadro Conoscitivo e i rapporti intercorrenti tra formazione dello strumento, ente procedente, sistema di supporto delle decisioni, e le funzioni di controllo e monitoraggio che la Direzione Urbanistica dei singoli enti territoriali deve svolgere:

In particolare prevede la propedeutica elaborazione delle basi informative, le quali, in rapporto allo strumento di pianificazione, vengono opportunamente organizzate e sistematizzate determinando così il "Quadro Conoscitivo" necessario ad una corretta definizione delle scelte dello strumento di pianificazione.

Infatti il Quadro Conoscitivo si compone attraverso l'organizzazione coordinata di:

1. Dati ed informazioni già in possesso delle amministrazioni precedenti;
2. Nuovi dati ed informazioni acquisite ed elaborate nella fase di formazione del Piano;
3. Dati ed informazioni in possesso di altri enti.

L'articolazione del quadro conoscitivo dovrà, nei diversi livelli di pianificazione (a livello comunale, provinciale e regionale), garantire un quadro esaustivo delle informazioni in merito alle condizioni naturali ed ambientali del territorio, del sistema insediativo ed infrastrutturale, delle valenze storico-culturali e paesaggistiche e delle problematiche economiche e sociali.

In sostanza per "Quadro Conoscitivo" si intende il complesso delle informazioni necessarie che consentono una organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce il riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti di piano per la valutazione di sostenibilità.

E' pertanto necessario individuare contestualmente il grado di vulnerabilità e le condizioni di fragilità ambientale, nonché gli elementi di criticità delle "risorse del territorio", a fine di poter effettuare la "valutazione di sostenibilità" sia nei confronti dei valori naturali, ambientali, paesaggistici, dei documenti della memoria e della cultura, ma anche nei riguardi degli insediamenti residenziali e produttivi, delle città, dei sistemi infrastrutturali e tecnologici.

Si potrà concorrere in tal modo, oltre che alla tutela dell'integrità fisica e culturale del territorio, anche alla salvaguardia degli investimenti e della funzionalità di servizi e infrastrutture, di insediamenti produttivi ed attività. Creare inoltre i presupposti per il miglioramento dello stato dell'ambiente naturale e costruito, della qualità degli insediamenti e delle relazioni.

1.2. Prime considerazioni in materia

Il quadro conoscitivo per l'elaborazione degli strumenti urbanistici comunali, consente di verificare la completezza delle informazioni rispetto alle condizioni delle risorse naturalistiche ed ambientali, dei rischi idrogeologici e del paesaggio, del sistema insediativo, produttivo e relazionale.

Nello specifico si precisa che all'interno di tale Quadro, dovranno essere effettuate le analisi delle matrici e banche dati relative alle risorse naturalistiche, ambientali, difesa del suolo

All'interno di tali analisi, dovranno essere accertate la consistenza, la localizzazione e la vulnerabilità delle risorse naturali presenti sul territorio comunale, al fine di consentire, in sede di redazione dei Piani di Governo del Territorio a livello territoriale e locale, la definizione di norme per la loro salvaguardia attraverso la puntualizzazione di interventi di miglioramento e riequilibrio ambientale da realizzare.

Tale analisi dovrà inoltre approfondire ed integrare le norme di salvaguardia vigenti, definendo le azioni volte ad eliminare o ridurre il livello dei rischi negli insediamenti esistenti ed in particolare potrà consentire allo strumento normativo di:

1. Accertare la compatibilità degli interventi con la sicurezza idraulica del territorio e la loro conformità ai piani e programmi della protezione civile;
2. Subordinare, ove necessario, l'attuazione di talune previsioni alla realizzazione di infrastrutture, opere o servizi per il deflusso delle acque meteoriche ovvero per le esigenze della protezione civile;
3. Richiamare le norme determinate per le aree a rischio di esondazione; verificare le norme Piani Generali di

1.2.1. Analisi delle matrici e banche dati relative alla risorsa paesaggio

All'interno di tale analisi dovranno essere individuati gli ambiti agricoli di rilievo paesaggistico caratterizzati dall'integrazione del sistema ambientale e del relativo patrimonio naturale con l'azione dell'uomo volta alla coltivazione e trasformazione del suolo.

Negli ambiti di paesaggio agrario di interesse storico-culturale, l'acquisizione delle informazioni, potrà consentire di pervenire:

1. Alla salvaguardia delle attività agro-silvo-pastorali ambientalmente sostenibili e dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici presenti nel territorio;
2. Alla conservazione o la ricostituzione del paesaggio rurale e del relativo patrimonio di biodiversità, delle singole specie animali o vegetali, dei relativi habitat, e delle associazioni vegetali e forestali;
3. Alla salvaguardia o ricostituzione dei processi naturali, degli equilibri idraulici e idrogeologici e degli equilibri ecologici.

1.2.2. Analisi delle matrici e banche dati relative al sistema insediativo

All'interno di tale analisi si dovrà, secondo le specifiche caratteristiche territoriali, verificare la completezza delle informazioni rispetto alla consistenza delle problematiche urbanistiche dei centri, al grado di utilizzazione del patrimonio insediativo, alla consistenza e funzionalità dello stesso.

Tale operazione dovrà avvenire attraverso l'acquisizione delle informazioni territoriali contenute nel banche dati esistenti (o da realizzare) con specifico riferimento agli elementi che costituiscono i centri urbani ed l'edificato.

Tale analisi potrà consentire di pervenire:

1. Alla definizione dell'assetto fisico funzionale degli insediamenti, con riguardo alle diverse destinazioni in essere ed alle opportunità di sviluppo previste;
2. A ipotesi di miglioramento della funzionalità complessiva, garantendo una razionale distribuzione del peso insediativo della popolazione e delle diverse attività;
3. Alla delimitazione degli ambiti del territorio caratterizzati da differenti politiche di intervento e

valorizzazione e da diversi assetti funzionali ed urbanistici;

4. Al dimensionamento delle nuove previsioni per ciascun ambito con riferimento ai fabbisogni locali; 5 alla definizione di standard di qualità urbana ed ecologico-ambientale e precisamente:

a. Standard di qualità urbana:

- Tipologia e quantità di infrastrutture per l'urbanizzazione e di servizi, attrezzature;
- Caratteristiche prestazionali di servizi e attrezzature, (accessibilità, fruibilità, sicurezza, distribuzione, adeguatezza tecnologica e semplicità ed economicità di gestione);

b. Standard di qualità ecologico-ambientale:

- Grado di riduzione della pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale;
- Miglioramento della salubrità dell'ambiente urbano;
- Contenimento del consumo di risorse non rinnovabili;
- Prevenzione integrata dell'inquinamento;
- Interventi di riequilibrio e mitigazione degli impatti negativi dell'attività umana sull'ambiente naturale ed urbano;
- Potenziamento delle dotazioni ecologiche ed ambientali.

Centri storici e beni di pregio

Si considerano Centri Storici gli agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali.

Sulla base della individuazione del "Sistema Insediativo Storico" del territorio regionale operata dai Piani Territoriali Regionali di riferimento., il quadro conoscitivo dovrà consentire di definire la perimetrazione del centro storico e dei suoi elementi peculiari, le potenzialità di qualificazione e sviluppo, nonché gli eventuali fattori di abbandono o degrado sociale, ambientale ed edilizio.

Inoltre dovrà essere finalizzato alla definizione della disciplina generale diretta ad integrare le politiche di salvaguardia e riqualificazione

del centro storico con le esigenze di rivitalizzazione e rifunzionalizzazione dello stesso, anche con riguardo alla presenza di attività commerciali e artigianali, favorendo al tempo stesso, il mantenimento delle funzioni tradizionali, affievolite o minacciate, prima fra queste la residenza della popolazione originaria.

L'acquisizione del quadro conoscitivo relativamente ai centri storici dovrà consentire di:

1. Definire, previa analisi della morfologia storico-insediativa e degli spazi liberi esistenti, le categorie in cui l'edificato deve essere raggruppato per le specifiche caratteristiche tipologiche e morfologiche;
2. Stabilire per ogni categoria così individuata i meccanismi di tutela necessari attraverso metodologie di analisi che possano consentire al Piano degli Interventi di pervenire ad una corretta tutela del bene architettonico-ambientale attraverso puntuale definizione dell'intervento edilizio;
3. Per i manufatti di particolare valore architettonico e testimoniale apposite grado di protezione;
4. Definire norme ed indirizzi per la soluzione dei problemi della circolazione nonché degli spazi di sosta e di parcheggio per gli autoveicoli, da realizzarsi preferibilmente al di fuori del contesto del centro storico, indicando le aree pedonali ed i percorsi ciclabili (piano della circolazione).

1.2.3. Analisi delle matrici e banche dati relative al sistema produttivo

All'interno di tale analisi si dovrà, secondo le specifiche caratteristiche territoriali, verificare la completezza delle informazioni rispetto alla situazione del settore produttivo, analizzandone i processi di trasformazione, consolidamento ed ampliamento, valutandone le caratteristiche di consistenza e distribuzione territoriale. Tale operazione dovrà avvenire attraverso l'acquisizione delle informazioni territoriali contenute nel banche dati esistenti (o da realizzare) con specifico riferimento ai seguenti elementi:

Attività agricole

Il territorio rurale è costituito dall'insieme del territorio non urbanizzato, utilizzato sotto il profilo agro- produttivo e silvo-pastorale, e si caratterizza per la necessità di salvaguardare gli aspetti storico-culturali delle attività tradizionali, con le politiche di sviluppo delle attività agricole sostenibili.

Nel territorio rurale il quadro conoscitivo dovrà consentire di perseguire i seguenti obiettivi:

1. Preservare i suoli ad elevata vocazione agricola o silvo-pastorale, limitandone il consumo;
2. Promuovere lo sviluppo di una agricoltura sostenibile, improntata sull'impiego di tecnologie non inquinanti e finalizzata al risparmio di energia e di risorse non riproducibili;
3. Promuovere nelle aree marginali, il mantenimento delle attività agro-silvo-pastorali e delle comunità rurali, quale presidio del territorio, incentivando lo sviluppo di attività complementari;
4. Individuare le caratteristiche produttive del settore primario, le vocazioni colturali, le peculiarità forestali, la consistenza dei settori: zootecnico, orto-floro-vivaistico, ittiogenico, ecc.
5. Precisare la suddivisione in ambiti del territorio agricolo in funzione delle vocazioni colturali e delle caratteristiche locali;
6. Stabilire i limiti per gli interventi di:
 - Miglioramento fondiario;
 - Riconversione colturale; attività agro produttive non funzionali al fondo;
 - Infrastrutturazione del territorio rurale;

Attività produttive secondarie e terziarie

Le parti del territorio caratterizzate dalla concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive sono distinte in:

1. Ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale, caratterizzati da effetti sociali, territoriali ed ambientali che interessano più Comuni e relazionati ad altri comprensori produttivi di livello regionale o interregionale;
2. Aree produttive di rilievo comunale, caratterizzate da limitati impatti delle attività insediate o da insediare.

Il Quadro conoscitivo dovrà consentire di:

1. Definire l'assetto fisico funzionale degli ambiti specializzati per attività produttive di rilievo sovracomunale, quantificando il fabbisogno di aree e dei relativi servizi, con riguardo alle diverse destinazioni in essere;
2. Stabilire il dimensionamento e la localizzazione delle nuove previsioni produttive, commerciali e direzionali, con riferimento alle caratteristiche locali ed alle previsioni infrastrutturali a scala territoriale;
3. Migliorare la funzionalità complessiva degli ambiti specializzati per attività produttive, commerciali e direzionali, garantendo una corretta dotazione di aree per servizi, opere ed infrastrutture in conformità alle indicazioni del sistema relazionale;
4. Delimitare gli ambiti per la localizzazione delle medie e grandi strutture di vendita.

Attività produttive storiche

Il Quadro conoscitivo dovrà consentire di prevedere il riuso dei principali e maggiormente significativi, manufatti che documentano la storia della civiltà industriale, con utilizzazioni coerenti con le caratteristiche tipologiche originarie, privilegiando le funzioni produttive, commerciali, direzionali, compatibilmente con le attuali caratteristiche ambientali dei luoghi.

Dovrà inoltre definire i criteri per il recupero di tutti i manufatti di "archeologia industriale" la cui disciplina sarà precisata dal Piano degli Interventi.

1.2.4. Analisi delle matrici e banche dati relative al sistema relazionale

All'interno di tale analisi si dovrà, secondo le specifiche caratteristiche territoriali, verificare la completezza delle informazioni rispetto alla situazione della mobilità, analizzando il sistema infrastrutturale territoriale e la sua connessione con le infrastrutture di carattere locale.

Tale operazione dovrà avvenire attraverso l'acquisizione delle informazioni territoriali contenute nei banche dati esistenti (o da realizzare) con specifico riferimento ai seguenti elementi:

Infrastrutture per la mobilità

Il Quadro conoscitivo dovrà consentire di :

1. Definire il sistema delle infrastrutture per la mobilità, raccordandosi con la pianificazione di settore;

2. Precisare la dotazione ed i requisiti delle infrastrutture della mobilità necessarie per realizzare gli standards di qualità urbana, ecologico-ambientale e gli standards di qualità dei servizi;
3. Individuare gli ambiti più idonei per la localizzazione di tali opere, per assicurarne la sostenibilità ambientale e paesaggistica e la funzionalità rispetto al sistema insediativo.
4. Inoltre, a livello locale, si dovranno recepire le previsioni della pianificazione sovraordinata e provvedendo a definire:
 - La rete di infrastrutture e di servizi per la mobilità di maggiore rilevanza, avendo riguardo anche ai servizi di trasporto in sede propria, al sistema dei parcheggi di scambio e di interconnessione ed agli spazi per l'interscambio tra le diverse modalità di trasporto urbano o extraurbano;
 - Il sistema della mobilità ciclabile e pedonale;
 - Le prestazioni che le infrastrutture debbono possedere in termini di sicurezza, geometria, sezione, capacità di carico, la definizione dei livelli di funzionalità, accessibilità, fruibilità del sistema insediativo, per gli obiettivi di qualità urbana ed ecologico-ambientale;
 - Le fasce di rispetto delle infrastrutture per la mobilità ed il perimetro del "Centro Abitato" ai fini dell'applicazione dei rispetti stradali;
 - Le infrastrutture che necessitano della realizzazione di fasce di ambientazione, al fine di mitigare o compensare gli impatti sul territorio circostante e sull'ambiente

Infrastrutture di scala territoriale

Il Quadro Conoscitivo dovrà consentire di pervenire alla definizione delle parti del territorio ad elevata specializzazione funzionale nelle quali sono concentrate una o più funzioni strategiche, o servizi ad alta specificazione economica, scientifica, culturale sportiva, ricreativa e della mobilità, sono definite "Poli Funzionali".

I Poli Funzionali sono caratterizzati inoltre dalla forte attrattività di persone e di merci e da un bacino di utenza di carattere sovracomunale, tali da comportare un forte impatto sugli altri sistemi territoriali.

Sulla base di tali analisi si potrà provvedere:

1. Alla ricognizione dei Poli Funzionali esistenti da consolidare, ampliare e riqualificare;
2. Alla programmazione dei nuovi Poli Funzionali definendo gli ambiti idonei per la loro localizzazione;
3. Alla definizione dei bacini di utenza, la scala territoriale di interesse, gli obiettivi di qualità e le condizioni di sostenibilità ambientale e territoriale;
4. All'individuazione degli interventi di trasformazione e qualificazione funzionale, urbanistica ed edilizia, dei poli esistenti;
5. Alla definizione delle caratteristiche morfologiche, dell'organizzazione funzionale e del sistema delle infrastrutture e delle dotazioni territoriali necessarie per i poli funzionali di nuova previsione.

2. L'informazione territoriale condivisa in funzione della costituzione del Quadro Conoscitivo

2.1. Introduzione

Nella costituzione del Sistema della Conoscenza Geografica quale luogo di raccolta organizzato del patrimonio di conoscenze disponibile presso gli enti territoriali nazionali, senza duplicare o trasferire dati, fondamentale è la partecipazione consapevole e distribuita del maggior numero di soggetti, con particolare attenzione al coinvolgimento del livello comunale, secondo principi di condivisione e sussidiarietà.

Al fine di promuovere e favorire la partecipazione al Sistema anche da parte dei comuni, in particolare di quelli medio-piccoli (con popolazione inferiore ai 5000 abitanti), si è ritenuta pagante la sinergia fra gli enti di livello superiore, in una filiera che vede ognuno operare secondo le proprie competenze in modo concordato e coordinato. Da tempo, la Regione Veneto manifesta interesse sulla tematica delle informazioni territoriali, e appare proficuo proporsi in modo coordinato con un ruolo di indirizzo e 'fornitore' di linee guida per gli enti del proprio territorio. Tale collaborazione si concretizza ad esempio con il censimento dell'esistente relativamente a: infrastrutture tecnologiche, dati, progetti in essere o previsti, grado di disponibilità a collaborare. La Regione, si fa promotrice a livello locale della creazione e dello sviluppo di un sistema, capace di dialogare con il più generale sistema della conoscenza geografica, in cui l'interoperabilità fra i sistemi viene messa alla prova su temi specifici, quali ad esempio la condivisione dei livelli di base e tematici nonché la condivisione dei relativi metadati.

2.2. Il ruolo dei Comuni

Nell'ambito del processo di decentramento dell'attività amministrativa e di introduzione del concetto di sussidiarietà, il Comune ha assunto un ruolo centrale nella programmazione e gestione del territorio, riconosciuto anche a livello internazionale. Non è pertanto pensabile avere una conoscenza completa del territorio e dell'ambiente senza coinvolgere le strutture comunali. Strutture che nel frattempo hanno avviato alcuni processi di riorganizzazione che consentono loro di affrontare meglio le sfide, anche in campo tecnologico ed informativo; soprattutto per quanto riguarda i piccoli ed i piccolissimi comuni (inferiori a 7000 abitanti) che sono assai diffusi nel territorio italiano. Sono nate così nuove forme associative che, attraverso la gestione associata di funzioni e servizi, si sono fatti promotori della gestione ed informatizzazione di dati di carattere territoriale.

2.3. La necessità di un coordinamento

Considerati i cambiamenti di scenario sopra descritti, anche il ruolo degli enti di livello sovracomunale si è modificato; nel caso delle Regioni si è passati da soggetto principale della produzione del dato geografico, a soggetto coordinatore delle politiche di organizzazione del flusso di dati. Per cui, l'amministrazione regionale assume un ruolo di promotore della creazione e dello sviluppo di un sistema inteso come l'insieme delle risorse professionali, delle soluzioni tecnologiche e degli applicativi, anche già esistenti da riorganizzare e/o da potenziare, secondo un modello distribuito sul territorio, che consenta di gestire la complessità delle tematiche territoriali, garantendo la massima coerenza con i sistemi informativi di ciascun ente.

I livelli informativi presenti presso i Comuni possono essere di varia natura e riguardano le informazioni sull'uso del suolo, la presenza di vincoli territoriali ed ambientali, la presenza di rilevanti beni storico architettonici, la rilevazione delle infrastrutture e dei servizi. Gli stessi principi di organizzazione applicati al Sistema Informativo regionale ed al Sistema informativo provinciale possono essere estesi alla cooperazione dei Comuni che sono a loro volta produttori e detentori ed utilizzatori di informazioni territoriali.

2.4. Le azioni da realizzare

Le leggi cosiddette Bassanini e le leggi di attuazione delle deleghe implicano che il sistema informativo della pubblica amministrazione sia ottenuto dall'interazione di sistemi locali e sia basato su dati, procedure ed infrastrutture condivise.

All'idea di un'unica PA, organizzata su dimensione regionale, con Enti a cui sono affidati compiti specifici secondo principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, deve corrispondere l'idea di un unico "sistema informativo regionale della PA" organizzato nei sistemi informativi dei singoli enti che compongono la Pubblica Amministrazione. In coerenza con quanto detto, la Regione, ente cui spettano compiti di indirizzo generale, ha quindi esteso il significato di sistema informativo da sistema di un solo ente (la Regione) a sistema dell'intera pubblica amministrazione veneta. In tale contesto si inseriscono le Unità di Progetto Sistema Informativo Territoriale e Cartografia della Regione (UP SIT) che sono da intendersi come sistema non solo dell'Ente Regione, ma dell'intera pubblica amministrazione regionale in quanto, elemento trasversale a supporto dei sistemi informativi di materia.

In particolare, secondo il principio d'integrazione e non sovrapposizione, l'UP SIT supporta i sistemi informativi (SI) di settore con componenti trasversali ed indicazioni per la realizzazione delle componenti specifiche, mentre a loro volta i sistemi di settore/materia alimentano l'UP SIT con dati geografici di settore. Pertanto, tale unità di progetto, rappresenta lo strumento a supporto della condivisione dell'informazione spaziale, frutto della collaborazione di tutte le componenti verticali a realizzare un'unica infrastruttura condivisa e

fruibile secondo standard riconosciuti e modalità di raccordo partecipate fra gli Enti regionali.

Particolarmente significativa diventa la capacità di “fare sistema” fra i diversi soggetti, ovvero fra i diversi livelli istituzionali, coinvolgendo a pieno titolo anche i Comuni, singolarmente o nelle loro diverse forme associative, nel costituire ed alimentare il sistema della conoscenza. Strategica è quindi l’azione coordinata degli enti di livello superiore (in particolare la Regione) nel costruire operativamente tale sistema promuovendo la collaborazione anche con gli enti locali.

2.5.L’importanza dei processi partecipativi nella formazione dei Quadri Conoscitivi Territoriali

Le pratiche di partecipazione attivate e limitate ad un preciso orizzonte temporale in funzione dell’obiettivo della predisposizione di un Piano di Governo del Territorio, se da una parte sono un elemento indispensabile del processo di costruzione di scenari di ambizioni e aspettative di una comunità insediata in una città o territorio, dall’altra invece, corrono il rischio di essere interpretate come pratiche burocratiche da risolversi in conferenze di copianificazione aperte nelle quali il rapporto tra portatori di interesse risulta indebolito da presunte priorità di tipo politico.

Sicuramente la Regione Toscana e la sua legge sulla partecipazione attiva ai processi di pianificazione¹ costituisce oggi un punto di riferimento a livello nazionale ma anche europeo in questo specifico campo². Le condizioni di partenza vedono un contesto analitico in cui i movimenti recenti evolvono dal conflitto – rivendicazione alla riconquista dei saperi, alla crescita dell’autoprogettualità sociale: “agricoltori che ricostruiscono un rapporto di cura con la terra, la qualità alimentare, l’ambiente, il paesaggio e attivano relazioni di scambio conviviale con la città; associazioni femminili che sperimentano simbolici luoghi comunitari fondati sulla relazione di genere; sindacati che affrontano la ricerca di qualità dei processi produttivi e dei prodotti; associazioni ambientaliste e culturali che praticano forme capillari di difesa e cura dell’ambiente; aggregazioni giovanili che realizzano spazi pubblici e sociali autonomi; movimenti etnici che perseguono il riconoscimento delle identità linguistiche, culturali e territoriali, migranti che costruiscono nuovi spazi di cittadinanza e di scambio multiculturali; imprese produttive e finanziarie a finalità etica, ambientale e sociale; associazioni per l’autoconsumo, il consumo critico e l’acquisto solidale; reti del commercio equo e solidale; ampi settori del volontariato, del lavoro sociale, dei servizi e del lavoro autonomo, che creano reti di scambio non monetario e non mercantile, e così via. Questo multiverso è caratterizzato da componenti sociali ed economiche fra loro molto differenti per collocazione sociale, culturale, geografica, che producono, ognuna nel proprio ambito di interesse e di azione, critica, rifiuto, conflitto, ma anche

¹ Legge regionale toscana 27 dicembre 2007, n. 69 recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

² Da ultimo si veda AA. VV., *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico* (a cura di G. Deplano), Monfalcone, Edicom 2009.

contemporaneamente riappropriazione diretta di saperi produttivi, costruzione di nuovi luoghi simbolici e immaginari; pratiche di vita e di consumo alternative a livello locale e reti solidali a livello globale; inducono di conseguenza crescita di società e identità locale attraverso l'autoriconoscimento solidale, e sedimentano sul territorio frammenti di futuro"³.

Il riconoscimento di una tale pluralità di soggetti che con le loro attività producono dei cambiamenti profondi nel numero e nella qualità degli interlocutori si ritrovano legittimati nel primo principio sancito dalla legge: la partecipazione all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali viene elevato al rango di *diritto*, da sostenere e da promuovere.

Dalle contraddizioni e lacune dei modi della *governance* pubblica del governo pubblico, dalla crisi dei partiti di massa, dalla crisi degli statinazione che devono rimodulare i loro criteri di azione e di influenza in base alla riconfigurazione ed assemblaggio di nuova domanda di territorio, autorità e diritti⁴ e dallo spazio lasciato all'iniziativa della aumentata complessità sociale da intendersi come una sorta di antropologia della contemporaneità⁵ discendono anche processi di auto-organizzazione sociale e le pratiche di territorializzazione. L'emergere di nuovi sistemi locali ma contemporaneamente sovranazionali ha portato alla moltiplicazione di istituti intermedi tra democrazia delegata e democrazia diretta: reti civiche, associazioni di volontariato e di servizi sociali, ma anche Agende 21 locali; Contratti di quartiere, Programmi complessi, Conferenze d'area, Consulte specifiche, Piani strategici, Progetti Urban, Urbact, Equal, Patti territoriali, Progetti integrati di sviluppo locale, Piani di sviluppo locale, Gal, Contratti di Fiume. Sono tutti strumenti di compensazione che tendono a dare risposta ai problemi di tipo prestazionale di una pianificazione spesso inadeguata e carente.

L'attivazione di un dibattito costante, per quanto faticosa ed apparentemente inconcludente, consente invece di stimolare l'interesse diffuso ai temi dell'urbano e di far maturare nei cittadini quella coscienza necessaria a definire il proprio ruolo e, quindi, in un certo senso, ad autodeterminare il proprio spazio in modo condiviso mediante scelte calibrate e coerenti che dovranno essere monitorate nel tempo. In tal modo l'attivazione dei processi di piano non lascerà inevasa la domanda e potranno essere definiti in maniera più articolata e più rappresentativa gli scenari di sviluppo in rapporto ad un quadro di risposte complesse ma finalizzate alle attese.

Attraverso forme istituzionalizzate di confronto tecnico ma anche culturale vi saranno più possibilità di superare il progressivo disinteresse e distacco dei cittadini non solo dalla politica in generale, ma soprattutto nei confronti dei luoghi di vita, degli spazi e delle prospettive urbane che formano il paesaggio mentale, la geografia dei movimenti e degli spostamenti nei contesti urbani e tentare di rimuovere le cause principali

³ A. Magnaghi, *Prospettive emergenti dalla situazione italiana*, Seminario del 9 marzo 2005, disponibile su

www.nuovomunicipio.org/forum/leggepartecipazione/050309magnaghi.html

⁴ S. Sassen, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.

⁵ Nel senso indicato da M. Archetti, *Lo spazio ritrovato. Antropologia della contemporaneità*, Roma, Meltemi 2002.

di disaffezione che si possono osservare in maniera sempre più diffusa nella città. E proprio la maggiore cultura urbana, la maggiore conoscenza dell'urbanità consentirà al decisore politico di avere maggiore percezione delle esigenze, delle ambizioni, delle aspettative dei cittadini amministrati e di conseguenza predisporre strumenti e risposte per soddisfarne il maggior numero possibile. Se ne arricchirà dunque anche il dibattito politico e questo potrà attivare un circuito virtuoso di riflessione su nuove e consapevoli forme di governo della città. Il fine ultimo è identificabile nella coprogettazione da parte dei cittadini delle politiche locali attraverso forme di democrazia diretta.

3. Le tecnologie dell'informazione

Nell'ambito del dibattito disciplinare, ed operativamente negli strumenti di piano più recenti, al concetto di riqualificazione urbana attraverso processi partecipativi, si associa, nella proposizione di politiche e strategie finalizzate al recupero urbano, la sperimentazione di tecnologie innovative per la comunicazione e condivisione della conoscenza⁶.

L'interesse disciplinare verso l' Information Communication Technology (ICT) e verso le tecnologie dell'informazione geografica (GIT), deriva non solo dalle evidenti opportunità delle nuove frontiere tecnologiche, ma anche da come tali strumenti rappresentano realtà urbane e più in generale, territoriali dove convergono diversi saperi multidisciplinari. Essi infatti offrono al planner, alla Pubblica Amministrazione ed ai city users la possibilità d'impiegare strumenti innovativi per la costruzione della conoscenza comunicativa che, in un ideale scenario di democrazia partecipativa, intervengono nella fase informativa, valutativa e deliberativa necessaria per la definizione degli scenari di progetto e per l'attuazione e gestione dei processi di riqualificazione urbana.

La costruzione della conoscenza e la gestione del piano, oggi non può fare a meno della tecnologia informatica, ed anche se è indispensabile, non può standardizzare i processi di trasformazione del territorio e non può essere considerata sufficiente per offrire conoscenza continua e supporto gestionale al governo del territorio.

La conoscenza del contesto strutturata in sistemi informativi territoriali operabili con tecnologie WebGis, è in grado di supportare i processi decisionali e la gestione di recupero dei programmi e piani di recupero urbani. Applicazioni innovative delle tecnologie informatiche consentono alla comunità d'ambito di diventare attore partecipe e responsabile della gestione delle scelte progettuali e della gestione dei programmi di attuazione attraverso la costituzione e la condivisione di piattaforme multimediali indispensabile strumento operativo per i progettisti, per i cittadini e per la Pubblica Amministrazione.

⁶ Monti C., (2004), "Gli obiettivi del recupero del patrimonio edilizio esistente", in Deplano G., (a cura di) "Politiche e strumenti per il recupero urbano", Edicom Edizioni, Monfalcone (GO), p. 47

3.1. IL RUOLO DELL' INFORMATION COMMUNICATION TECHNOLOGY (ICT)

L'irrompere delle tecnologie informatiche e telematiche, sviluppatasi a partire dal secondo dopoguerra, ha fatto diventare l'utilizzo del computer uno strumento elettronico pervasivo, indispensabile non solo per fini lavorativi, ma anche per diffondere comunicazione e produrre interattività tra gli utenti⁷.

I confini e gli orizzonti vengono ampliati dalle interrelazioni delle informazioni⁸ trasmesse nella nostra società attuale, considerata sempre più come "comunità virtuale", slegata da vincoli spaziali nella costruzione della conoscenza e nella capacità di rinnovamento⁹. Questa "esplosione informativa, con i suoi caratteri paralleli di crescente perfezione e decrescente ammontare della conoscenza dei fenomeni socio-spaziali, richiama il bisogno e l'opportunità di approfondire i contenuti iterativi soggettivi delle procedure pianificatorie esperte: un livello massimo di interazione, nei nuovi piani, sorprendentemente sembra corrispondere a un livello massimo di coinvolgimento personale e di autoriflessione"¹⁰.

Tali strumenti rappresentano sicuramente il passaggio da scenari, in cui la pianificazione si basa su modelli tradizionali e consolidati, a contesti territoriali che invece sono caratterizzati da approcci negoziati e comunicativi¹¹ dove si considerano modelli basati su fenomeni di globalizzazione, in cui si ha una trasformazione nelle mansioni pratiche degli esperti. Tale evoluzione è dovuta per la maggior parte dalla variazione degli strumenti d'indagine e d'intervento con conseguente incremento della specializzazione degli stessi strumenti tecnologici.

Negli anni sono cambiati gli strumenti, così come le tecniche da quelle di analisi a quelle valutative, e ciò si è riflettuto non solo nella gestione del territorio, per cui si rende effettivo il monitoraggio con l'uso di software dedicati (quali, ad esempio, i GIS¹²), ma anche nei processi decisionali rendendo la procedura di trasformazione del territorio più

⁷ Campagna M. (2004) "Le tecnologie dell'informazione spaziale per il governo dei processi insediativi", Franco Angeli Editore, Milano, p. 98

⁸ Balestrieri M. (2005) "ICT e aree marginali. Analisi delle differenti modalità di relazione tra territorio e rete telematica" in Cecchini A., Plaisant A. (a cura di), "Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte", Franco Angeli Editore, Milano, p. 89

⁹ Borri D., Celino A., Concilio G. (2005) "Open Content System: prospettive nella pianificazione ambientale" in Cecchini A., Plaisant A. (a cura di), "Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte", Franco Angeli Editore, Milano, p. 42

¹⁰ Barbanente, Borri e Pace in in Maciocco, G. (a cura di, 1994), "La città, la mente, il piano Sistemi intelligenti e pianificazione urbana", Milano, Franco Angeli Editore, p. 210

¹¹ De Montis A., De Montis S., Nijkamp P., (2006), "Cyber planning e sistemi interattivi di supporto al piano (SISP): classificazioni e pratiche" Scienze Regionali, N. 3/2005, p. 97

¹² I Geographic Information System (GIS), sono strumenti di modellazione geometrica che includono informazioni sulle relazioni spaziali, dando la possibilità di integrare i risultati delle comuni operazioni su database, come interrogazioni e indagini statistiche, ai benefici di visualizzazione e analisi geografica offerti da carte interattive. I programmi GIS collegano attributi a oggetti, consentono l'associazione di caratteristiche qualitative a caratteristiche geometriche.

flessibile, partecipata e trasparente negli obiettivi di piano da perseguire¹³.

L'insieme dei nuovi strumenti tecnologici sviluppati secondo interfacce user friendly, consente all'utente un loro utilizzo senza richiedere inutili e costosi tecnicismi ed in tal senso può essere inteso come "cassetta degli attrezzi a disposizione del planner", non solo perché semplifica procedimenti pianificatori ma anche perché modifica tempi e modalità produttive cambiando così procedimenti e archi temporali indirizzati ad una miglior fruizione del territorio¹⁴.

In tal senso l'uso dei GIS e la necessità di rendere efficaci le architetture dei sistemi informativi territoriali, appaiono una interessante occasione di indagine, poiché si tratta di rappresentazioni scaturite da dati sistematizzati in archivi digitali. Si tratta, cioè, di connotare il SIT in modo che costituisca un contesto in cui i diversi saperi interagiscono misurandosi reciprocamente attraverso il dialogo.

A questo proposito, sembra che ultimamente vi sia una maggiore volontà politica ad intervenire seguendo tale prospettiva, confermata ad esempio da diverse testimonianze di e- governments sperimentate e portate avanti in diversi contesti urbani europei con ottimi risultati¹⁵.

3.2. TECNOLOGIE INFORMATICHE E PARTECIPAZIONE SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

"I caratteri di libertà e democrazia, propagandati dai fautori del World Wide Web, fanno intendere occasioni di maggior partecipazione dei singoli alla vita pubblica locale, nazionale e anche internazionale"¹⁶.

L'uso dominante delle nuove tecnologie sta accentuando l'utilizzo dei mezzi di comunicazione online sia nel settore pubblico che privato cambiando in tal senso schemi, relazioni, gerarchie di processi tradizionali a favore di una partecipazione più democratica¹⁷. In tal senso, anche l'Unione Europea con la convenzione di Aarhus¹⁸, ha fatto notevoli passi avanti nell'agevolare un coinvolgimento attivo dei cittadini.

¹³ Campagna M. (2004) Op. cit., pp. 65-71

¹⁴ Campagna M. (2004) Op. cit., pp. 39-40

¹⁵ Per approfondimenti vedi il testo di Nixon Paul G., Koutrakou Vassiliki N. (2007), "E-government in Europe: Re-booting the state", Routledge Taylor and Francis Group, London, New York

¹⁶ Ecosfera, (2001), "Le ragioni della partecipazione nei processi di trasformazione urbana: i costi dell'esclusione di alcuni attori locali", Comune di Roma, USPEL, p. 65

¹⁷ Schulze-Wolf T., (2007), "Internet Based Participation: Emerging From A Local Planning Tool To A Federal eParticipation-System", in Schrenk M., Popovich V., Benedikt J. (eds.), "REAL CORP 007: To Plan Is Not Enough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development" - Proceedings of 12th International Conference on Urban Planning and Spatial Development in the Information Society, Vienna, p. 297.

¹⁸ I ministri dell'Unione Europea nel dicembre del 2004, hanno dato il via libera alla ratifica da parte dell'Unione della Convenzione di Aarhus, che trasforma di fatto i cittadini europei in garanti del territorio nei processi decisionali relativi all'ambiente. Danimarca, il 25 giugno 1998. L'Italia l'ha ratificata con la legge 108 del 2001. La convenzione stabilisce che "ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future". (Fonte: Convenzione di Aarhus, 1998)

Con la letteratura sul tema della partecipazione si parte spesso dal presupposto che i cittadini vogliono intervenire nei processi decisionali per poter esprimere le loro opinioni ed avanzare nuove proposte agli esperti, che aspettano solo sia data loro l'opportunità, l'occasione, gli strumenti conoscitivi per poterlo fare. Si dà quindi per scontato che i soggetti si dimostreranno subito entusiasti e desiderosi di collaborare con l'entourage del piano, perché "non possono non essere interessati". In realtà può capitare che amministratori "progressisti"¹⁹, fiduciosi del potenziale della pratica partecipativa, si scontrino poi contro l'apatia della popolazione locale.

L'apatia può dipendere dagli interessi che la gente ha nelle idee e nei risultati²⁰, può essere una conseguenza della mancata corrispondenza tra il livello di partecipazione offerto e quello domandato dalla comunità (se non possono avere voce in capitolo nella formulazione di obiettivi e proposte preferiscono non partecipare), oppure è attribuibile alla difficoltà nell'esprimere opinioni o prendere decisioni su questioni particolarmente complesse o nell'impegnarsi per lungo tempo in progetti importanti. Per ovviare questi problemi è necessario rendere partecipe la comunità con manifestazioni di interesse, atte a rendere vivo il processo di trasformazione del territorio.

In un ipotetico scenario democratico, infatti le tecnologie dell'informazione online, consentirebbero una partecipazione attiva nelle fasi conoscitive, divulgative, valutative e deliberative tra amministrati e responsabili dei procedimenti di trasformazione del territorio. In tali fasi la popolazione, inizialmente raccoglie le indicazioni sull'azione propositiva in analisi, attraverso piattaforme online, mediante procedure informali di interazione ma che garantiscano allo stesso tempo uniformità, continuità nell'erogazione dell'informazione e invariabilità nell'uso del "media" utilizzato²¹.

Successivamente, i cittadini, dopo aver presentato le proprie opinioni e dopo aver intavolato discussioni, attraverso chat rooms, blogs, forum, news group, liste di discussione, etc, possono entrare nel processo partecipativo, anche se è sempre l'amministrazione che decide quale sia il coinvolgimento prestabilito per la comunità²². L'inserimento di tutti i dati necessari potrebbe causare ritardi nella divulgazione dell'informazione, ma ciò può essere evitato chiedendo ai cittadini stessi l'inserimento dei dati in loro possesso in un database sicuro governato da una cabina di regia guidata dall'amministrazione stessa²³. (cfr. Figura 1).

¹⁹Viene utilizzato tale termine seguendo le affermazioni di Forester che scredita il concetto di 'radicale' "perché non pragmatico"; 'difensore' è eccessivamente limitato, 'etico' viene comunemente frainteso con idealistico; 'professionale' viene semplificato nella lingua parlata"; ma con il termine 'progressista' "[si fanno] propri quegli elementi dell'Era Progressista che chiamavano in causa le relazioni strutturali del controllo non democratico del capitale e dell'investimento; quest'uso rifiuta [...] quegli elementi della stessa era che cercavano invece di razionalizzare, oggettivare, gestire, acquietare i conflitti e lo sfruttamento inerenti all'economia politica". Forester J. (1998), " Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano", Edizioni Dedalo, Bari, p. 68.

²⁰" Apathy is directly proportional to the stake people have in ideas and outcomes" (Wilcox, 1994)

²¹ Schulze-Wolf T., 2007, Op. Cit., p. 297

²² Ibidem

²³ Schulze-Wolf T., 2007, Op. Cit., p. 299

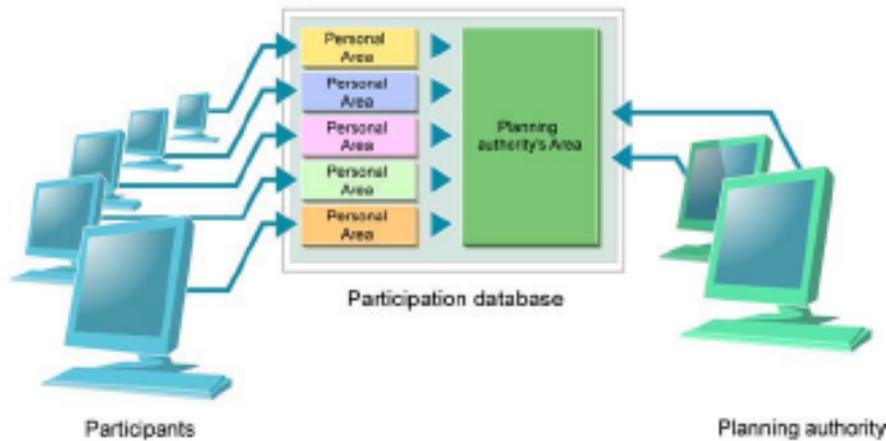


FIGURA N° 1

Database della partecipazione (Fonte: Schulze-Wolf T., 2007, "Internet Based Participation: Emerging From A Local Planning Tool To A Federal eParticipation-System", in Schrenk M., Popovich V., Benedikt J. (eds.), "REAL CORP 007: To Plan Is Not Enough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development", Vienna, p. 299)

Tuttavia, sussistono diverse problematiche che attualmente riducono le aspettative nelle tecnologie informatiche, e se per il cittadino-utente ci possono essere difficoltà come ad esempio l'usabilità²⁴ o la mancanza di trasparenza comunicativa nell'informazione, per le amministrazioni pubbliche, le barriere possono invece essere causate da situazioni di tipo finanziario, in cui cioè ci si pone il dilemma di ottenere software e hardware appropriati²⁵, o di tipo partecipativo, dove invece non si riscontra al processo inclusivo un'adesione che al contrario è stata ipotizzata in fase preliminare²⁶.

²⁴ Lo standard ISO/IEC 9126 "Information technology - Software product evaluation - Quality characteristics and guidelines for their use" (ISO/IEC 9126 Information technology - Software product evaluation - Quality characteristics and guidelines for their use, 1992-1998) definisce l'usabilità come "la capacità del software di essere compreso, appreso, usato e gradito dall'utente quando usato in determinate condizioni". Lo standard ISO 9241-11 "Ergonomic requirements for office work with visual display terminals - Guidance on usability" (ISO 9241 Ergonomic Requirements for Office Work with Visual Display Terminals, part 11, Guidance on specifying and measuring usability, 1995) invece, definisce l'usabilità come "il grado in cui un prodotto può essere usato da classi di utenti per raggiungere specifici obiettivi con efficacia, efficienza e soddisfazione in un contesto d'uso determinato".

²⁵ AA.VV. (2002), "Models for making GIS available to community organizations: dimensions of difference and appropriateness", in Craig W. J., Harris T. M., Weine D., "Community participation and geographic information systems", Taylor and Francis Group, London, p. 38.

²⁶ 278 Elwood and Craig (1998), Sawicki and Clark (1998), Harris and Weiner (1998) citati in AA.VV.

(2002), "Models for making GIS available to community organizations: dimensions of difference and appropriateness", in Craig W. J., Harris T. M., Weine D., "Community participation and geographic information systems", Taylor and Francis Group, London, p. 38.

Su entrambe le tipologie di utenti può sussistere la problematica del digital divide, dove l'implementazione di elementi tecnologici può creare delle divisioni all'interno del sistema comunitario.

L'uso di Internet²⁷ ha potenzialmente rotto una partecipazione diretta, e se da un lato ha portato via alcuni aspetti psicologici tipici in un dibattito pubblico, dall'altro ha garantito l'anonimato e quindi la libertà di potersi esprimere consentendo agli enti locali un nuovo ed importante canale di comunicazione, per cui l'integrazione delle tecnologie del web e di elementi multimediali in applicazioni GIS assume un ruolo significativo nella comunicazione costruttiva tra il comune utente, i politici e gli esperti di pianificazione.

La mancanza di trasparenza comunicativa nell'informazione è "una complessa fonte di potere nel processo di pianificazione"²⁸, infatti se effettivamente la democrazia è caratterizzata dalla divulgazione dell'informazione stessa, in base a come viene data, la comunicazione viene distorta²⁹, creando "disinformazione" e manipolazione dell'azione³⁰ da parte degli amministratori.

In tal senso Steve Carver³¹ e Richard Kingston³² hanno rielaborato una rivisitazione della scala della partecipazione di Sherry R. Arnstein²⁸⁵ nell'ottica dell'ICT (cfr. Figura 10) dove in essa gioca un ruolo fondamentale la comunicazione e lo scambio dell'informazione.

Nei livelli individuati, vengono analizzati i gradi di intensità della partecipazione online promuovendo una procedura partecipativa che mettesse in correlazione gli utenti pubblici con i generici client.

Nel gradino più basso di questa scala di partecipazione il flusso di informazioni è essenzialmente a senso unico dal server al client, dal pubblico al privato, l'utente riceve le informazioni in modo passivo, non sussiste interazione tra le parti. Si può parlare di partecipazione solo nel momento in cui la comunicazione diventa sinonimo di interazione, creando bidirezionalità nel flusso informativo, attraverso condivisione della conoscenza, delle proposizioni ma soprattutto dei feedback.

²⁷ Secondo Graham Internet "genera una nuova sfera pubblica supportata da interazione, dibattito, nuove forme di democrazia e culture cibernetiche che forniscono un supporto per la rinascita sociale e culturale della vita urbana". Kingston R., (2002), "Web-based PPGIS in the United Kingdom", in Craig W. J., Harris T. M., Weine D., "Community participation and geographic information systems", Taylor and Francis Group, London, pp. 102-103 280 Forester J. (1998), "Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano", Edizioni Dedalo, Bari, p. 67.

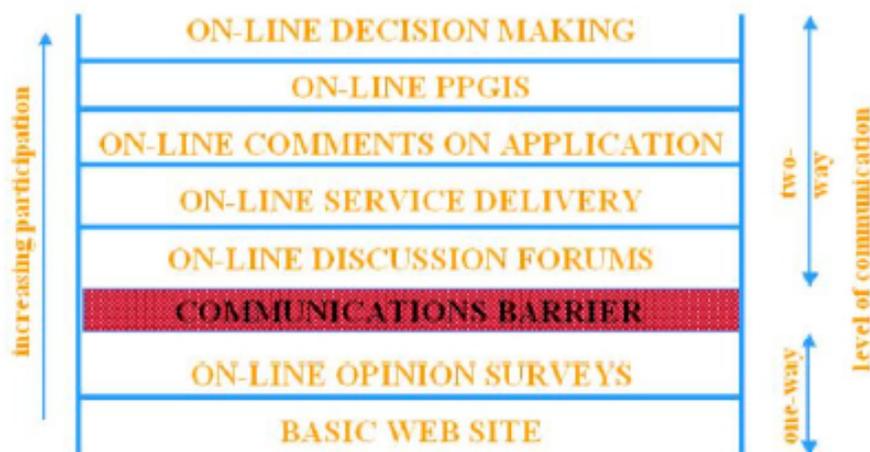
²⁸ 280 Forester J. (1998), "Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano", Edizioni Dedalo, Bari, p. 67.

²⁹ Forester J. (1998), Op. cit., p. 94.

³⁰ Forester J. (1998), Op. cit., p. 79.

³¹ Carver S., Evans A., Kingston R., Turton I., (1998) "GIS on the WWW: improving public participation in environmental decision making", Paper presentato all'European Association for the Study of Science and Technology Conference, Lisbon, Portugal, October 1998 <http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/98-4/>

³² Kingston R., (2002), "Participation and Geographical Information: a Position Paper" XVI AESOP Conference, Volos, Greece, 12th July 2002. <http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/02-4/02-4.pdf>



La partecipazione assume quindi un ruolo significativo, perché non viene ristretta da ubicazioni geografiche e l'accesso delle informazioni rilevanti è disponibile da qualsiasi postazione che abbia l'accesso ad internet ed in qualsiasi momento della giornata o della settimana. In tal senso l'ICT rompe eventuali barriere che impedirebbero un'effettiva democratizzazione nei processi decisionali di uso e di trasformazione del territorio³³.

L'altro spinoso problema, riguarda, come accennato precedentemente, l'accessibilità, dovuto non tanto ai costi delle apparecchiature e delle connessioni oggi ormai alla portata di tutti, ma dal digital divide che interessa soprattutto la popolazione anziana o povera. Ossia, sussiste una maggioranza "che vive on-line" ed una minoranza caratterizzata da analfabetismo informatico³⁴.

A questo proposito, sembra che recentemente vi sia una maggiore volontà politica ad intervenire in modo più deciso, testimoniata ad esempio dal Piano di E-Government varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il documento individua le maggiori criticità nella "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" (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2000).

Le azioni di innovazione saranno pertanto principalmente dirette a migliorare gli aspetti che riguardano il rapporto tra amministrazione e cittadini e imprese, che richiedono una sempre maggiore integrazione tra i servizi, e le garanzie di accesso degli utenti ai servizi stessi e alle informazioni.

Strategie dall'alto come quella appena descritta, sono sicuramente necessarie, ma non garantiscono un rapido cambiamento nelle possibilità di accesso alle informazioni offerte ai cittadini, soprattutto per coloro che appartengano a categorie deboli o disagiate e non hanno facile accesso ai nuovi mezzi di comunicazione³⁵.

Quindi i mezzi tecnologici, se da un lato, possono essere utilizzati per aumentare ed affermare una democrazia partecipativa, incentivando

³³ Kingston R., (2002), Op. Cit.

³⁴ Schulze-Wolf T., (2007), Op. Cit., p. 297

³⁵ Ecosfera, (2001), Op. cit., pp. 65-66

riscontri tra amministrati ed amministratori nei processi decisionali nell'uso e nelle trasformazioni del territorio, allo stesso tempo possono appoggiare comunicazioni unidirezionali finalizzate esclusivamente alla cattura del consenso.

Ciò potrebbe portare ad una manipolazione dell'opinione pubblica che, poiché non sa di essere lontana dalle attese promesse, da potere perenne a chi invece ha salvaguardato i propri interessi³⁶.

Se le difficoltà attinenti all'accessibilità possono essere superate, mediante un'opera promozionale di alfabetizzazione informatica, non sussistono "garanzie contro la presenza manipolatrice"³⁷ delle amministrazioni, se non attraverso la definizione di un'agenda che democraticamente raccolga le necessità avvertite dalla popolazione, operando per una maggior qualità di e-government senza curare esclusivamente gli interessi dell'amministrazione³⁸.

Le nuove tecnologie comunicative offrono potenzialità che consentono la visualizzazione all'utente di informazioni che possono essere integrate da lui stesso, ma che allo stesso tempo possono essere gestite in database decentralizzati dal luogo su cui sussiste la visualizzazione dell'informazione così da poter aggiornare e monitorare direttamente dalla fonte³⁹.

In tal senso, interagendo attraverso il cyberspace il cittadino - utente viene responsabilizzato attivamente, implementando da un lato dati per l'amministrazione, mentre dall'altro può usufruire di informazioni divulgate dall'ente gli permettono di effettuare un controllo amministrativo in qualsiasi istante e di impossessarsi autonomamente dei contenuti tecnici offerti.

3.3. IL RUOLO DEI GIS NELLA GOVERNANCE DEL TERRITORIO

Il ricorso (o la fiducia) a cartografie "tradizionali" (quindi cartacee, in scala, zenitali, topologicamente esatte, di produzione prevalentemente istituzionale, ecc.) risulta in forte diminuzione⁴⁰ a vantaggio di altre modalità rappresentative, che sembrano rispondere meglio alle nuove domande di "comunicazione" e "partecipazione"⁴¹.

Infatti offrire all'utente l'opzione della scelta del punto di vista delle rappresentazioni cartografiche, significa dover rinunciare al controllo delle rappresentazioni stesse, a vantaggio di una dinamicità e velocità nel reperimento delle informazioni richieste. Le possibilità "dinamiche" si

³⁶ Forester J. (1998), Op. cit., pp. 80-81

³⁷ Forester J. (1998), Op. cit., p. 81

³⁸ Nixon Paul G., Koutrakou Vassiliki N. (2007), "E-government in Europe: Re-booting the state", Routledge Taylor and Francis Group, London, New York, p. 15

³⁹ Maiellaro N., (2001), "Il Piano Regolatore Generale: rassegna del Web-GIS nelle Amministrazioni Comunali", in MondoGIS n°27/2001

⁴⁰ Debarbieux B., (2003), "Neuf enjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire", in Debarbieux B., Lardon S. "Le figures du projet territorial", La Tour D'Aigues, Edition de l'Aube/Datar, pp. 13-36.

⁴¹ Gli stessi autori affermano in altre pubblicazioni "La carte n'est ni malade, ni mourante. C'est la culture technique de la cartographie dans les milieux de l'aménagement et de la prospective qui doit réfléchir à son aggiornamento", Debarbieux, B., and Vanier, M., eds. (2002). Ce territorialités qui se dessinent. LAube/Datar, p. 187.

uniscono alle potenzialità di interazione, che implicano funzioni di consultazione e interrogazione, o anche interazioni più complesse che prevedono la possibilità di esprimere giudizi, compilare questionari, in qualche maniera condizionare alcune azioni anche nei dati strutturati "a monte" delle rappresentazioni.

La staticità della elaborazione cartografica tradizionale sembra quindi renderla più rigida, meno "parlante", inadatta ai nuovi linguaggi dinamici e ipertestuali.

In tal senso, l'obiettivo delle carte, oltre a quello di raccogliere dati, può essere quello di esporre relazioni o esprimere idee. Negli ultimi anni è emerso il ruolo chiave dei GIS (Geographic Information System), che si vanno evolvendo in strutture di dati relazionali, sempre più integrati con l'enorme mole di informazioni disponibili. Si tratta di compiere avanzamenti legati alla "cultura digitale" applicata alla progettazione e rappresentazione del territorio. Benché il dibattito in campo architettonico sia avviato da tempo⁴² con ormai un gran numero di figure professionali che si occupano di problemi legati al digitale⁴³, nella disciplina urbanistica, specificatamente alla scala territoriale, c'è un certo ritardo⁴⁴, probabilmente legato alla maggiore complessità dei problemi che si devono affrontare.

Le specificità delle rappresentazioni iconografiche di territorio e il carattere "geometrico" del loro disegno di derivazione CAD si apre ad informazioni integrate a database relazionali complessi, gestibili in multi-utenza, in remoto, progettati per sopportare una mole di informazioni che vanno dai dati alfanumerici al pixel che compone una immagine raster: si delinea così un nuovo tipo di infrastruttura informativa, che appare più adatta, ad accogliere le esigenze delle pratiche partecipative; l'immagazzinamento e l'incrocio di dati.

Una buona governance del territorio, porta quindi al dialogo ed all'utilizzo delle nuove tecnologie, che attraverso i Sistemi informativi geografici ottimizzano non solo l'efficienza dei processi di trasformazione e di uso del tessuto urbano ma si proiettano con decisione dai primi modelli di e- government ad alcune sperimentazioni di governance⁴⁵.

Alessandro Balducci definisce la governance come "effetto di governo in una determinata area di politiche, prodotto dall'azione (fatta di proposito e non) di molti attori, ma non riconducibile direttamente ad alcuno di essi"⁴⁶; la governance viene quindi descritta come orizzonte di possibilità dell'azione pubblica, piuttosto che eclissi del pubblico, costruzione di strategie di sviluppo territoriale⁴⁷.

⁴² Sacchi L., Unali M., (a cura di, 2003), "Architettura e cultura digitale". Skira Editore, Milano

⁴³ Imperiale A., (2001), "Nuove bidimensionalità. Tensioni superficiali nell'architettura digitale", Testo&Immagine, Roma.

⁴⁴ Campagna M. (2004) "Le tecnologie dell'informazione spaziale per il governo dei processi insediativi", Franco Angeli Editore, Milano

⁴⁵ Carta M. (2003), Op. cit., p. 281

⁴⁶ Balducci A. (2000), "Le nuove politiche della governance urbana", Territorio, n. 13

⁴⁷ Pasqui G. (2000), "Politiche urbane, sviluppo locale e produzione di «immagini strategiche» del cambiamento territoriale", Territorio, n°13

In questo senso, appare particolarmente interessante l'interpretazione di Les Galès⁴⁸, per il quale la governance costituisce forme e stili di azioni, non rappresentando solo un processo, ma anche le modalità con cui si manifesta e si sviluppa l'efficacia della progettualità: la governance "consiste nella mobilitazione politica di attori, gruppi sociali, interessi sociali, politici ed economici" e nella capacità di rappresentarli all'esterno, a sviluppare strategie, in relazione al mercato, allo Stato, alla città, agli altri livelli di governo⁴⁹.

La governance diventa quindi il prodotto di strategie locali e globali non predeterminate nelle loro relazioni, ma costruite nell'ambito di condizioni decisionali e procedurali definite in contesti spazio territoriali, entro i quali tutti gli attori dovrebbero operare per ottenere soluzioni condivise ma soprattutto ottimali per il territorio⁵⁰.

Ciò significa che c'è bisogno di partire dall'analisi di concetti ed esperienze cercando di capire in che modo le nuove tecnologie possono rispondere ai limiti, alle carenze emerse e valorizzare i punti di forza. In tal senso le iniziative di good governance, e-government⁵¹ e di e-governance⁵² possono coesistere nella stessa realtà urbana senza causare conflittualità ma integrandosi perfettamente⁵³.

In tal senso le pratiche di coinvolgimento attivo online non possono rimanere "confinare nella sfera virtuale delle relazioni" fra pubbliche amministrazioni e cittadini, ma le pratiche online e quelle convenzionali devono risultare comunicanti, non contraddittorie, permeabili; ossia devono sottrarsi dalla possibilità di creare una "virtualizzazione" della partecipazione, un incremento del digital divide, ma soprattutto tali pratiche devono impedire che la comunità si allontani dopo esse venuti a loro conoscenza perchè in tal senso risulterebbe "poi molto più difficile da recuperare"⁵⁴.

⁴⁸ Le Galès P. (1997), "Gouvernement et gouvernance des régions: faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations", in Le Galès P. e Lequesne C., (a cura di), "Les paradoxes des régions en Europe", Paris, La Decouverte.

⁴⁹ "capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et d'autre parte, e terme de capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'Etat, les autres villes et niveaux de gouvernement". Le Galès P. (1997), Op. cit.

⁵⁰ Balletti F., Soppa S., (2005), "Paesaggio in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto", Franco Angeli, Milano pp. 103-107

⁵¹ Con il concetto di e-government si fa riferimento all'erogazione dei servizi digitali, ossia a procedure innovative tecnico organizzative, finalizzate ad una interrelazione integrata tra procedimenti produttivi dei servizi interni delle amministrazioni pubbliche ed i cittadini. Freschi A. C., (2002), "Dall'e-government verso l'e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili"; Workshop "L'attuazione dell' e-government nel sistema regionale toscano - Le politiche di e-government ed il digital divide", Firenze, 13 gennaio 2002, p. 1

⁵² Con il termine di e-governance si intende invece "l'innovazione dei servizi per la comunità". Carta M. (2003), Op. cit., p. 281

⁵³ Campagna M. (2004), Op. cit., p. 110

⁵⁴ B Freschi A. C., (2002), "Dall'e-government verso l'e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili"; Workshop "L'attuazione dell' e-government nel sistema regionale toscano - Le politiche di government ed il digital divide", Firenze, 13 gennaio 2002; p. 5

3.4. IL WEBGIS PER L'INTERFACCIA TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CITTADINI

Tra le potenzialità dei SIT, oltre a fungere da campo di confronto tra saperi disciplinari diversi, appare la possibilità di gestire la sempre crescente mole di informazioni che gradualmente va spostandosi sulla rete. Aumentano le possibilità di interazione e "costruzione" dell'informazione che i SIT sembrano mettere a disposizione, così come le potenzialità comunicative dei GIS.

Negli ambienti di lavoro degli enti pubblici, la rappresentazione identitaria, informatizzata, complessificata, multidisciplinare, acquisisce un ruolo significativo in relazione alle esigenze di comunicazione e partecipazione.

Grazie alle tecnologie WebGis molte amministrazioni pubblicano su Internet gli elaborati dei piani territoriali, coinvolgendo sempre più i cittadini nelle procedure di gestione del territorio.

Sono sistemi che nascono con l'obiettivo di portare ad un livello superiore di coordinamento e possibilità di consultazione i database curati nei singoli enti. Hanno frequentemente la necessità/possibilità di acquisire ed elaborare database esterni. La loro vocazione è, oltre che di facilitazione dello scambio di informazioni per "addetti ai lavori", anche quella di promozione della trasparenza e di facilità di consultazione (in remoto, via web). Hanno perciò un carattere essenzialmente istituzionale o comunque di servizio strutturato di consultazione.

Seppure l'accesso alle informazioni sia in molti casi agevole grazie alla possibilità di una consultazione in rete degli elaborati, è aumentata la "mediazione" della macchina e dei linguaggi di consultazione: interrogazioni su dati spesso molto strutturati, che necessitano di una vera e propria traduzione (tramite la conoscenza del metadato); specializzazione del tipo dell'informazione, quindi essenza "specialistica" della visualizzazione, che si "separa" in livelli.

I siti presenti in Internet e gestiti dalle amministrazioni pubbliche, per quanto mostrino caratteristiche molto differenti tra loro, possono essere raggruppati in tre categorie.

La prima categoria è la più semplice e prevede l'utilizzo di una serie di mappe già elaborate, per cui l'utente, in base ad una semplice selezione alfanumerica, riceve una parte corrispondente ad una porzione predeterminata di una mappa.

Un'applicazione tipica è lo stradario che, nelle forme più evolute, ormai presente in quasi tutti i siti comunali, permette il calcolo e la visualizzazione del percorso pedonale più favorevole tra due punti assegnati.

La categoria intermedia è rappresentata dalle mappe in cui sono inserite zone sensibili: si tratta essenzialmente di immagini Raster⁵⁵ cui sono stati associati rimandi ipertestuali in funzione delle coordinate in cui si trova il puntatore dell'utente al momento della selezione.

⁵⁵ Sono costituite da una griglia formata da pixel contenenti determinati valori: l'immagine viene identificata come un unico oggetto indipendentemente dai contenuti informativi dell'immagine stessa.

Il livello più complesso è quello interattivo, tipico di un'applicazione GIS elaborata anche con carte vettoriali⁵⁶, in cui l'utente ottiene la rielaborazione della mappa in base alle funzioni attivate (ad esempio, operazioni di pan e zoom e query su una mappa comportano non solo il ridimensionamento dell'immagine, ma anche l'identificazione degli oggetti geografici presenti in archivio pertinenti l'area richiesta).

La differenza fondamentale tra una mappa sensibile e un'applicazione GIS è dunque il tipo di selezione, rispettivamente grafica e spaziale.

Nel GIS la selezione avviene infatti su un insieme di oggetti geografici che hanno una relazione spaziale tra loro (di contiguità, adiacenza, intersezione) e possiedono degli attributi, in generale selezionabili in base ad una richiesta formulata con il linguaggio SQL. La differenza non è quindi nel risultato, che su Internet è comunque una pagina HTML, ma nel modo con cui vi si perviene.

E' fondamentale per un progettista considerare nella loro tridimensionalità sia la città che il paesaggio, in modo tale da controllare efficacemente le ricadute delle politiche pianificate.

Negli ultimi decenni, gli strumenti per rappresentare le caratteristiche multidimensionali dei centri urbani sono notevolmente evoluti: la grafica e i sistemi informativi geografici costituiscono dei mezzi efficaci per una chiara restituzione degli aspetti visibili e meno visibili delle città, rendendo più facile, per il loro crescente livello di realismo, la visualizzazione di quello che c'era, c'è, o potrebbe esserci.

Strumenti quali i sistemi informativi geografici o la rappresentazione tridimensionale permettono un'interpretazione dei dati più agevole e immediata e sono pertanto da considerare delle tecniche di rappresentazione delle informazioni in grado di alimentare riflessioni e possibili scoperte e di attivare dei processi di conoscenza.

Si può pensare, ad esempio, al caso di collaborazioni tra professionisti che operano in contesti diversi: le visualizzazioni possono costituire una base comune in grado di far superare le barriere culturali e le difficoltà di interpretazione esistenti, nonché la funzione di collegamento tra privati, professionisti e pubblica amministrazione.

Nel caso di un progettista, l'abilità di controllare la visualizzazione di forme architettoniche o urbane e la facile interazione al computer può permettergli la rapida esplorazione e costruzione di idee sia semplici che dettagliate a livello di contenuto, scala e simbologia. Egli può inoltre esaminare una grande varietà di alternative, raffinarle progressivamente oppure addirittura cambiarle al sopraggiungere di nuove possibilità.

Se la visualizzazione è, invece, una presentazione ad un consumatore (cliente, ente pubblico, cittadino), la possibilità d'interagire con la visualizzazione ne rafforza le potenzialità d'uso.

Con i metodi tradizionali di presentazione delle informazioni l'utente è dipendente da quanto è disponibile. Un ambiente altamente interattivo consente invece di porre domande ed esplorare alternative e, come la comunicazione, permette di fornire informazioni utili.

⁵⁶ Nelle carte vettoriali, ad ogni singolo punto che le compongono sono associate le proprie coordinate rispetto ad un sistema di riferimento: ogni elemento è automaticamente georeferenziato. I dati vettoriali sono composti da una parte geometrica (punti, linee, etc) e da una banca dati associata.

4. Analisi delle fonti normative in materia di digitalizzazione dell'informazione territoriale: la Direttiva Europea InSpire ed il Codice dell'Amministrazione Digitale

4.1. La Direttiva Europea INSPIRE

4.1.1. Che cos'è INSPIRE

INSPIRE (acronimo di INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe) è una Direttiva Europea che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea, entrata in vigore il 15 maggio 2007.

4.1.2. INSPIRE in breve

La direttiva intende creare, grazie a norme comuni di attuazione integrate da misure comunitarie, una struttura comune che renda l'informazione territoriale dei vari stati compatibile e utilizzabile in un contesto transfrontaliero, in modo da superare i problemi riguardo alla disponibilità, alla qualità, all'organizzazione e all'accessibilità dei dati.

Questi, in sintesi, gli aspetti più importanti della direttiva:

5. INSPIRE si basa sulle infrastrutture per l'informazione territoriale create dagli Stati Membri: a tal fine l'infrastruttura deve essere stabilita e resa operativa dai singoli Stati, che devono garantire che i dati territoriali siano archiviati, resi disponibili e conservati al livello più idoneo, al fine di evitare duplicazioni di dati questi vanno raccolti una sola volta e gestiti laddove ciò può essere fatto in maniera più efficiente. Non è richiesta la raccolta di nuovi dati spaziali, ma qualsiasi dato territoriale dovrà adeguarsi alle indicazioni della direttiva;
6. L'interesse principale della direttiva è rivolto soprattutto alle politiche ambientali comunitarie e alle politiche o alle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente. Quando sarà pienamente operativa permetterà, teoricamente, di combinare dati transfrontalieri da uno Stato Membro all'altro con continuità e condividerli con le applicazioni e tra gli utilizzatori;
7. La Direttiva mira ad agevolare la ricerca dei dati spaziali attraverso il web, tramite servizi di rete che ne permettano l'utilizzo in molteplici modi, dalla visualizzazione, al downloading, alle varie trasformazioni. I dati devono essere facilmente individuabili e adatti ad un uso specifico, facili da capire ed interpretare.

Al fine di sviluppare e rendere attinenti i dati e i servizi, la direttiva deve tenere in conto alcuni temi ad essa correlati come la salvaguardia della privacy e i diritti di proprietà intellettuale, ma allo stesso tempo lascia ampia libertà ai singoli Stati membri di stabilire un compenso per i propri set di dati o servizi offerti.

4.1.3. I dati territoriali

I dati territoriali, così come definiti dalla direttiva, sono tutti quei dati che “attengono, direttamente o indirettamente, a una località o un’area geografica specifica”.

Il Joint Research Center (Centro di Ricerca Europeo) ha calcolato che il 90% dei dati ambientali è un dato territoriale, mentre secondo uno studio della Commissione Europea, l’informazione geografica costituisce il 52% del valore dell’intero parco dell’informazione del settore pubblico.

I dati territoriali, di cui è ormai accertato il significativo valore economico, sono uno strumento di conoscenza fondamentale per:

1. Descrivere accuratamente lo stato di fatto e valutare le necessità (posizione e sfruttamento delle risorse naturali, posizione e distribuzione di persone, affari, beni, nuovi sviluppi, servizi ed altre infrastrutture; visualizzazione e analisi delle reti);
2. Formulare le politiche di intervento (analisi dei cambiamenti ambientali, coordinazione delle risposte alle emergenze, disastri naturali e causati dall’uomo, supporto nella progettazione);
3. Monitorare l’implementazione e lo sviluppo delle politiche e degli interventi (registrazione e disseminazione delle informazioni).

4.1.4. Le infrastrutture di dati territoriali

I dati territoriali, di cui è ormai accertato il significativo valore economico, sono uno strumento di conoscenza fondamentale per:

1. Descrivere accuratamente lo stato di fatto e valutare le necessità (posizione e sfruttamento delle risorse naturali, posizione e distribuzione di persone, affari, beni, nuovi sviluppi, servizi ed altre infrastrutture; visualizzazione e analisi delle reti);
2. Formulare le politiche di intervento (analisi dei cambiamenti ambientali, coordinazione delle risposte alle emergenze, disastri naturali e causati dall’uomo, supporto nella progettazione);
3. Monitorare l’implementazione e lo sviluppo delle politiche e degli interventi (registrazione e disseminazione delle informazioni).

4.2.1 dati territoriali: l'importanza per i legislatori europei

La motivazione iniziale per creare una infrastruttura di dati territoriale era, ed è tuttora, quella di essere in grado di formulare, attuare e monitorare le politiche ambientali, considerando i costi e i problemi legati agli impatti ambientali transfrontalieri e ai cambiamenti climatici. Questo è particolarmente importante per le attività collegate all'ambiente in temi come la progettazione, il controllo sull'inquinamento, la protezione ambientale e i cambiamenti climatici.

Per gestire efficacemente gli impatti ambientali l'Unione Europea ha bisogno di aumentare la quantità di dati territoriali a disposizione, di migliorare il flusso dei dati tra i sistemi e accrescere la condivisione dei dati tra i governi, le agenzie e i cittadini.

La necessità più impellente attualmente è quella di essere in grado di attuare una valutazione integrata di politiche riguardanti diversi settori (es. agricoltura, trasporti, economia, energia, sviluppo regionale, ambiente), tutti attinenti all'informazione territoriale, al fine di promuovere uno sviluppo sostenibile.

Inoltre, l'infrastruttura necessaria per gestire il monitoraggio ambientale si dimostrerà adatta anche per molti altri scopi, e creerà una base informativa che sarà utile anche per l'urbanistica, il catasto, la gestione delle reti di servizi, ecc.

4.2.1. La direttiva europea INSPIRE

La direttiva riguarda soprattutto le pubbliche amministrazioni, che gestiscono la maggior parte dei dati territoriali, ma anche enti privati che forniscono servizi di acquisizione, gestione, pubblicazione di dati territoriali.

Si applica ai set di dati di zone su cui uno Stato membro ha e/o esercita diritti giurisdizionali, che sono disponibili in formato elettronico, che sono detenuti da (o per conto di) un'autorità pubblica, oppure terzi.

4.2.2. I metadati

Entro il 15 maggio 2009, cioè due anni dopo l'adozione della direttiva, gli Stati Membri devono mettere a disposizione i metadati dei dati relativi alle categorie tematiche elencate negli Allegati I e II, cioè le "informazioni che descrivono i set di dati territoriali e i servizi relativi ai dati territoriali e che consentono di ricercare, repertoriare e utilizzare tali dati e servizi"; entro cinque anni i metadati corrispondenti alle categorie tematiche elencate nell'Allegato III.

4.2.3. Interoperabilità

E' prevista l'interoperabilità e armonizzazione dei set di dati territoriali e dei servizi ad essi relativi, cioè la "possibilità per i set di dati territoriali di essere combinati, e per i servizi di interagire, senza interventi manuali ripetitivi, in modo che il risultato sia coerente e che il valore aggiunto dei set di dati e dei servizi ad essi relativi sia potenziato", in modo da superare il problema della diversità dei formati e delle strutture dei dati all'interno della UE. Le disposizioni di esecuzione riguardano la definizione e la classificazione di oggetti territoriali attinenti ai set di dati territoriali degli Allegati I, II, III e alle modalità di georeferenziazione dei dati territoriali in questione. I dati raccolti ex novo dovranno essere interoperabili entro due anni dall'adozione della direttiva, mentre gli altri set di dati entro sette.

4.2.4. Dati territoriali

Le disposizioni di esecuzione della direttiva riguardano i seguenti aspetti dei dati territoriali:

1. Una struttura comune per una identificazione univoca degli oggetti territoriali;
2. La relazione tra oggetti territoriali;
3. Gli attributi chiave e i corrispondenti tesauri multilingue;
4. Informazioni sulla dimensione temporale;
5. Aggiornamenti.

Le categorie tematiche di tali dati sono riportate negli allegati:

1. Allegato I: sistemi di coordinate, sistemi di griglie geografiche, nomi geografici, unità amministrative, indirizzi, parcelle catastali, reti di trasporto, idrografia, siti protetti
2. Allegato II: elevazione, copertura del suolo, orto immagini, geologia
3. Allegato III: unità statistiche, edifici, suolo, utilizzo del territorio, salute umana e sicurezza, servizi di pubblica utilità e servizi amministrativi, impianti di monitoraggio ambientale, produzione e impianti industriali, impianti agricoli e di acquacoltura, distribuzione della popolazione-demografia, zone sottoposte a gestione/limitazioni/regolamentazione e unità con obbligo di comunicare i dati, zone a rischio naturale, condizioni atmosferiche, elementi geografici meteorologici, elementi geografici oceanografici, regioni marine, regioni biogeografiche, habitat e biotopi, distribuzione delle specie, risorse energetiche, risorse minerarie.

Le disposizioni di esecuzione devono essere adottate entro due anni per i set di dati dell'Allegato I, entro cinque anni per gli altri.

4.2.5. Servizi di rete

I servizi di rete, descritti dalla direttiva come "indispensabili per condividere i dati territoriali tra i vari livelli di amministrazione pubblica della Comunità" e necessari per "ricercare, convertire, consultare e scaricare i dati territoriali e per richiamare servizi di dati territoriali e di commercio elettronico", devono essere messi in rete per fornire:

1. Servizi di ricerca, "che consentano di cercare i set di dati territoriali e i servizi ad essi relativi in base al contenuto dei metadati corrispondenti e di visualizzare il contenuto dei metadati";
2. Servizi di consultazione, "che consentano di eseguire almeno le seguenti operazioni: visualizzazione, navigazione, variazione della scala di visualizzazione, variazione della porzione di territorio inquadrata, sovrapposizione dei set di dati territoriali consultabili e visualizzazione delle informazioni contenute nelle legende e qualsivoglia contenuto pertinente dei metadati";
3. Servizi per il download dei dati, "che permettano di scaricare copie di set di dati o una parte di essi e, ove fattibile, di accedervi direttamente";
4. Servizi di conversione, "che consentano di trasformare i set di dati territoriali, onde conseguire l'interoperabilità";
5. Servizi che consentano di richiamare servizi sui dati territoriali.

I servizi di ricerca saranno gratuiti, mentre ai servizi di consultazione potranno essere applicate delle tariffe in base a leggi stabilite dai singoli membri, in particolare nei casi di grandi quantità di dati o di aggiornamenti frequenti. I dati messi a disposizione mediante i servizi di consultazione, potrebbero essere bloccati per impedirne il riutilizzo a fini commerciali.

4.2.6. Accesso, condivisione e riutilizzo dei dati

Ciascuno Stato membro adotta misure per la condivisione dei set di dati territoriali e dei servizi ad essi relativi tra le proprie autorità pubbliche, per permetterne l'accesso e lo scambio ai fini delle funzioni pubbliche che possono avere ripercussioni sull'ambiente. I singoli Stati possono permettere a tali autorità di rilasciare licenze d'uso e/o di accesso ai loro dati e servizi nei confronti di altre autorità pubbliche e Organismi della Comunità europea.

4.3.1 principali beneficiari delle direttive INSPIRE

La possibilità di condividere ed utilizzare i dati territoriali porteranno benefici a molti utilizzatori, in particolare a:

1. I governi a tutti i livelli (europeo, nazionale, regionale e locale). Essi saranno i principali utenti delle infrastrutture e dei dati condivisi, al fine di creare le politiche, implementarle e monitorarle;
2. I cittadini perché i servizi di e-government trarranno utilità e beneficio dai dati stessi;
3. Le imprese sfrutteranno le informazioni per usi commerciali e come parte di servizi che forniranno al settore pubblico;
4. Le università e i centri di ricerca avranno nuove opportunità grazie all'interoperabilità e alla maggiore quantità di dati disponibili;
5. Le organizzazioni non governative aumenteranno l'utilizzo dell'informazione territoriale, soprattutto grazie agli strumenti di visualizzazione, e grazie alla maggiore disponibilità di set di dati interoperabile, con contributi significativi per la trasparenza e la partecipazione al processo democratico.

4.4.1 tempi

INSPIRE è attuata in 3 fasi:

1. Fase preparatoria (2005-2007), nella quale vengono adottati i provvedimenti a livello europeo;
2. Fase di trasposizione (2007-2009), nella quale la direttiva Europea viene trasposta in leggi nazionali;
3. Fase di implementazione (2009-2019), nella quale le misure, europee e nazionali, verranno implementate e monitorate, attraverso report triennali.

L'implementazione di INSPIRE dovrà avvenire nel rispetto di "regole di implementazione" da definire mediante la cosiddetta "procedura di comitato" (o "comitologia"), in base alla quale la Commissione Europea esercita le proprie competenze assistita da comitati composti da rappresentanti degli Stati Membri.

Con l'obiettivo di ottimizzare i tempi per la formulazione e l'adozione delle regole di implementazione la Commissione Europea ha avviato nel 2005 un processo di definizione di regole di implementazione "in bozza" (le cosiddette "draft implementing rules"). La redazione delle regole di implementazione è stata affidata a gruppi di esperti organizzati in cinque Drafting Teams, che si stanno occupando dei seguenti temi: metadata for spatial data, spatial data specifications and harmonisation, network services and interoperability, data and service sharing, monitoring and reporting.

4.5. Il recepimento della direttiva INSPIRE: lo stato attuale

Il Consiglio dei ministri, acquisiti i pareri prescritti per il recepimento delle direttive comunitarie, il 27 gennaio scorso ha definitivamente approvato il Decreto legislativo che recepisce le norme per l'attuazione della Direttiva 2007/2/CE⁵⁷. Il provvedimento, tra l'altro, prevede una nuova modifica del Codice dell'Amministrazione Digitale. La direttiva, comunemente definita INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in the European Community), stabilisce le regole per l'istituzione, in seno all'Unione europea, di un'infrastruttura per l'informazione territoriale, finalizzata a consentire lo scambio, la condivisione, l'accesso e l'utilizzo di dati geografici e ambientali.

La mappatura del pianeta, attraverso i nuovi strumenti geofisici digitali, consente analisi molto dettagliate sui più vari aspetti del territorio. Incrociando questi dati, ad esempio, con fattori statistici è possibile avere elementi relativi alla distribuzione della popolazione, alla composizione geologica, al clima, alla fauna fino ad arrivare a quelli sulla mobilità di singole persone. Questi dati rappresentano, per qualsiasi Paese, uno strumento fondamentale di conoscenza e sono ormai indispensabili per ogni politica di programmazione e sviluppo. I dati geografici digitali, infatti, costituiscono una risorsa d'importanza strategica, non solo per la pianificazione del territorio, e la difesa dell'ambiente, ma anche per lo sviluppo economico e tecnologico. Il Decreto di recepimento della Direttiva "INSPIRE" consentirà finalmente all'Italia di partecipare pienamente al processo di creazione, nel rispetto di norme comuni di attuazione previste dalla direttiva europea, a una struttura condivisa che renda l'informazione territoriale detenuta dal nostro Paese compatibile e utilizzabile in un contesto transfrontaliero.

4.5.1. Il superamento dei limiti

Ci si propone, insomma, di superare in questo modo i problemi relativi alla disponibilità, alla qualità, all'organizzazione e soprattutto all'accessibilità dei dati disponibili all'interno della Comunità europea.

Va ricordato che la Direttiva "INSPIRE", a cui l'Italia si è oggi pienamente adeguata grazie al D.Lgs. 32 del 2010, rappresenta il primo progetto organico per definire un quadro giuridico per la realizzazione e l'attivazione di un'infrastruttura di dati territoriali a livello continentale in grado di mettere a disposizione di tutti gli utenti servizi integrati per le informazioni spaziali.

Il principio ispiratore della direttiva è proprio quello relativo al diritto di ogni cittadino europeo ad accedere ai dati geografici ufficiali imponendo regole certe per il copyright e per le modalità d'accesso. INSPIRE rappresenta, dunque, il tentativo per fare fronte a una situazione

⁵⁷ Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 32 "Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE)" pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 marzo 2010, n. 56 - Supplemento Ordinario n. 47

di generale ritardo dell'informazione geografica in Europa che ha visto in questi anni, una gran frammentazione di "datasets" e fonti. È proprio la mancanza di armonizzazione tra le fonti, le diverse scale geografiche e le frequenti duplicazioni a rendere, infatti, difficile l'utilizzazione delle informazioni spaziali disponibili.

La direttiva, approvata dalla Commissione europea nel 2007, obbliga, proprio sulla base dei principi sopra enunciati, gli Stati membri a migliorare la gestione dei loro "map services" e, in genere, di tutti i servizi che forniscono dati geografici e/o spaziali.

La direttiva, nelle intenzioni della Commissione europea, dovrà consentire ai cittadini europei di trovare migliori opportunità per accedere a informazioni utili e, alle singole Amministrazioni e di beneficiare maggiormente delle informazioni fornite da altri organismi ufficiali e pubblici.

4.5.2. Politica ambientale

Dal punto di vista più strettamente tecnico, i servizi istituiti grazie alla direttiva dovranno permettere l'identificazione e l'accesso a dati appartenenti a una vasta gamma di specie, dal livello locale al livello globale, in una logica d'interoperabilità per i diversi usi.

INSPIRE, com'è ovvio, risulta in particolare incentrata sulla politica ambientale, ma è aperta ad altri settori come l'agricoltura, i trasporti e l'energia, l'innovazione tecnologica.

Tra le attività già avviate, grazie alla direttiva, figura l'ottimizzazione e lo sfruttamento dei dati disponibili, la ricerca di una quantità di dati maggiore e di qualità più elevata con lo scopo finale di migliorare l'elaborazione delle politiche comunitarie e della loro attuazione negli Stati membri. I principali beneficiari di INSPIRE saranno, dunque, proprio coloro che partecipano alla formulazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche a livello europeo, nazionale e locale. Quello che ci si aspetta concretamente dall'attuazione anche nel nostro Paese della direttiva è di ridurre in primo luogo gli ostacoli fra le autorità pubbliche nella condivisione dei dati, soprattutto in campo ambientale, rendendo disponibili sempre maggiori e migliori dati territoriali. Questo ha imposto, nell'ambito della modifica dell'articolo 59 del Codice dell'amministrazione digitale prevista dal Dlgs di adozione⁵⁸, la scelta di affidare un ruolo fondamentale al ministero per l'Ambiente.

L'applicazione della direttiva consentirà dunque di promuovere la condivisione e l'utilizzazione dell'informazione territoriale principalmente a fini ambientali, agevolare la raccolta e il flusso di informazioni geografiche, promuovere il coordinamento intersettoriale e intergovernativo tra tutti gli addetti ai lavori, in modo da poter disporre di una base di conoscenza per le politiche ambientali e per le altre politiche settoriali.

⁵⁸ Schema di Decreto Legislativo per la modifica del Codice dell'amministrazione digitale secondo l'art. 33 della Legge del 18 giugno 2009, n° 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" del 22 gennaio 2010.

4.5.3. Creare i metadati

Il nostro Paese dovrà quindi, come si dice utilizzando il termine tecnico, creare "metadati", ovvero rendere disponibili le informazioni in possesso delle autorità pubbliche centrali e locali i set di dati territoriali e i relativi servizi che consentono di ricercare, repertoriare e utilizzare tali dati secondo tecniche condivise. Si tratta, in concreto, di dati territoriali e ambientali precisati in un apposito elenco allegato alla direttiva e detenuti in formato elettronico quali:

1. Coordinate geografiche;
2. L'idrografia;
3. L'altimetria;
4. I siti protetti;
5. Le reti di monitoraggio e i relativi dati.

Affinché questo avvenga, tutte le Amministrazioni pubbliche dovranno attivarsi. In particolare gli Enti locali dovranno emanare appositi provvedimenti entro 90 giorni dalla approvazione definitiva (acquisiti i pareri della Conferenza Stato Regioni e della Commissione parlamentare per la semplificazione) dello schema di Dlgs in corso di discussione. Provvedimenti che stabiliranno, tra l'altro, anche il costo di utilizzo degli stessi dati.

4.5.4. La trasparenza

Ma l'aspetto veramente innovativo, come abbiamo visto, riguarda l'obbligo di rendere disponibili "In Rete" i "set" di dati territoriali e i relativi servizi "interoperabili". Una disponibilità che dovrà avvenire in base a precise regole che consentano la ricerca, la visualizzazione e lo scaricamento (download). Inoltre, sia la funzione di ricerca che quella di visualizzazione, come accennato, dovranno essere fornite sempre gratuitamente, fatti salvi i casi di esclusione dal diritto di accesso all'informazione ambientale previsti dalle norme vigenti in materia.

Enorme, dunque, il vantaggio per le pubbliche amministrazioni anche locali che potranno liberamente condividere e utilizzare i dati per scopi di pubblica utilità indipendentemente dal paese in cui sono stati prodotti e dal tipo di istituzione che li ha pubblicati.

4.5.5. Il portale unico europeo

In pratica, con l'adozione della direttiva, sarà possibile costruire un'infrastruttura per l'informazione territoriale a livello europeo basata sulle esperienze già operanti a livello nazionale e accessibile tramite un Unico portale europeo, creato dalla commissione col contributo coordinato delle diverse autorità che detengono attualmente i dati. Sarà realizzato, insomma, un importante strumento di supporto, non solo per una migliore divulgazione delle politiche ambientali che veda coinvolta la società civile, ma anche e soprattutto, per le attività connesse con la

politica ambientale. Grazie a questo strumento sarà possibile ad esempio, per le pubbliche amministrazioni, supportare al meglio le decisioni, i reporting, il monitoraggio e le valutazioni d'impatto ambientale, disponendo, velocemente e in maniera corretta, di tutti i dati necessari. Dati che consentiranno di adottare, quando necessario, le conseguenti misure di salvaguardia.

4.5.6. Esperienze in campo

Va ricordato come nel nostro Paese siano state già avviate da tempo diverse iniziative volte alla condivisione dei dati territoriali ambientali che vedono protagoniste Regioni, Province e Comuni. Iniziative che, in aderenza ai principi guida di INSPIRE, hanno anticipato l'infrastruttura europea.

Tra questi meritano di essere citati la rete SINA (Sistema informativo Nazionale Ambientale) realizzato presso l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e il Portale cartografico nazionale, sviluppato dal ministero per l'Ambiente, che ha visto il coinvolgimento degli Enti locali attraverso le rispettive associazioni (Anci, Uoi, Uncem) e che assumerà, in fase di attuazione del Dlgs, il nome di "Geoportale Nazionale".

Tutte iniziative queste che, nel rispetto dei principi di INSPIRE, hanno anticipato un modello di Governance dell'informazione territoriale utilizzando sistemi informativi territoriali e ambientali già operativi. Iniziative che hanno anche saputo designare meccanismi, strutture di presidio e di coordinamento adeguati.

La cooperazione istituzionale e la condivisione di obiettivi, di strumenti e di prodotti quali il SINA e il Portale Cartografico Nazionale costituiscono un'esperienza unica per il nostro paese, che ha saputo realizzare il corretto collegamento informativo tra la dimensione regionale, nazionale ed Europea.

Non a caso i risultati di SINA sono stati riconosciuti formalmente dalla Commissione europea che ha inserito il progetto tra le poche iniziative di livello nazionale citate in una specifica comunicazione: la SEIS (COM20089 46 articolo 7).

4.5.7. I vantaggi

L'integrazione dei dati ambientali con i dati territoriali e la loro condivisione coordinata in un'infrastruttura integrata è un elemento, dunque, ormai comunemente accettato e considerato universalmente come imprescindibile per la costituzione di una base di conoscenza a supporto delle politiche ambientali. Da tutto questo deriveranno notevoli benefici, anche economici, per la Pubblica amministrazione. In primo luogo, evitando inutili duplicazioni di infrastrutture, sono previsti risparmi consistenti nella razionalizzazione degli investimenti. L'infrastruttura che si realizzerà potrà beneficiare, infatti, di investimenti già effettuati per altri progetti già citati e già operativi e che assicurano tra l'altro il necessario coinvolgimento degli enti locali attraverso le funzioni dei Punti Focali Regionali (PFR).

4.5.8. Accesso ai dati e costi di utilizzo

Con il D.lgs. n° 32 del 2010 per il recepimento della Direttiva l'Italia dunque aderisce pienamente ai principi e agli obiettivi di INSPIRE, che senza dubbio impone un'impronta "democratica" alla gestione dei geodati.

La direttiva e lo stesso provvedimento di adesione italiano però, secondo alcuni⁵⁹, pur contenendo una serie di elementi molto innovativi in tema di condivisione e riuso dei dati nell'ambito dei Paesi dell'Unione, non risolve completamente il problema della cosiddetta "proprietà dei dati".

Con INSPIRE, i dati spaziali non diventano, infatti, totalmente accessibili e, soprattutto, potranno continuare ad avere costi elevati se si è interessati al loro utilizzo. INSPIRE stabilisce, infatti, che i servizi pubblici di ricerca e consultazione «in generale» non dovranno avere nessun costo per l'utente ma questo vale solo limitatamente all'accesso e non all'utilizzo libero dei dati.

Non è un caso che INSPIRE e lo stesso Dlgs appena approvato prevedano la realizzazione di un sistema di transazione commerciale di e-commerce per l'acquisto on line dei dati.

Il rischio, da più parti segnalato, è quello di continuare a creare servizi in cui l'utente sarà libero di consultare, ma non di usare liberamente i dati geografici. Le limitazioni imposte all'uso dei dati possono costituire, secondo queste tesi, un limite allo sviluppo di applicazioni locali soprattutto in ambito di governance.

⁵⁹ F. Bassanini, "Il Codice della Pubblica Amministrazione Digitale: Luci ed Ombre" in "Il Codice dell'Amministrazione Digitale", Il Sole 24 ore, Milano, 2005.

5. Il Codice dell'Amministrazione Digitale

La natura del Codice dell'amministrazione Digitale (C.A.D.) e gli obiettivi che con l'adozione di tale strumento normativo il Legislatore ha inteso perseguire, impongono oggi un ripensamento globale di quello che sino ad ora è stato l'approccio tenuto nei confronti della materia su cui il C.A.D. va ad insistere. La prospettiva è più ampia e matura, e tiene conto non solo delle riflessioni giuridiche elaborate in dottrina, ma anche - e significativamente - dei passi mossi in questo terreno nuovo dalla giurisprudenza degli ultimi anni.

Tali motivazioni, hanno portato alla realizzazione di questa monografia che trova ragion d'essere nella scelta di approfondire la portata programmatica ed informatica del Codice che, malgrado si presti a numerose critiche e lasci ampi margini di miglioramento, costituisce oggi un organico complesso di norme tese a disciplinare globalmente una materia che sino a pochi anni fa era del tutto inusitata per l'ordinamento giuridico del nostro Paese.

Per cui, partendo da tale premessa, è stato avviato un lavoro di analisi sullo stato dell'arte del CAD con lo scopo di approfondire l'iter normativo che ha portato a tale riforma soffermandoci in particolare sulle origini della stessa, sui suoi aspetti qualificanti e sui suoi aspetti giuridici, tenendo presente che il Legislatore italiano, a partire dallo scorso decennio, aveva avviato un'intensa attività di normazione finalizzata allo sviluppo e alla diffusione dell'Information and Communication Technology (I.C.T.) nella Pubblica Amministrazione.

Inoltre, in un'ottica di congruità tra la sensibilità sugli aspetti che caratterizzano il rapporto tra informazione ed i processi decisionali, avendo come riferimento la costruzione di quadri di conoscenza condivisa a supporto dei sistemi di azione che sono alla base dei processi di governance del territorio e dell'ambiente, è stato codificato il C.A.D. in quanto rappresenta lo strumento normativo per la gestione delle informazioni geografiche digitali a disposizione dei planner preposti al governo del territorio e dei vari soggetti (pubblici e privati) che si trovano coinvolti nelle diverse fasi del processo decisionale in relazione alle politiche di trasformazione del territorio.

Tale analisi, è stata effettuata ricordandosi che ci si muove all'interno di un percorso aperto che comporta una costante raccolta di informazioni ed una successiva "manutenzione" delle stesse in una logica multiattoriale al fine, di utilizzare come leva strategica le informazioni territoriali disponibili per soddisfare una platea sempre più articolata di utenti sia pubblici, sia privati.

Quindi, in funzione di focalizzare le connessioni e le relazioni tra il C.A.D e la struttura ed i contenuti dei Quadri Conoscitivi Territoriali nelle legislazioni regionali è stato predisposto un commento specifico degli artt. 59, 60 e 61 del C.A.D che regolano la disponibilità dell'informazione digitale, a supporto ai processi partecipativi in relazione alla trasparenza nei processi decisionali, per la realizzazione e manutenzione di un repertorio di dati.

5.1. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: le origini della riforma

L'idea di un codice che raccogliesse in modo organico le principali norme in materia di utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della pubblica amministrazione, nonché quelle concernenti il valore giuridico del documento informatico e delle firme elettroniche, è scaturita dall'esperienza maturata nei primi due anni di svolgimento delle funzioni delegate al Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Questa figura di Ministro senza portafoglio, istituita per la prima volta nel 2001, ha infatti concentrato competenze relative sia alla digitalizzazione dell'azione amministrativa sia alla diffusione delle nuove tecnologie tra i cittadini e le imprese. Dopo i primi anni di promozione di iniziative concrete ed operative per l'effettiva realizzazione di quegli obiettivi, anche in prosecuzione dei progetti di e-government già avviati nella scorsa legislatura sulla base delle risorse finanziarie derivanti dalla ben nota gara in materia di UMTS, si è avvertita la necessità di creare un nuovo contesto normativo, idoneo ad accogliere e sostenere, e talvolta addirittura imporre, questa sorta di rivoluzione silenziosa, che sta lentamente ma inesorabilmente modificando i rapporti tra la Pubblica Amministrazione ed i cittadini.

A tal fine, il Legislatore ha proceduto ad un ampio lavoro di rilettura critica della legislazione vigente ed ha elaborato una vera e propria strategia di approccio al problema normativo in questa delicata materia.

Prima di delineare quali siano state le linee che sono state seguite, va innanzitutto rappresentato il quadro costituzionale attraverso il quale il Legislatore ha posto le basi per tale riforma. Gli elementi di tale quadro sono i seguenti:

- In primo luogo, l'articolo 97 della Costituzione che disciplina l'azione amministrativa e che individua nei principi del buon andamento e dell'imparzialità i cardini essenziali dell'agire pubblico;
- In secondo luogo, l'articolo 117, comma secondo, lettera R), che affida alla competenza legislativa dello Stato la disciplina del coordinamento informatico dei dati delle amministrazioni statali, regionali e locali;
- Infine, un altro principio essenziale è quello dell'autonomia di autorganizzazione spettante alle Amministrazioni Regionali e Locali.

Dunque, in attuazione e nel rispetto di tali dettami costituzionali, si è perseguito l'obiettivo di formulare disposizioni idonee a garantire il buon andamento e l'imparzialità della P.A. e il coordinamento dei dati informatici, nel rispetto dell'autonomia di autorganizzazione dei vari livelli istituzionali.

Tutto questo, trova conferma all'interno degli articoli che costituiscono il Codice dell'Amministrazione Digitale (C.A.D.), approvato con decreto legislativo del 7 marzo del 2005, nei quali viene affermato che:

- le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione costituiscono lo strumento più idoneo a garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- vi è la necessità di sviluppare il processo di digitalizzazione secondo una strategia organica e complessiva;
- deve essere promossa la massima interazione fra i vari livelli istituzionali, secondo i canoni della leale collaborazione e secondo i principi della sussidiarietà verticale.

Inoltre, sono esplicitate al suo interno delle idee portanti quali:

- La necessità di incidere profondamente sul back office delle P.A., rideterminando strutture e procedimenti alla stregua delle possibilità operative offerte dalle nuove tecnologie;
- L'investimento nella formazione all'uso dell'I.C.T. (Information and Communication Technology),
- L'elevazione a vero e proprio diritto, azionabile in giudizio, dell'interesse dei cittadini ad ottenere l'uso delle nuove tecnologie da parte della P.A.;
- L'utilizzo delle medesime per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa.

Molti altri sono i principi esplicitati o sottesi al Codice, ma già questi possono fornire un quadro della complessità e l'articolazione delle scelte effettuate.

Questo complesso normativo doveva, ovviamente, presentarsi come ampio ed organico e inevitabilmente impattava su norme preesistenti, richiedendo una gestione coordinata e coerente anche nella sua predisposizione. Da questi presupposti, è scaturita la scelta da parte del Ministero di intervenire attraverso una delega legislativa al Governo, idonea a modificare normative preesistenti e ad assicurare un congruo lasso di tempo per eventuali ulteriori interventi integrativi e correttivi⁶⁰.

Quindi, in estrema sintesi, è questo il quadro complessivo entro cui sono stati mossi i primi passi per dare una prima "forma" al Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

⁶⁰ In tal senso, ha disposto la legge delega, cioè l'art. 10 della legge 229 del 2003.

5.2. Perché un Codice dell'Amministrazione Digitale?

La prima domanda che viene spontanea porsi vedendo un Codice sull'uso dell'informatica nella pubblica amministrazione è se effettivamente era necessario in un panorama normativo già ricco di leggi adottare un Codice su tale materia⁶¹.

A partire dai primi anni '90 si sono andati sviluppando due diversi importanti filoni normativi: da un lato è stata introdotta nel nostro ordinamento una specifica disciplina sul procedimento amministrativo, cioè sulla sequenza di atti ed operazioni attraverso cui la funzione amministrativa si traduce in atto⁶²; da un altro lato il legislatore ha iniziato a porre la propria attenzione all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (comunemente note come ICT) nell'azione amministrativa.

Se la legge 8 agosto 1990 n. 241, ha rappresentato un punto di arrivo di un percorso avviato nel secondo dopoguerra sull'importanza del procedimento amministrativo⁶³, la produzione normativa volta a modernizzare l'azione amministrativa muoveva negli anni '90 i primi passi. Si è trattato tuttavia di un percorso che si è andato sviluppando con discipline frammentarie indirizzate a singoli segmenti dell'azione amministrativa e non collegate tra loro secondo un percorso sistematico⁶⁴.

Il quadro normativo delineato agli albori del terzo millennio si presentava così, sufficientemente evoluto per quanto attiene il procedimento amministrativo "cartaceo" e, con riferimento all'applicazione dell'informatica all'azione amministrativa, sviluppato solo limitatamente a singoli aspetti di tale azione.

Nello studio dell'azione amministrativa si è assistito come detto al superamento della centralità dell'atto in favore della centralità del procedimento, ma non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la disciplina relativa all'utilizzo dell'ICT nell'attività amministrativa. Fino ad oggi l'attenzione sugli aspetti giuridici dell'azione amministrativa svolta con tecnologie digitali è stata posta, come detto, con riferimento a singoli segmenti del procedimento, senza considerare il procedimento

⁶¹ Per un esame delle ragioni dei fautori e degli oppositori della codificazione si veda S. Cassese, *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2005, 96. Anche la giurisprudenza ha evidenziato che pur se l'idea della codificazione è mutata e dal modello illuministico si è passati alla costruzione di micro-sistemi legislativi, è comunque coesistente all'idea medesima la necessità di raccogliere le leggi di settore, al fine di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina (Consiglio di Stato, Adunanza generale, 25 ottobre 2004, n. 10548/04).

⁶² Legge 7 agosto 1990, n. 241 recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

⁶³ Sull'evoluzione e sviluppo del procedimento amministrativo si rinvia a A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Cassese), tomo II, 1036, Milano 2003.

⁶⁴ Sono state infatti introdotte discipline relative alla modalità ed alla validità dell'uso del telefax (articolo 6, comma 2, legge n. 421 del 1991), alla necessità di una rete di collegamento per il trasporto dei dati tra le pubbliche amministrazioni (art. 15, comma 1, legge n. 59 del 1997), sono stati successivamente definiti i contenuti tecnologici del documento informatico e della firma elettronica (d.p.r. n. 513 del 1997), del protocollo informatico (d.p.r. n. 428 del 1998), nonché le modalità di trasmissione telematica dei documenti elettronici (d.p.r. n. 513 del 1997).

amministrativo come un unico processo informatizzato attraverso il quale ottenere il provvedimento o il servizio richiesto dall'utente.

L'informatizzazione dell'agire delle pubbliche amministrazioni ha risentito, perciò, di un andamento "carsico", nel quale il documento pervenuto cartaceo è riprodotto informaticamente per essere protocollato, poi nuovamente stampato su supporto cartaceo per essere gestito, cioè trattato da chi materialmente predispone gli atti; nella fase successiva, poi, il documento è realizzato con strumenti tecnologici, normalmente un computer o, nella peggiore delle ipotesi con un sistema di video scrittura, stampato su carta per essere firmato e, inviato con o senza l'uso di strumenti tecnologici.

Far assumere al procedimento amministrativo informatico un ruolo di centralità nel sistema normativo costituisce un tassello fondamentale per poter procedere all'informatizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni⁶⁵.

Uno strumento quale è il Codice ha consentito di raccogliere, secondo un ordine sistematico, le norme esistenti sull'uso delle tecnologie nelle pubbliche amministrazioni, integrandole altresì con ulteriori disposizioni necessarie per la definizione del quadro normativo necessario per lo svolgimento dell'azione amministrativa utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Una indiretta conferma sull'impostazione della struttura del Codice può essere ricavata dal titolo del decreto legislativo: nella prima versione⁶⁶, il titolo del provvedimento era "Codice della pubblica amministrazione digitale"; successivamente tale denominazione è stata mutata in "Codice dell'amministrazione digitale".

La differenza, lessicamente marginale, non è di poco conto. Nella prima versione all'espressione pubblica amministrazione è stato attribuito il significato di "complesso di soggetti e strutture che svolgono attività di pubblica amministrazione"⁶⁷; nella stesura definitiva la centralità del sistema normativo è stata attribuita all'amministrazione intesa come "azione amministrativa", cioè come funzione delle amministrazioni quale parte dell'attività che va oltre l'organizzazione e consiste in procedimenti e provvedimenti.

Conseguentemente la struttura del Codice è articolata in una prima parte nella quale sono disciplinati principi generali e norme di carattere organizzativo, per essere poi suddivisa in una sequenza di parti dedicati ai singoli momenti dell'azione amministrativa esaminati e svolti con l'utilizzo delle tecnologie ICT: dalla stesura di un documento⁶⁸, alla firma

⁶⁵ L'articolo 10 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), con la quale il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di coordinamento e riassetto delle disposizioni vigenti in materia di società dell'informazione ha individuato quale oggetto di tale riassetto i procedimenti amministrativi informatici.

⁶⁶ Il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il testo del decreto legislativo in data 11 novembre 2004.

⁶⁷ Franchini C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Milano 2001 p. 231.

⁶⁸ Nel corso del lavoro sarà poi evidenziata la perdita di centralità nel sistema da parte del documento amministrativo a favore del dato informatico. In tal senso milita anche la definizione di documento informatico, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera p), quale rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti.

ed al protocollo che costituiscono i tre elementi base dell'atto per poi passare alla gestione del documento, cioè alla trattazione dello stesso nell'ambito del procedimento, alla conservazione nel tempo ed alla trasmissione sia nei rapporti con le altre pubbliche amministrazioni interessate al procedimento, sia nei rapporti con i privati destinatari del provvedimento.

E' stato inoltre necessario disciplinare ulteriori aspetti fondamentali per il corretto funzionamento del sistema: disciplinare le modalità attraverso le quali le amministrazioni possono scambiare ed utilizzare i dati in proprio possesso (artt. 50-62); prevedere la possibilità per cittadini e imprese di accedere ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni (art. 63-66 sistemi di accesso on line); ed infine dettare regole per le pubbliche amministrazioni per lo sviluppo acquisizione e riuso dei sistemi informatici (artt. 67-70).

Con il decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159⁶⁹, sono state apportate alcune modifiche al Codice, dando ulteriore applicazione al quanto esposto dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto legislativo n. 82 del 2005⁷⁰, nonché considerando quanto emerso dall'intenso dibattito dottrinale cui ha dato luogo il Codice medesimo.

5.3.1 destinatari del Codice

L'articolo 2, del Codice delinea l'ambito di applicazione delle norme in esso contenute, individuando i destinatari delle disposizioni in esso contenute. Si tratta delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, salvo che sia diversamente stabilito, nel rispetto delle loro autonomia organizzativa e comunque nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione⁷¹.

La disposizione contenuta nel decreto legislativo citato individua ed elenca gli organismi normativamente ricompresi nella locuzione "pubbliche amministrazioni", tra le quali sono indicate le Regioni e gli enti locali. L'applicazione delle disposizioni del Codice nei confronti di tali amministrazioni, ha dovuto necessariamente tenere conto del quadro costituzionale vigente ove si prevede che lo Stato ha competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera r).

⁶⁹ Pubblicato nel supplemento ordinario n. 105/L della Gazzetta Ufficiale 29 aprile 2006, n. 99.

⁷⁰ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi 7 febbraio 2005, n. 11995/04.

⁷¹ Ai sensi dell'articolo 1, comma 2, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

L'espressione "coordinamento informatico dai dati" può essere interpretata secondo due diverse linee. In base ad una prima lettura, orientata da un'impostazione dai contenuti prettamente tecnologici, allo Stato spetta la definizione delle regole tecniche necessarie per lo scambio, la circolazione dei dati e per tutti gli aspetti finalizzati al collegamento e coordinamento dei sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni ed alla circolazione e fruibilità dei dati in essi contenuti⁷².

In virtù di un secondo profilo di lettura, allo Stato non compete solamente la definizione delle regole tecniche per il coordinamento dei dati ma anche la definizione di altre regole, comunque finalizzate al coordinamento medesimo. Si tratta cioè di individuare e definire i contenuti delle necessarie modifiche organizzative richieste dall'introduzione e dall'utilizzo delle tecnologie in un'amministrazione: usare la posta elettronica, archiviare digitalmente e utilizzare qualunque altra innovazione tecnologica determina un necessario mutamento degli aspetti organizzativi.

Le scelte tecnologiche, tuttavia, non riguardano solo il coordinamento dei dati, ma incidono anche sugli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche, materia questa che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle regioni e alla competenza amministrativa degli enti locali e delle regioni medesime (articolo 117, terzo comma Cost.)⁷³.

Occorre infatti considerare lo stretto collegamento esistente tra scelte informatiche e scelte organizzative e che pertanto una scelta (pur di coordinamento) informatica non è mai finalisticamente neutra sotto un profilo organizzativo, a meno di non voler ridurre – secondo una visione ormai abbandonata – tale scelta ad una mera e semplice automazione, che affianca ma non sostituisce le modalità tradizionali dell'azione dell'amministrazione⁷⁴.

Sul punto ha anche avuto occasione di pronunciarsi la Corte costituzionale al fine di equilibrare i suddetti principi e nel contempo consentire l'erogazione di servizi al cittadino con modalità uniformi e con uniformi livelli di informatizzazione seppur nel rispetto dei principi di autodeterminazione organizzativa spettanti alle Regioni ed agli enti locali.

In una prima pronuncia la Corte ha osservato che attengono al coordinamento di cui alla lettera r) dell'articolo 117, secondo comma, "anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati"; La stessa Corte, inoltre, ha evidenziato che agli organi dello Stato è attribuito il

⁷² Si tratta cioè di definire standard tecnologici uniformi, nonché regole per garantire l'interoperabilità dei sistemi.

⁷³ Anche il Consiglio di Stato, in occasione del parere reso allo schema di decreto legislativo correttivo, Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006, ha evidenziato che "il supporto informatico non è più un semplice strumento tecnico, ma diviene, dal punto di vista organizzativo, risorsa strategica dell'agire pubblico". D'altro canto, prosegue il giudice amministrativo, "dal punto di vista strettamente giuridico, esso è uno dei modi – il più moderno – in cui si esprime l'azione amministrativa".

⁷⁴ Consiglio di Stato Sezione consultiva per gli atti normativi 30 gennaio 2006, n. 31/2006.

“coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione”⁷⁵.

Il giudice delle leggi in questa prima pronuncia in materia di “e-Government costituzionale”, si è soffermato su un particolare profilo tecnico necessario per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, la c.d. interoperabilità, cioè la possibilità di comunicazione tra i diversi sistemi operativi, precisando che il precetto costituzionale deve essere inteso nel senso di ricomprendere anche profili relativi alla qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa pubblica quali finalità attribuite allo Stato nell’elaborazione e trattamento dei dati.

Da un lato la Corte ha inteso circoscrivere l’ambito di applicazione della disposizione costituzionale in un ambito squisitamente tecnico; da altro lato ha incluso anche i profili relativi alla qualità dei servizi in un’ottica finalizzata a garantire l’uniformità tecnologica.

In una seconda decisione⁷⁶ la Corte ha poi chiarito che il coordinamento tecnico può ricomprendere anche profili della legislazione relativi ai seguenti aspetti: a) garantire l’interoperabilità e la cooperazione applicativa tra le pubbliche amministrazioni; b) assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica; c) generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso; indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia.

Tuttavia, come osservato anche dalla dottrina, la materia dell’e-Government non può essere circoscritta al solo coordinamento informatico in quanto attraverso le tecnologie dell’informazione e della comunicazione si persegue il buon governo delle amministrazioni pubbliche e lo sviluppo democratico della società e dell’economia⁷⁷.

Sulla base di tali considerazioni, la norma costituzionale potrebbe essere interpretata nel senso di non limitare l’espressione “coordinamento informatico dei dati” ad un significato riferibile solo al coordinamento tecnologico, preferendo un’interpretazione più propriamente riferibile a regole di contenuto tecnico-organizzativo. Occorre in tal senso distinguere gli aspetti tecnologici, costituiti dall’insieme di regole che consentono il collegamento tra più sistemi informatici, delle regole tecniche, che comprendono anche le modalità organizzative per collegare i relativi sistemi, nonché le applicazioni connesse a tale collegamento.

Alla luce di tale scenario costituzionale, la scelta operata con le norme contenute nel Codice prevede un’applicazione generalizzata di tutte le norme a tutte le pubbliche amministrazioni, laddove, tuttavia, la singola norma presenta possibili profili di contrasto con le competenze

⁷⁵ Corte costituzionale, Sentenza 10 gennaio 2004, n. 17.

⁷⁶ Corte costituzionale, Sentenza 12 gennaio 2005, n. 31.

⁷⁷ I. D’Elia, *L’informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, Giuffrè II ed., 2003, p. 1658.

regionali e locali la disposizione è espressamente resa vincolante per le sole amministrazioni centrali⁷⁸.

5.4. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: gli aspetti qualificanti

Dopo questa breve sintesi sulle origini della riforma, si possono ora svolgere alcune considerazioni più puntuali. Nei punti seguenti, verranno illustrati quali siano gli aspetti della riforma che possono essere considerati qualificanti e che consistono:

- In primo luogo, nella prima parte del Codice, si afferma che le P.A. perseguono gli obiettivi di efficienza, trasparenza ed economicità attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e che l'utilizzo delle stesse, diviene un vero e proprio parametro di valutazione dei risultati raggiunti;
- In secondo luogo, all'interno del Codice si afferma un concetto di "controllo diffuso" dell'efficienza dell'Amministrazione in quanto viene riconosciuto al cittadino un vero e proprio diritto a veder usare da parte delle P.A. le nuove tecnologie, diritto che potrà essere fatto valere in giudizio, nei limiti rinvenibili nel Codice medesimo. Per cui, viene stimolata in forma diretta la partecipazione dei cittadini e di altri portatori di interessi che potranno far valere il proprio diritto a partecipare ai processi amministrativi che li riguardano, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione;
- Inoltre, l'intera sezione II del Capo I, rubricata "diritti dei cittadini e delle imprese", riconosce il già segnalato *diritto all'uso delle tecnologie* per il quale, sarà necessario, che le P.A. organizzino il proprio back office, per rendere effettivo l'esercizio degli importanti diritti già segnalati attraverso l'uso delle nuove tecnologie;
- Poi, vengono introdotti anche i concetti di qualità dei servizi resi e di soddisfazione dell'utenza (art. 7): *"le pubbliche amministrazioni centrali provvedono alla riorganizzazione ed aggiornamento dei servizi resi; a tal fine sviluppano l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese, anche utilizzando strumenti per la valutazione del grado di soddisfazione degli utenti"*;
- Di fondamentale rilievo sono poi le norme sempre contenute nel Capo I (Sezione III) che riguardano i rapporti istituzionali,

⁷⁸ L'espressione pubbliche amministrazioni centrali, definita dall'articolo 1, comma 1, ricomprende le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

che sono disciplinati in un'ottica di condivisione, cioè di piena collaborazione fra Stato, Regioni ed Autonomie Locali, fermo restando che le regole tecniche sono dettate dallo Stato, in virtù della citata norma di cui all'art. 117, comma 2°, lett. r), Cost. (cfr. artt. 10 e segg.);

- Un'ampia parte del Codice (il Capo II) è poi dedicata alla disciplina del documento informatico e delle firme elettroniche: il testo introduce alcune significative modifiche alla disciplina previgente e, fermo restando il valore giuridico del documento e delle firme, gradua il valore medesimo alla luce delle intrinseche caratteristiche di stabilità e certezza dei singoli prodotti, superando talune rigidità ed eccessi della normativa precedente;
- Di notevole rilievo appaiono le disposizioni che si rinvergono nel Capo I e che vengono poi completate nei Capi III e IV, attinenti al concreto operare delle P.A.: gli atti amministrativi originali saranno elettronici e, come detto, gli scambi di corrispondenza tra le diverse P.A. avverranno per via telematica ed i procedimenti saranno gestiti attraverso "fascicoli virtuali";
- Infine, uno degli aspetti più importanti è contenuto nel Capo V, Sezione II (dall'art. 58 all'art. 62) che riguarda le modalità di fruibilità delle banche dati in possesso delle P.A., che dovranno essere rese accessibili al pubblico per via telematica, ovviamente distinguendo fra dati conoscibili da chiunque e dati a conoscibilità limitata, a tutela della privacy degli interessati.

Questo è, dunque, il quadro generale offerto dal d.lgs. 82/2005, un testo che non costituisce un punto di approdo, ma un punto di partenza verso una disciplina organica e completa dell'utilizzo delle tecnologie digitali nella Pubblica Amministrazione e nei rapporti negoziali tra privati.

5.5. Il Codice dell'Amministrazione Digitale: profili giuridici

La XIV legislatura ci consegna una serie di interventi talora profondi e penetranti nel tessuto amministrativo italiano, ma forse una sola riforma in senso proprio, ovvero un solo intervento innovatore dotato di (un suo) "senso" (ad intendere di una chiara direzione verso cui viene indirizzata l'amministrazione pubblica nel suo complesso)⁷⁹.

Questa riforma, coerentemente forse con un certo spirito riformatore che ha caratterizzato i governi Berlusconi tra il 2001 ed il 2006, non ha

⁷⁹ Data la natura dell'intervento, verranno riportati in nota solo i riferimenti essenziali. Più ampiamente ed in via generale sia consentito rinviare a E. CARLONI (a cura di), Codice dell'amministrazione digitale, Rimini, Maggioli, 2005, ed alla relativa bibliografia. In materia, per tutti, v. F. MERLONI (a cura di), Introduzione all'eGovernment, Torino, Giappichelli, 2005, nonché G. VESPERINI (a cura di), L'e-government, Milano, Giuffrè, 2004. Sul d.lgs. n. 82 del 2005, cfr. G. CASSANO, C. GIURDANELLA, Il codice della pubblica amministrazione digitale, coord. E. Guarnaccia, Milano, Giuffrè, 2005.

avuto nel Ministro della funzione pubblica, né in quello delle riforme il suo fulcro, ma nel Ministro per l'innovazione e le tecnologie.

Una riforma, quella dell'amministrazione digitale, della quale il CAD è a sua volta il cuore (ma direi, soprattutto, la "bandiera"), indebolita da un lato dal suo essere quasi estranea a processi di cambiamento "reale" dell'amministrazione (l'introduzione delle ICT non è strumento per la semplificazione, ecc., ma è fine di per sé), ma dall'altro quasi rafforzata dalla sua inevitabile centralità.

Ecco, quindi, l'affastellarsi di linee guida, direttive, piani e programmi (prima) e di interventi normativi (poi), nel quadro, va peraltro riconosciuto, di un intervento riformatore con tratti di organicità e linearità, pur a fronte (da ultimo) di innegabili accelerazioni (accompagnate da titubanze ed imprudenze, come è forse inevitabile in questi casi, con questi tempi, e nell'attuale quadro politico). Questo perché, a ben vedere, quello dell'amministrazione digitale è (e non può che essere) un processo riformatore, più di lungo periodo, che sarebbe sbagliato voler vedere concluso e conchiuso nell'arco di una legislatura.

Eppure, a volte è questo il senso (il messaggio) che sembra potersi leggere nello stesso codice dell'amministrazione digitale, "coronamento e punto di arrivo" di un processo nato nell'arco della XIV legislatura ed in questa destinato ad arrivare a compimento (salvi gli inevitabili ritardi nella sua attuazione da parte delle amministrazioni). La qual cosa, però, è due volte errata: da un lato, infatti, il processo non nasce certo nel corso dell'ultimo quinquennio (il che peraltro ne rafforza l'importanza: non si tratta di una tendenza episodica, legata ad un certo contesto politico, ma di una linea di riforma di sistema, che si inserisce in un quadro coerente di politiche comunitarie, che prende l'avvio quantomeno già nel corso della legislatura precedente), e dall'altro, poi, il processo non è destinato, né può, chiudersi con lo spirare di una legislatura, ma richiede e presuppone tempi inevitabilmente più lunghi, investimenti ed interventi fino alla sua messa a regime (reale, non virtuale).

Proprio perché si tratta, quindi, di un processo di fondo, che mira a mutare il rapporto tra i cittadini e le amministrazioni (e tra queste), permettendo in particolare una più ampia condivisione di informazioni, una piena disponibilità di dati, servizi più efficienti e rispondenti ai bisogni dell'utenza, è necessario considerare questa riforma come un passaggio, pure centrale e rilevante in termini di snodo "culturale" (perché segna l'acquisita consapevolezza, per il legislatore e per le amministrazioni, della centralità di questo processo), pena il rischio di valutare il codice (in sé) come l'affermazione, per legge, di un modello che, in quanto in larga parte di là da venire, è sorretto unicamente dalla spinta politica (è, quindi, solo "attuale" e forse destinato a cessare di esserlo).

Ecco, in via generale, la chiave di queste brevi riflessioni vuole essere quella di "prendere sul serio" il CAD (e, soprattutto, l'amministrazione digitale), il che significa anche, però, non sottacere i problemi, le criticità, le accelerazioni e le mancate previsioni del codice. Un nuovo modo di amministrare con il quale, ci piaccia o meno, è davvero necessario confrontarci.

5.6. La “terza stagione” nell’applicazione delle ICT all’amministrazione pubblica

Va premesso che l’angolazione da cui analizzeremo le trasformazioni del sistema pubblico è in modo specifico quella del rapporto tra amministrazioni e cittadini, cosicché alcune considerazioni andrebbero forse precisate se viste nella diversa angolazione “interna” della circolazione di informazioni entro e tra le amministrazioni⁸⁰.

Riprendendo una citazione già richiamata da Arena, come “gubernar no es asfaltar”, così l’amministrazione digitale non è soltanto l’utilizzo di computer nell’attività amministrativa⁸¹. Pure, evidentemente, il possesso di dotazioni informatiche e la capacità diffusa del loro utilizzo è un presupposto di ogni successiva politica di apertura (mediante modalità ICT) al cittadino.

Nella complessiva disciplina delle ICT applicate all’amministrazione pubblica, il codice segna la trasformazione dell’approccio del legislatore che da interventi volti a favorire e disciplinare l’informatizzazione pubblica (per tutti, già il d.lgs. n. 39 del 1993, istitutivo dell’AIPA, dove l’informatica è intesa come strumento “per il miglioramento dei servizi”, erogati secondo modalità tradizionali), passando per provvedimenti volti a favorire ed accompagnare un processo affidato in larga parte a politiche pubbliche di *eGovernment* (disciplina delle firme elettroniche, riconoscimento di validità giuridica al documento informatico, disciplina delle modalità di trasmissione e delle forme di riconoscimento), giunge ora a regolare in modo diretto e finale (non solo strumentale) il rapporto tra cittadini ed amministrazioni nel nuovo contesto tecnologico.

Non si tratta più, soltanto (che non era già poco, come dimostrano i problemi incontrati al riguardo) di disciplinare gli strumenti che consentono al cittadino di rapportarsi per via digitale con l’amministrazione, tali da riconoscere valore giuridico a questa “interazione”, ma di riempire di contenuti (in termini di diritti, doveri, standard comuni)⁸² il rapporto tra cittadini e amministrazioni nel nuovo scenario digitale. Un passaggio degno di nota, che peraltro non arriva certo qui a compimento, ma del quale nel CAD troviamo la prima embrionale disciplina, la cui portata rivoluzionaria si stempera a volte tra scarsa azionabilità di alcuni diritti, circoscrizione di una serie di obblighi in modo diretto alle sole amministrazioni centrali, ecc.

Così facendo, però, pur tra queste incertezze, il legislatore definisce un nuovo modello di amministrazione: un’amministrazione che fornisce informazioni ed eroga servizi mediante le tecnologie dell’informazione e della comunicazione, ovvero consente di usufruire dei propri servizi da

⁸⁰ Un tema su cui ampiamente v. M.P. GUERRA, *Circolazione dell’informazione e sistema informativo pubblico: profili dell’accesso interamministrativo telematico. Tra testo unico della documentazione amministrativa e codice dell’amministrazione digitale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2005, 525 ss. 4 Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 129.

⁸¹ Cfr. G. ARENA, *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 129.

⁸² Si v. in particolare il capo I e il capo V del d.lgs. n. 82 del 2005.

postazioni remote, in un approccio multicanale che vede nelle reti telematiche (ed in particolare in Internet) la forma privilegiata di accesso.

Un modello assunto dal legislatore, che però non troviamo compiutamente definito nelle leggi che, nell'ultimo biennio, hanno regolato il fenomeno, ma che risulta chiaramente inquadrabile solo facendo un passo indietro (o "a lato") ed andando a confrontarci con le politiche legate all'applicazione delle ICT all'amministrazione pubblica, in una parola alle politiche di *eGovernment*.

Per quanto sia sulla leva legislativa che si concentra ora l'attenzione (dei protagonisti, degli interpreti), l'*eGovernment* nasce in primo luogo come politica, ed è "nelle politiche" che risiede il modello, e lo stesso può dirsi anche per alcuni istituti poi tradotti in legislazione: il disegno più compiuto resta lì, anche se il tratteggio normativo si fa sempre più chiaro. Una serie di concetti e di previsioni, indubbiamente ambigue se visti "di per sé", acquistano infatti chiarezza se letti nel quadro dei progetti che, a livello nazionale, prendono il via con l'Action Plan sull'*eGovernment* del 2000, e che poi vengono ulteriormente articolati e definiti attraverso linee guida e direttive nel corso della legislatura da poco conclusa (solo a titolo esemplificativo: cosa intendere per "usabilità", o per "servizi in rete", quale il rapporto tra amministrazioni statali e amministrazioni territoriali, e così via). L'esaurirsi (o quantomeno ridursi) del principale motore delle politiche di *eGovernment*, le risorse finanziarie, unito all'esigenza di non far rallentare (ma anzi se possibile accelerare) il processo, pare essere di importanza non secondaria nella scelta di dare uno "statuto" all'amministrazione digitale.

5.7. Il Codice tra dispersione normativa e volatilità delle discipline

Pur a fronte dell'importanza del passaggio, non possiamo trascurare alcune precisazioni, che l'enfatico utilizzo della parola "codice" potrebbe portarci a non valutare.

Uno dei problemi tipici di quanti si sono confrontati con l'*eGovernment* è stato (e come vedremo resta) quello di una rilevante dispersione normativa, ad intendere il fatto che le regolazioni che via via si sono succedute in materia sono state eterogenee, varie quanto a settori materiali di riferimento, oltre che spesso rapide e volatili. Elementi (pure non centrali) della disciplina dell'*eGovernment* sono stati quindi "sparsi" in previsioni rivolte a regolare l'informatizzazione pubblica (per tutti il già ricordato d.lgs. n. 39/1993), la documentazione amministrativa (ed anzi a lungo le previsioni più significative in materia rientravano nella disciplina del TUDA), ma anche in via generale l'azione o l'organizzazione amministrativa ("tracce" sono rinvenibili tanto nella l. n. 241/1990 quanto nel d.lgs. n. 165/2001, o nella legge n. 150/2000), la semplificazione amministrativa, la tutela della riservatezza, la disciplina delle comunicazioni elettroniche, per non parlare di regolazioni di settore.

Un quadro solo in parte (e con esiti controversi) semplificato dal codice.

Di tutte le discipline richiamate, la sola dimensione informatica della documentazione amministrativa, con il corollario di firme e flussi documentali, transita (in modo pure non completo) nel codice, con l'esito

peraltro di fare un codice “smontandone un altro”. Altre discipline, recenti, già si intrecciano con il codice già prima della sua recente riforma: la legge n. 4 del 2004 (c.d. “legge Stanca”), la disciplina del sistema pubblico di connettività (ora confluita nel codice stesso), le previsioni contenute nel “decreto competitività”.

Un codice che non è quindi realmente tale, ma una disciplina di principio, che costituisce attualmente il baricentro della disciplina della materia.

Ma il codice non è tale anche per un altro profilo, non meno problematico, che è la sua stabilità.

Da un lato questo è un dato forse ineliminabile, vista la materia: la digitalizzazione ha tempi più rapidi che non altri fenomeni, e la caducità delle regolazioni è quindi inevitabilmente legata ai tempi (rapidi) delle trasformazioni che connotano questa.

Ma anche di fronte a simili attenuanti, non si può non criticare la volatilità normativa che caratterizza questa operazione sin dal suo nascere: approvato nel marzo del 2005, entrato in vigore (solo) nel gennaio del 2006, sin dall’origine suscettibile di modifiche e quindi novellato in chiusura di legislatura, il CAD è stato interessato, a volte di poco preceduto, da interventi che, pur senza incidere sul suo testo, l’hanno comunque coinvolto (dal “decreto competitività” alla legge n. 15 del 2005, dalla legge finanziaria al “decreto omnibus” al “decreto milleproroghe”). Nel complesso, il quadro pare quello di una regolazione se non sempre incoerente certo incostante e frenetica, e viene naturale ricordare Dante, che criticava il legislatore fiorentino lamentando che “...a mezzo novembre non giunge quel che tu d’ottobre fili” (Purgatorio, VI).

Né la digitalizzazione dell’amministrazione è raggiunta, cosicché la disciplina che pure si vorrebbe completa, stabile ed organica è in realtà inevitabilmente “transitoria”, ed assistiamo ad una fase in cui si mira ad assicurare, di là da affermazioni talora sin troppo enfatiche, che il servizio sia erogato *anche* in rete, il diritto (di accesso, partecipazione, comunicazione, ecc.) dei cittadini sia fruibile *anche* mediante modalità telematiche.

5.8. Dati e servizi in rete nel codice dell’amministrazione digitale

Scendendo ad esaminare nel merito, pur brevemente, il CAD, la disciplina più innovativa appare, per quanto ci riguarda, quella riferibile all’insieme di diritti e relativa disponibilità di informazioni ed erogazione di servizi (profili questi ultimi tra loro, come vedremo, strettamente intrecciati).

Il nuovo “regime dei dati” viene affermato con dichiarazioni di principio di cui solo col tempo (e con l’attuazione che a questi principi verrà via via data) potremo davvero cogliere tutte le implicazioni.

Perché, a ben vedere, le affermazioni contenute nel codice paiono destinate a ridefinire il regime dei dati detenuti da amministrazioni pubbliche, che, in quanto non sussistano limiti di legge sono *dati pubblici*,

od in altre parole dati “conoscibili da chiunque”⁸³. Seppure non vi siano obbligate (salve le amministrazioni centrali nei limiti dei “contenuti obbligatori” e dei “moduli e formulari”), le amministrazioni sarebbero quindi tenute, conformemente ai principi del codice, a rendere disponibili questi dati. Il che ci costringe a confrontarci col variabile regime dei diversi dati detenuti dalle amministrazioni pubbliche, fatto però salvo questo nuovo principio (che a ben vedere è davvero il coronamento del superamento della logica del “segreto”) che è quello di “disponibilità”, che a sua volta è una nuova declinazione della trasparenza amministrativa, attualmente sempre meno “appagata” dal diritto di accesso così come riformato dalla legge n. 15 del 2005.⁸⁴

Quali i *dati* detenuti da pubbliche amministrazioni: anche a volerla semplificare, la tassonomia è ampia.⁸⁵

Dati riservati (perché la legge lo prevede) e tra questi in particolare dati (di norma non conoscibili da chiunque perché) personali (se non anche sensibili), dati anonimi perché tali per natura o perché trattati secondo il principio di necessità⁸⁶, e quindi dati *espressamente* pubblici perché come tali definiti dalla legge. Ecco, le amministrazioni dovrebbero rendere disponibili (in rete, a chiunque) tutti i dati compresi nelle ultime categorie (dati non riservati perché anonimi o pubblici), salvi gli accorgimenti necessari allorché, in presenza di dati (pubblici ma anche) personali⁸⁷, il nuovo trattamento non sia previsto per legge né equivalente ad altro già regolato.

Non meno significative le previsioni riferite ai *servizi* (in rete)

Pare necessario, in via preliminare, delimitare il fenomeno, e questo evidentemente a fronte, da un lato, della pluralità delle espressioni verbali utilizzate dallo stesso legislatore e, dall'altro, dall'assenza di una definizione espressa. A livello di politiche pubbliche, ed ora anche a livello legislativo, si parla infatti in modo sempre più frequente di servizi *on line* (o servizi in rete), volendo far riferimento a servizi di varia natura, a carattere prevalentemente burocratico, fruibili dagli utenti mediante modalità digitali.

Che le pubbliche amministrazioni (nel loro complesso) siano tenute ad erogare in rete i propri servizi, discende prima ancora che dal codice, già dalla stessa legge n. 4 del 2004 (c.d. Legge Stanca, in materia di accessibilità) che parla (nell'affermare il diritto di tutti ad accedervi) di

⁸³ Cfr. le definizioni di *disponibilità* e di *dato pubblico* contenute nell'art. 1 del codice dell'amministrazione digitale. ss.

⁸⁴ Su questi temi, più diffusamente, ci sia consentito rinviare (anche per i dovuti riferimenti) a E. CARLONI, *Nuove prospettive della trasparenza amministrativa: dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2005, 573.

⁸⁵ Sul punto, il commento al Capo V, sez. I e II, del codice, di E. MENICETTI, in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit. 9 Cfr. il d.lgs. n. 196 del 2003. 10 Le diverse tipologie non sono omogenee, ed è quindi possibile che dati pubblici perché espressamente definiti come tali da una norma (che prevede ad esempio la pubblicazione di certi atti e, quindi, dei dati ivi contenuti) siano anche personali (nella misura in cui si riferiscono ad un soggetto).

⁸⁶ Cfr. il d.lgs. n. 196 del 2003.

⁸⁷ Le diverse tipologie non sono omogenee, ed è quindi possibile che dati pubblici perché espressamente definiti come tali da una norma (che prevede ad esempio la pubblicazione di certi atti e, quindi, dei dati ivi contenuti) siano anche personali (nella misura in cui si riferiscono ad un soggetto).

“servizi che si articolano attraverso strumenti informatici e telematici” nonché di *“servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione”*, rispetto ai quali ultimi è previsto, in particolare, il diritto di accesso.

Una regolazione più ampia e compiuta del fenomeno è ora contenuta nel CAD.

Forse per la difficoltà (legata a problemi di *back office*) di assicurare una effettiva erogazione/transazione del servizio, è in relazione alla *“dimensione informativa”* che la disciplina del d.lgs. n. 82 del 2005 appare maggiormente penetrante. Ed è anzi da notare che questo avviene non solo per servizi che per loro natura consistono in diffusione/messa a disposizione di informazioni ma anche per quei servizi (*“comunicativi”, “transazionali”* ad utilizzare le classificazioni del Censis) che hanno, ad un basso grado di interazione, natura essenzialmente (anche in questi casi) informativa.

Per tutti questi servizi latamente *“informativi”*, assistiamo ad una prima serie di regole vincolanti per tutte le amministrazioni pubbliche. In parte di queste regole, rivolte a disciplinare i *“siti”* delle pubbliche amministrazioni, regolazione dei servizi (informativi) e regime dei dati si confondono.

Così i dati diffusi dalle amministrazioni devono essere assistiti da specifiche garanzie in ordine alla provenienza ed alla qualità, dal momento che, secondo quanto fissato dal quarto comma dell’art. 54, le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantirne *“la conformità e la corrispondenza con le informazioni contenute nei provvedimenti amministrativi originali”*: qui, quindi, la qualità dei dati si declina come sicurezza, certezza della provenienza, conformità agli originali.

Meno chiara la vincolatività per le amministrazioni *“non centrali”* di altre previsioni contenute nel CAD: mentre, infatti, assistiamo per le amministrazioni dello Stato ad una disciplina che, seppure ancora *“di principio”* comporta innegabili e dirette ricadute per le amministrazioni, tenute a realizzare *“siti”* istituzionali *“che rispettano i principi di usabilità, reperibilità, accessibilità anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità”* (art. 53), per le amministrazioni territoriali la realizzazione di siti istituzionali con analoghe caratteristiche resta, però, affidato a meccanismi di *governance*, ed in particolare alla promozione, da parte dello Stato, di specifiche intese ed azioni comuni.

Analogamente può dirsi per i *“contenuti minimi obbligatori”*, definiti per i siti delle amministrazioni centrali dall’art. 54 del codice, la cui diretta vincolatività è limitata alle amministrazioni centrali (che, *se già dispongono di propri siti*, devono conformarsi *entro ventiquattro mesi* a questo decalogo, le cui funzioni paiono però prevalentemente informative e di trasparenza).

Più strettamente in tema di servizi, la sezione III del Capo V del codice disciplina l’organizzazione e le finalità, le modalità di accesso, nonché il regime delle istanze e dichiarazioni presentate per via telematica alle pubbliche amministrazioni.

Senza che sia possibile soffermarci ulteriormente su questa disciplina, ci siano consentite, in chiusura, alcune notazioni rispetto ad

alcuni punti problematici che restano aperti (se non anche amplificati) alla luce di questa normativa (e del codice nel suo complesso).

5.9.1 diritti dei cittadini e delle imprese

Sebbene le disposizioni del Codice vedono quali principali destinatari le pubbliche amministrazioni, alcuni aspetti relativi all'utilizzo delle firme elettroniche, alla conservazione e trasmissione dei documenti, per le loro specifiche caratteristiche non possono certamente differenziarsi laddove il relativo uso avvenga da parte di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni quali i privati. A tali soggetti si applicano infatti le relative disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice.

Un ulteriore aspetto di rilievo riguarda i gestori dei pubblici servizi, i quali rivestono la natura giuridica di soggetti privati, ma svolgono funzioni di interesse dell'intera collettività con modalità del tutto analoghe ad una pubblica amministrazione: A tali soggetti certamente si applicano le disposizioni di cui ai capi II, III e IV del Codice, analogamente agli altri soggetti privati, ma si applicano anche le disposizioni di cui al capo V concernenti l'accesso ai documenti informatici e la fruibilità delle informazioni digitali (articolo 2, comma 4). Quelle norme, cioè che assicurano agli utenti la possibilità di fruire dei servizi erogati on line dai suddetti gestori.

Sebbene le norme del Codice prevedano come specifici destinatari le pubbliche amministrazioni nelle loro varie articolazioni, non si possono trascurare i cittadini e le imprese quali destinatari principali dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Ad essi il Codice dedica la seconda sezione del capo I del Codice – articoli da 3 a 13, prevedendo diritti per i cittadini e le imprese, quali il diritto all'uso delle tecnologie, alla partecipazione al procedimento informatico con l'uso delle tecnologie, ad effettuare

pagamenti con modalità informatiche ed utilizzare la posta certificata per lo scambio di documenti.

Le posizioni giuridiche di vantaggio contenute nelle norme indicate devono necessariamente tenere conto del livello di informatizzazione delle singole amministrazioni anche in relazione al diverso livello di applicazione delle norme del Codice alle amministrazioni centrali piuttosto che a quelle locali, secondo quanto già delineato con riferimento all'ambito di applicazione dell'intero corpo di norme del Codice.

5.10. Organizzazione dell'E-Government nelle Pubbliche Amministrazioni

Le possibilità conseguenti allo sviluppo dell'ICT nell'azione delle pubbliche amministrazioni consentono lo scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni e l'erogazione di servizi agli utenti. Tale importante fenomeno è noto con il nome di e- Government, cioè di un processo di innovazione tecnico-organizzativa della macchina pubblica, finalizzato a

favorire “l’integrazione dei processi di produzione e fornitura dei servizi interni ed esterni alla pubblica amministrazione”⁸⁸.

Per poter realizzare la necessaria integrazione di tali processi occorre definire metodologie operative che consentano lo scambio di dati e servizi tra le varie amministrazioni. Occorre, peraltro, rilevare che, salvo rari casi, un procedimento amministrativo coinvolge più amministrazioni, con la necessità che siano definite regole comuni di lavoro nelle amministrazioni interessate.

Il quadro costituzionale precedentemente delineato, richiede, inoltre, che sia possibile porre in essere forme di interazione anche tra pubbliche amministrazioni dotate di ambiti diversi di autonomia organizzativa e territoriale.

Con l’espressione *governance* si intende far riferimento all’applicazione dei modelli dell’azione pubblica in un contesto di partecipazione e trasparenza alle decisioni del management pubblico. Si tratta cioè di un modello organizzativo della politica realizzato attraverso meccanismi di negoziazione.

I modelli di *governance* che si stanno diffondendo nel nostro paese stanno trasformando il sistema decisionale pubblico e più in particolare il sistema decisionale delle

pubbliche amministrazioni, da un processo in cui norme, processi e comportamenti vengono calati dall’alto attraverso strumenti a vario rango coercitivi, in un processo in cui sono concretamente applicati principi di partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

In tale contesto la *governance* si indirizza a vari livelli decisionali dell’organizzazione pubblica, strutturata non più in senso piramidale, con al vertice gli organi dello Stato- apparato, ma organizzata in senso orizzontale con la partecipazione ai processi decisionali di una molteplicità di organismi, dotati di autonomia costituzionale, quali Regioni, Province, Comuni, in quel particolare assetto ordinamentale più conosciuto come federalismo. Come è stato correttamente osservato “l’evoluzione del quadro normativo in materia di e-Government deve essere considerato all’interno di un sistema istituzionale che si articola in misura crescente su più livelli di governo”⁸⁹.

La difficoltà, ma anche la necessità di definire delle regole di *governance* ha reso necessario delineare due distinte modalità organizzative tali da consentire l’interazione da un lato delle

amministrazioni centrali tra di loro e dall’altro le amministrazioni centrali con le Regioni e gli enti locali.

L’articolo 10 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, aveva previsto l’individuazione, presso ogni amministrazione, di un responsabile per i sistemi informativi automatizzati, competente per i risultati conseguiti in ciascuna amministrazione in relazione all’impiego delle tecnologie informatiche.

A distanza di più di dieci anni si è potuto verificare che tale figura non era sempre riuscita ad esprimere le potenzialità conferitele dalla

⁸⁸ A. C. Freschi, *Dall’e-government verso l’e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili*, atti del convegno *L’attuazione dell’e-government nel sistema regionale toscano* Firenze 13 gennaio 2002, in www.retetoscana.it

⁸⁹ A. Natalini, *L’e-Government nell’ordinamento italiano*, in G. Vesperini, (a cura di), *L’e-government*, Milano, 2004, p. 6.

norma, anche in conseguenza dei diversi assetti organizzativi. Occorre, pertanto dettare una disciplina funzionale per l'attuazione delle politiche dell'e-Government che fosse uniforme tra le varie amministrazioni nel rispetto della loro autonomia organizzativa⁹⁰.

In tale contesto è stato previsto che tutte le funzioni di indirizzo e coordinamento relativo allo sviluppo dei sistemi informativi, dei servizi erogati on line da ciascuna amministrazione, nonché le altre attribuzioni di cui all'articolo 17 del Codice siano assegnate ad un unico centro di competenza.

Non potendo il Codice dell'amministrazione digitale definire aspetti organizzativi relativi alle singole amministrazioni, ci si è limitati ad individuare l'insieme delle funzioni e

prevedere che siano svolte da un unico centro di competenza; non più le funzioni del responsabile sistemi informativi disgiunte dalle altre funzioni connesse, bensì un unico ufficio organizzato come meglio ritenuto da ciascuna amministrazione, ma comunque un unico soggetto cui sono attribuite le relative funzioni⁹¹.

Proprio nell'ottica di realizzare strutture per l'innovazione e le tecnologie che siano raccordate tra loro è stato, altresì, prevista una conferenza permanente per l'innovazione tecnologica di cui fanno parte i responsabili delle suddette strutture (articolo 18, comma 2).

Tale assetto organizzativo non trova, tuttavia, applicazione anche alle regioni ed agli enti locali in virtù della autonomia organizzativa attribuita loro dalla Costituzione⁹². È stato perciò previsto che, in applicazione dei principi di raccordo tra Stato, Regioni e autonomie locali, tali organismi possano adottare intese ed accordi utili per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso⁹³.

La particolarità dei contenuti e delle previsioni relative ai rapporti tra i vari livelli amministrativi coinvolti nel processo di digitalizzazione ha richiesto la previsione di un'apposita sede per la governance dell'e-Government, costituita dalla Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività, di cui si tratterà più diffusamente nella parte dedicata al capo VIII del Codice relativo al sistema pubblico di connettività.

5.11. La formazione e sottoscrizione del documento informatico

L'analisi di un procedimento amministrativo svolto con modalità digitale deve necessariamente iniziare dalla formazione di un documento

⁹⁰ L'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400, affida a regolamenti governativi l'organizzazione e la disciplina degli uffici dei ministeri

⁹¹ Ad esempio presso il ministero dei beni e le attività culturali è stata istituita la "direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione", mentre presso il ministero dell'economia e delle finanze è previsto il "servizio centrale sistema informativo integrato".

⁹² Per una interpretazione estensiva si veda A. Natalini, *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 11.

⁹³ Il quadro normativo dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali si veda il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, relativo alle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali.

amministrativo informatico quale atto d'ufficio o di iniziativa idoneo a dar vita al procedimento.

Già l'articolo 22 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel definire il documento amministrativo aveva previsto un riferimento, seppur minimo, all'utilizzo delle tecnologie informatiche, attribuendo valore giuridico ad "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica".

Si trattava, come evidente, di una definizione caratterizzata dall'utilizzo di specifiche tecnologie.

Diversamente il Codice fornisce una definizione di documento informatico più ampia e nello stesso tempo più aderente all'evoluzione tecnologica degli ultimi anni, definendo documento informatico "la rappresentazione di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti"⁹⁴.

Alla luce di tale definizione la validità e la rilevanza a tutti gli effetti di legge, stabilita dal Codice dipende dalla rispondenza del documento medesimo alle disposizioni contenute nel Codice ed alle regole tecniche in materia di documento informatico⁹⁵. In particolare il documento informatico è valido e rilevante agli effetti di legge ed è idoneo a soddisfare la forma scritta se la tecnologia con cui è stato realizzato garantisce la permanenza temporale la non modificabilità automatica⁹⁶.

Questi ultimi due requisiti trovano il loro fondamento nell'esigenza di garantire l'immutabilità nel tempo del documento, nonché la necessità che il documento non presenti campi variabili, cioè che

non vi siano parti del documento, come ad esempio cambiamenti di data o aggiornamenti di cifre che cambiano automaticamente sulla base di un distinto programma che effettua tali modifiche.

La disposizione precisa, inoltre, che la presenza di tali requisiti soddisfa le disposizioni di legge che impongono la forma scritta, come requisito di validità dell'atto.

In tale direzione la norma ha inteso fissare un chiaro raccordo con le previsioni di cui all'articolo 1350 del Codice civile, chiarendo che la forma informatica equivalente all'atto pubblico od alla scrittura privata autenticata è soddisfatta dal documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale, mentre la mera forma scritta, non richiesta a pena di nullità dalla legge o dalle parti, è soddisfatta dal documento informatico (anche non sottoscritto), formato nel rispetto delle regole tecniche che garantiscano la non modificabilità automatica del documento stesso⁹⁷. È stato cioè realizzato un allineamento della previsione normativa concernente il documento informatico all'ordinamento giuridico ed in particolare a quello civilistico in cui pur vigendo il principio generale della libertà della forma in taluni casi si fa

⁹⁴ Articolo 1, comma 1, lettera p). Tale definizione dai contenuti semplici, ma nello stesso tempo in grado di abbracciare una casistica estremamente ampia, deriva dall'impostazione a suggerita dall'Unione Europea in base alla quale le disposizioni normative devono essere tecnologicamente neutrali, in grado cioè di essere applicabili indipendentemente dalla tecnologia utilizzata. Ciò consente di rendere applicabile una norma anche con la rapida evoluzione tecnologica che ha contraddistinto gli ultimi anni.

⁹⁵ Dpcm 13 gennaio 2004 "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici" (G.U. 27 aprile 2004, n. 98).

⁹⁶ Articolo 20.

⁹⁷ Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

riferimento alla forma scritta, mentre in altri è richiesta ad substantiam come requisito di validità dell'atto.

E' stata quindi operata una distinzione tra una prima fattispecie in cui il documento informatico è equiparabile alla mera forma scritta che risulta essere soddisfatta dal documento informatico formato nel rispetto delle regole tecniche, che garantiscano la non modificabilità automatica dello stesso ed una seconda fattispecie in cui il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale e redatto secondo le regole tecniche, soddisfa il requisito della forma scritta quando essa è richiesta a fini contrattuali dalla legge o dalle parti sotto pena di nullità dell'atto e specificatamente nelle ipotesi di cui al comma 1 articolo 1350 del Codice civile punti da 1 a 12. In tale seconda ipotesi è essenziale la riconducibilità del documento alla volontà del sottoscrittore, identificabile con il titolare del dispositivo di firma .

Affermando che il documento soddisfa la forma scritta la norma vuole porre l'accento sulla differenza tra documento scritto e documento sottoscritto. Qualora il documento informatico non sottoscritto rispetti tutte le condizioni tecnologiche sopra descritte esso ha il medesimo valore che l'articolo 2712 del Codice civile attribuisce alle riproduzioni meccaniche, quali fotocopie e simili, cioè forma piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime⁹⁸.

Diversamente accade se il documento è firmato. In tal caso occorre distinguere con quale delle diverse tipologie di firme previste dalla normativa vigente sia stato firmato il documento.

L'ordinamento italiano prevede più tipologie di firme elettroniche e in particolare la firma elettronica e la firma digitale. La prima è l'insieme dei dati allegati oppure connessi tramite associazione logica ad altri dati elettronici, utilizzati come metodo di autenticazione informatica. La firma digitale è invece un particolare tipo di firma elettronica dotata di particolari tecniche di sicurezza e dal fatto che il suo rilascio sia stato effettuato dal certificatore di firme elettroniche cioè da un soggetto autorizzato⁹⁹.

Questa distinzione introdotta nel 1997¹⁰⁰ era volta a distinguere la sottoscrizione informatica dalle altre forme di mera identificazione informatica del soggetto. Solo la firma digitale, anche detta "firma forte" per le sue caratteristiche di sicurezza equivale ad una sottoscrizione; la firma elettronica, anche detta "firma debole" consente di identificare il

⁹⁸ L'articolo 2712 di cui si è riportato il contenuto si applica anche ai documenti informatici ai sensi di quanto disposto dall'articolo 23, comma 1.

⁹⁹ Dal punto di vista tecnologico appare opportuno evidenziare che la firma digitale non corrisponde al proprio nome e cognome apposto in calce ad un documento. Si tratta di più propriamente di un file nel quale è contenuto il certificato di firma nel quale sono indicati, tra l'altro, il nome, il cognome del titolare, nonché la denominazione del soggetto autorizzato al rilascio del certificato e dello strumento necessario per firmare. La tecnologia crittografica, cioè cifrata, che costituisce caratteristica tipica della firma digitale, è invece impiegata per sigillare i due file, (quello costituito dal documento che si intende sottoscrivere ed il file di firma), con modalità assimilabili alla "ceralacca ottocentesca" utilizzata per sigillare un documento. La semplice alterazione dei dati crittografici utilizzati per sigillare il documento lo rende invalido.

¹⁰⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

soggetto nelle applicazioni informatiche, (ad esempio il bancomat), ma non può essere, in alcun modo equiparata ad una sottoscrizione¹⁰¹.

Le due firme, oltre ad avere una differenziazione tecnologica hanno un diverso valore giuridico.

La firma elettronica anche detta "firma debole", come definita dallo stesso Codice costituisce metodo di autenticazione informatica, cioè strumento per farsi riconoscere dal sistema informatico. In molti casi per poter accedere o operare con i sistemi informatici occorre farsi riconoscere ed il sistema più diffuso è il riconoscimento tramite l'uso di codici PIN (personal identification number) e password. Tali strumenti, che correttamente consentono il riconoscimento di chi opera, nel senso che autenticano informaticamente l'accesso, dal punto di vista giuridico sono firme elettroniche c.d. "leggere".

Questo perché non è possibile attribuire a tali codici o strumenti con simili caratteristiche il valore giuridico che il nostro ordinamento attribuisce ad una firma autografa anche detta sottoscrizione, ed intesa come "il nome sottoscritto a titolo di convalida, attestazione o adesione personale"¹⁰², che costituisce "un dato somatico e personale, che risulta in un segno diverso per ogni soggetto che l'appone"¹⁰³.

Come già detto, nell'ordinamento italiano solo la firma digitale costituisce firma equivalente alla sottoscrizione per come descritta. Per tale motivo il documento informatico, sottoscritto con firma digitale ha piena prova "fino a querela di falso della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta" (art. 2712 del Codice civile).

L'applicazione completa e diretta dell'articolo 2702 del Codice civile, in base al quale l'efficacia della scrittura privata fa piena prova fino a querela di falso, ha posto alcuni problemi relativi alla diversa forma di accertamento dell'autenticità della firma autografa rispetto alla firma digitale.

¹⁰¹ Nel 1999 l'Unione Europea adottò la direttiva 1999/93/UE in materia di firme elettroniche nella quale fu prevista un'altra tipologia di firma definita qualificata della quale la firma digitale costituisce solo una tipologia. Pur nella consapevolezza della opportuna distinzione tra sottoscrizione (firma digitale) e generico strumento d'identificazione (firma elettronica), l'Unione Europea ritenne opportuno estendere il valore di sottoscrizione a forme di firme diverse dalla firma digitale, purché rispondessero ad alcuni specifici requisiti come l'essere ottenuta attraverso una procedura informatica che garantisse la connessione univoca al firmatario, essere stata creata con mezzi sui quali il firmatario potesse conservare un controllo esclusivo; i dati ai quali è collegata consentissero di rilevare se gli stessi sono stati successivamente modificati; che si basasse su un certificato di firma "qualificato", con ciò intendendo che il certificato di firma fosse rilasciato da un soggetto autorizzato definito certificatore di firma elettronica; ed infine che la firma fosse realizzata mediante un dispositivo sicuro. Questa è in sostanza la definizione di firma elettronica qualificata recepita anche nel Codice (articolo 1 comma1, lettera r). Con tale complessa definizione, il legislatore europeo ha inteso riferirsi a forme di firma diverse da quelle digitali, ma comunque dotate di caratteristiche tecniche di sicurezza, quali ad esempio il riconoscimento realizzato utilizzando l'impronta digitale o il riconoscimento tramite l'iride. Indipendentemente dalle possibili soluzioni tecnologiche che potranno essere adottate, l'unica firma elettronica al momento riconosciuta dal nostro ordinamento ed equivalente alla sottoscrizione apposta con una normale penna è la firma digitale.

¹⁰² G. Devoto - G. Oli, (voce), in *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 2002.

¹⁰³ R. Zagami, *Le firme elettroniche*, Milano, 2003, p. 20.

L'accertamento dell'autenticità della firma autografa avviene, in caso di contestazione, con il ricorso al perito calligrafo a fronte della cui perizia il soggetto interessato può eventualmente proporre incidente di querela di falso (art. 221 e segg. c.p.c.), ma non disconoscere la firma riconosciuta come autentica dal perito.

Diversamente accade nel procedimento di verifica della autenticità della firma digitale, laddove il perito, informatico e non calligrafico, per poter dichiarare che la firma è autentica, accerta che il dispositivo di firma sia valido, cioè rispondente ai requisiti di legge, che sia integro, cioè non sia stato alterato e non sia scaduto o non revocato; il medesimo perito, viceversa, non può accertare se il dispositivo di firma sia stato effettivamente utilizzato dal titolare o da altra persona¹⁰⁴.

Proprio per evitare questa forma di incertezza ed al fine di evitare il ricorso all'incidente di falso nel processo civile, in ogni caso il perito abbia riconosciuto la validità della firma, ma il titolare ne abbia disconosciuto l'uso, la norma ha previsto un'inversione dell'onere della prova: non sarà chi propone l'azione a dover dimostrare l'autenticità della firma apposta, come accade per la sottoscrizione autografa, bensì l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare, salvo che questi dia prova contraria. Sarà quindi il titolare del dispositivo di firma a dover dimostrare che quel dispositivo valido, integro, non scaduto o non revocato è stato usato da un soggetto diverso dal legittimo titolare.

Un ulteriore aspetto di particolare interesse relativo alla disciplina del documento informatico riguarda le copie di documenti informatici e più in particolare le copie di documenti formati in origine su altro tipo di supporto ad esempio cartaceo. Ciò assume particolare rilievo nell'ipotesi in cui si voglia riprodurre informaticamente un documento originariamente cartaceo, anche eventualmente al fine di distruggere il cartaceo¹⁰⁵.

L'articolo 23 distingue, a tal fine, tra originale unico e non unico intendendo con il primo l'originale cartaceo prodotto in unica copia come ad esempio l'assegno bancario e con il secondo l'originale cartaceo prodotto in duplice copia come ad esempio la fattura¹⁰⁶ o il conto corrente postale.

Tale distinzione determina la necessità di una diversa disciplina laddove per conservare informaticamente l'originale unico occorre che il processo di digitalizzazione, attraverso il quale il documento cartaceo viene riprodotto informaticamente, sia autenticato da un notaio o da altro pubblico ufficiale, (comma 4); diversamente per conservare digitalmente un originale cartaceo non unico è sufficiente che il processo di riproduzione sia verificato dal responsabile della conservazione mediante l'apposizione della propria firma digitale sul file che contiene il documento riprodotto, (comma 5).

¹⁰⁴ Sul titolare del dispositivo di firma grava, peraltro, l'obbligo di custodire e utilizzare il dispositivo di firma con la diligenza del buon padre di famiglia.

¹⁰⁵ Naturalmente tali procedure non possono riguardare documenti il cui valore storico o documentale verrebbe irrimediabilmente perso con la distruzione della carta stessa.

¹⁰⁶ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004 recante modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto.

Il diverso trattamento nei due casi trova fondamento nella impossibilità di verificare l'autenticità di un originale unico riprodotto informaticamente laddove l'originale cartaceo sia stato distrutto. Solo l'attestazione di un notaio o di un pubblico ufficiale può assicurare tale conformità. Diversamente accade laddove si sia in presenza di due originali, e il possibile confronto tra le due riproduzioni informatiche garantisce comunque la possibilità d'accertamento della conformità all'originale cartaceo.

Ulteriore aspetto è connesso alla possibilità di riprodurre su supporto cartaceo un documento informatico sottoscritto digitalmente.

L'attuale tecnologia non consente di riprodurre sul documento cartaceo la firma digitale, che è costituita da quello che più correttamente si definisce "certificato di firma". Per tale motivo un documento informatico firmato digitalmente è composto da due file: un file contenente il documento ed un file contenente il certificato di firma. La riproduzione cartacea del documento non contiene l'apposizione della firma.

In attesa di un'applicazione che consenta di riprodurre sul documento la firma digitale, il comma 2-bis dell'articolo 23 prevede che nell'ipotesi in cui sia necessario riprodurre un documento informatico su un supporto cartaceo idoneo, in quanto copia, a sostituire interamente l'originale, l'attestazione di conformità effettuata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò autorizzato ed allegata alla copia consente di perseguire lo scopo.

La disciplina della firma del documento è completata con le norme relative ai soggetti autorizzati al rilascio del certificato di firma, denominati certificatori.

Anche questa parte della legislazione italiana è fortemente condizionata dalla normativa comunitaria. Proprio sulla base di tale contesto normativo è previsto che le firme elettroniche c.d. "leggere" possono essere rilasciate da certificatori ai quali non è richiesta alcuna forma di autorizzazione per l'esercizio di tale attività, essendo loro richiesto solo il possesso di requisiti giuridici e non tecnici relativamente ai soggetti che svolgono tale attività (art. 26)¹⁰⁷. Nel caso in cui i certificatori rilascino invece certificati di firma qualificati, la normativa italiana ha previsto una DIA (dichiarazione di inizio di attività) attestante l'esistenza dei requisiti previsti dalla norma (art. 27).

Una terza categoria di certificatori è costituita dai certificatori accreditati, cioè dai soggetti che rilasciano certificati qualificati, i quali al fine di conseguire il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato in termini di qualità e sicurezza chiedono di essere accreditati presso il Cnipa (centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione). A seguito dell'accoglimento della domanda il certificatore è iscritto in un apposito elenco pubblico, consultabile anche in via telematica.

Il riconoscimento del possesso dei requisiti del livello più elevato in termini di qualità e sicurezza c.d. accreditamento consente, ai sensi dell'articolo 65, comma 1, lettera a), l'utilizzo della firma digitale nei

¹⁰⁷ Si tratta di una delle forme dell'applicazione della deregulation, cioè della riduzione dei vincoli posti a controllo dell'iniziativa imprenditoriale privata quale garanzia di efficienza del sistema economico.

rapporti con le pubbliche amministrazioni. Tale norma prevede, infatti, che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni sono valide se sottoscritte mediante firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato.

Sebbene il legislatore europeo e conseguentemente anche quello italiano abbiano previsto una sostanziale equivalenza tra firma qualificata e firma digitale, testimoniata da tutte le disposizioni nelle quale le due espressioni sono citate congiuntamente, come già detto l'unica firma con valore di sottoscrizione è la firma digitale, analogamente in un quadro normativo che prevede diverse tipologie di certificatori di firma il legislatore ha previsto che solo le firma rilasciate da certificatori accreditati costituiscano valida sottoscrizione.

5.12. La gestione e la conservazione dei documenti

La fase successiva del procedimento informatico delineato dalla normativa contenuta nel Codice, si occupa della gestione del documento, cioè del processo di trattamento del documento all'interno dell'amministrazione.

Comunemente noto anche come back office, il processo di gestione inizia con la protocollazione del documento, prosegue con l'invio del documento a coloro i quali intervengono nel procedimento, cui compete a vario livello predisporre ulteriori eventuali documenti, firmarli, protocollarli in uscita, trasmetterli e conservarli.

La realizzazione di tale articolato processo di gestione informatica dei flussi documentali e procedurali determina per le amministrazioni non solo l'introduzione di tecnologie avanzate, ma anche la rimodulazione dei contesti organizzativi nei quali operano tali procedure¹⁰⁸, in modo da conciliare i tempi e i modi dell'agire amministrativo con l'integrazione informatica e telematica e superando la frattura tra innovazione tecnologica e innovazione amministrativa.

Non si tratta quindi, come è evidente, solo di rimodulare la "forma" del procedimento amministrativo, ma anche di ripensare la realtà organizzativa in cui esso si cala e le possibili interazioni con il dato normativo¹⁰⁹.

Un primo aspetto della gestione documentale è costituito dal protocollo informatico¹¹⁰. La protocollazione costituisce quella fase del processo di trattamento del documento informatico che certifica la provenienza e la data di acquisizione di un documento identificandolo in

¹⁰⁸ S. Pigliapoco, *La gestione informatica dei documenti*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 89.

¹⁰⁹ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, n. 31/2006 del 30 gennaio 2006, p. 7

¹¹⁰ Disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428, il protocollo informatico ha successivamente trovato collocazione nel Testo unico della documentazione amministrativa d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445. Per un'analisi storica sui principi del protocollo: M. Grandi, *Il protocollo dalle origini ai giorni nostri*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 11.

maniera univoca nell'ambito di una sequenza numerica collegata all'indicazione cronologica¹¹¹.

Tali operazioni, realizzate su supporto cartaceo, alla luce della disciplina sul protocollo informatico possono essere realizzate utilizzando le tecnologie ICT, mediante la tenuta di un sistema di protocollazione finalizzato al reperimento ed alla disponibilità del documento archiviato nonché l'accesso ai documenti da parte delle pubbliche amministrazioni e dei privati interessati¹¹².

Si tratta di un'operazione tipica delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, più raramente dei singoli privati, attraverso la quale la corrispondenza in entrata ed in uscita viene classificata mediante l'apposizione sul documento di un numero progressivo e della data di effettuazione della protocollazione (operazione denominata *segnatura*) e la registrazione degli stessi dati, nonché del contenuto sommario del documento su un apposito registro (operazione denominata *registrazione*)¹¹³.

A decorrere dal 1° gennaio 2004 tutte le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto realizzare i propri sistemi informativi utilizzando il protocollo informatico. Ciò che la legge prevede è l'introduzione del c.d. nucleo minimo, cioè la possibilità di effettuare informaticamente le sole operazioni della *segnatura* e della *registrazione*.

Il protocollo informatico, tuttavia, è solo una parte - essenziale - dell'intero procedimento amministrativo e la sua efficacia è tanto più forte quanto più alto è il livello di digitalizzazione dell'intero procedimento. Il protocollo non può perciò essere considerato separato dagli altri aspetti della digitalizzazione del procedimento amministrativo, in particolare delle funzioni di accesso ai documenti e alle informazioni nonché dalla gestione dei flussi documentali e dalla gestione degli archivi dei procedimenti conclusi¹¹⁴.

Non si tratta solo di una mera operazione di protocollazione, ma attraverso le funzionalità consentite dalla tecnologia il protocollo informatico nella sua accezione più ampia viene anche a ricomprendere aspetti del processo quali il reperimento, disponibilità e trattazione del documento nell'accezione più ampia di gestione informatica dei documenti¹¹⁵.

I sistemi di protocollo informatico e di gestione dei flussi documentali possono così rappresentare lo strumento attraverso i quali perseguire gli obiettivi di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione

¹¹¹ G. Longobardi, *La normativa italiana per il protocollo*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 67.

¹¹² Articolo 21 decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513.

¹¹³ Per un'analisi storica sui principi del protocollo: M. Grandi, *Il protocollo dalle origini ai giorni nostri*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 11.

¹¹⁴ Si vedano gli articoli 52, 58 e ss, 64 e ss, 67 e ss. del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante Testo unico della documentazione amministrativa.

¹¹⁵ Utilizzando tali procedure si intende rendere maggiormente efficienti le amministrazioni attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la revisione degli uffici di protocollo, e la razionalizzazione dei flussi documentali, e nel contempo migliorare la trasparenza dell'azione amministrativa attraverso degli strumenti che rendano possibile un effettivo esercizio del diritto di accesso allo stato dei procedimenti ed ai relativi documenti da parte dei soggetti interessati (cittadini ed imprese).

amministrativa, intesa come concreto diritto dei cittadini e delle imprese di conoscere in ogni momento lo stato dei procedimenti che li riguardano.

In tale quadro tecnico-operativo le norme del Codice definiscono le possibilità di gestione informatizzata del procedimento.

Una prima forma di gestione del procedimento amministrativo informatico è rappresentata dalla possibilità di utilizzare gli strumenti tecnologici come supporto nello svolgimento della procedura, effettuando i medesimi passaggi procedurali che caratterizzano il procedimento amministrativo svolto con modalità cartacee. L'uso di tali strumenti si affianca, supportandolo, al più tradizionale svolgimento del procedimento amministrativo e la modalità informatica consente di effettuare le medesime operazioni necessarie nella procedura tradizionale.

L'insieme delle norme sin qui esaminate ci consente di svolgere l'intero procedimento con il supporto delle tecnologie. Oltre all'informatizzazione delle singole attività procedurali - documento, firma, protocollo, archiviazione, trasmissione -, la normativa prevede la possibilità di effettuare la partecipazione e l'accesso agli atti del procedimento, nonché la possibilità di effettuare la conferenza di servizi avvalendosi degli strumenti informatici disponibili.

Utilizzando una seconda possibilità di informatizzazione del procedimento amministrativo informatico le tecnologie di cui dispone ciascuna amministrazione sono utilizzate non come strumenti di "supporto" alle procedure svolte con modalità cartacee, ma come elementi attuativi delle fasi procedurali. Si parla in tal senso di cooperazione applicativa, cioè della possibilità di interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e lo svolgimento dei procedimenti amministrativi¹¹⁶. Si tratta, cioè, di procedure amministrative svolte direttamente dagli elaboratori i quali utilizzando i dati di cui dispongono sono in grado di svolgere l'intera procedura amministrativa interagendo con i dati anche in possesso di altre amministrazioni¹¹⁷.

In tal modo non si avrà più un procedimento svolto dagli operatori delle pubbliche amministrazioni, i quali, pur avvalendosi delle descritte tecnologie per l'acquisizione degli elementi istruttori, gestiscono i dati acquisiti in prima persona, con il solo supporto delle tecnologie ICT. Grazie alle regole della cooperazione applicativa lo svolgimento del procedimento amministrativo sarà realizzato direttamente dalle macchine. Non più una richiesta di dati attraverso un fax o mediante accesso diretto alla banca dati di un'altra amministrazione; sarà l'applicazione a reperire autonomamente e a gestire gli elementi necessari per lo svolgimento del procedimento.

Proprio perché si tratta di applicazioni ICT all'azione amministrativa di più soggetti pubblici non è sufficiente prevedere solo regole

¹¹⁶ Articolo 72, comma 1, lettera e), introdotto dal decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 159.

¹¹⁷ Ad esempio nelle autorizzazioni, cioè in quegli atti necessari per la rimozione di un impedimento al legittimo esercizio del diritto sarà l'elaboratore o meglio la procedura raccoglie tutti i dati necessari al fine di poter rilasciare il provvedimento autorizzatorio finale. Il problema della discrezionalità nel procedimento. Nota di rinvio al paragrafo 15 sulle banche dati di interesse nazionale il procedimento svolto con la cooperazione applicativa (ina-saia).

tecnologiche. Il Codice ha infatti individuato due principi l'uno a carattere organizzativo, l'altro giuridico documentale necessari per la realizzazione della cooperazione applicativa. In primo luogo le amministrazioni devono collaborare tra loro per integrare i procedimenti di rispettiva competenza al fine di agevolare gli adempimenti di cittadini ed imprese e rendere più efficienti i procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, attraverso idonei sistemi di cooperazione¹¹⁸. Inoltre per poter svolgere un intero procedimento attraverso l'uso delle tecnologie ICT lo scambio di documenti informatici costituisce invio documentale valido ad ogni effetto di legge per lo svolgimento dei procedimenti a condizione che tale invio sia realizzato attraverso le applicazioni del sistema pubblico di connettività¹¹⁹.

Attualmente per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi nel rispetto delle procedure di cooperazione applicativa con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi. Le caratteristiche tecnologiche del sistema pubblico di connettività, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del Sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale. Per poter attribuire valore legale all'invio documentale la disposizione prevede, prioritariamente, che devono risultare con certezza il momento dell'invio e quello della ricezione e che sia, altresì, garantita l'integrità del documento.

Una terza forma di gestione del procedimento amministrativo informatico prevede l'utilizzazione di un fascicolo informatico ove sono raccolti atti, documenti e dati dell'intero iter procedimentale, disponendo, per la sua costituzione, formazione, gestione, conservazione e trasmissione, l'applicazione delle norme e delle regole tecniche che presiedono la gestione delle varie fasi di vita del documento amministrativo informatico. Pur essendo nella sua costituzione e gestione curato dall'amministrazione titolare del procedimento, il fascicolo informatico può essere consultato ed alimentato da parte di tutte le amministrazioni che intervengono nel procedimento.

Le nuove norme introdotte all'articolo 41 prevedono una gestione flessibile del fascicolo da parte della pubblica amministrazione titolare che ne ha in carico la cura, in quanto può contenere delle aree riservate, cui hanno accesso la medesima o solo alcuni soggetti da essa individuati ed aree accessibili in modo più ampio¹²⁰.

Aspetto ulteriore connesso alla gestione è costituito dalla conservazione dei documenti informatici, disciplinata negli articoli 43 e 44. Quello della conservazione costituisce un profilo di particolare importanza e delicatezza, laddove, probabilmente per la prima volta nella storia dell'uomo, escludendo le forme di scritture cifrate, per poter leggere un documento non è sufficiente utilizzare la percezione visiva,

¹¹⁸ Art. 63, comma 4 solo per le pa centrali.

¹¹⁹ Articolo 76, introdotto dal decreto legislativo correttivo 4 aprile 2006, n. 159.

¹²⁰ Articolo 41, comma 2-bis, introdotto dal decreto legislativo correttivo 4 aprile 2006, n. 159.

ma occorre utilizzare uno strumento che consente di rendere percepibile all'occhio umano il documento medesimo.

Alla luce di tali considerazioni i principi contenuti nel Codice che regolano la conservazione sono legati alla leggibilità del documento ed alla sopravvivenza nel tempo del documento.

Per rendere applicabile tali principi occorre che vengano stabilite regole tecniche la cui applicazione consente il rispetto di tali principi quali ad esempio l'obbligo di riversare su supporti aggiornati i documenti da conservare¹²¹.

Per quanto attiene la conservazione nel tempo dei documenti informatici ciò che caratterizza la conservazione informatica, ma più in generale l'uso delle tecnologie ICT rispetto al tradizionale sistema cartaceo è costituito dalla impossibilità di leggere i documenti indipendentemente dall'utilizzo di un supporto tecnologico.

Appare pertanto indispensabile conservare il documento in modo da mantenerlo conforme all'originale e renderlo sempre leggibile.

Si tratta essenzialmente di applicare le regole tecniche e le regole giuridico- organizzative che impongano alle amministrazioni una sollecita e tempestiva applicazione delle regole tecniche tale da prevedere che la conservazione sia fine a sé stessa, ma consenta invece una rapida reperibilità, leggibilità ed utilizzabilità del documento conservato.

5.13. La trasmissione

Esaurito il processo di formazione, sottoscrizione, protocollo gestione e conservazione del documento informatico il Codice disciplina la trasmissione del documento informatico, cioè le modalità attraverso le quali è possibile inviare un documento ad un altro organo o ad un'altra amministrazione coinvolta nel procedimento o al destinatario finale del procedimento medesimo.

Quello della trasmissione con l'utilizzo di strumenti informatici non è un tema nuovo nel nostro ordinamento. Già l'articolo 6, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, aveva previsto la possibilità che "le comunicazioni tra amministrazioni pubbliche, che avvengano via telefax sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza". Tuttavia la medesima norma prevedeva che "qualora dalle comunicazioni possano nascere diritti, doveri, legittime aspettative di terzi, prima dell'atto finale del procedimento dovrà essere acquisito agli atti l'originale della comunicazione". Si tratta di quella che è comunemente nota come anticipazione via fax".

Tale modalità di trasmissione dagli indubbi connotati acceleratori, non risolveva completamente il problema, richiedendo, comunque, l'invio del documento cartaceo prima della conclusione del procedimento. Si trattava, comunque, di un primo accenno embrionale dell'informatizzazione del procedimento amministrativo.

Superando tale disposizione, peraltro limitata al solo uso del telefax, il Codice ha fissato un primo principio volto ad attribuire valore giuridico

¹²¹ Per maggiori approfondimenti sulla conservazione si rinvia alle regole tecniche contenute nella delibera CNIPA n. 11/2004, reperibile sul sito www.cnipa.it.

alla trasmissione informatica di documenti "effettuata con qualsiasi mezzo telematico o informatico ivi compreso il fax".

Si tratta anche in questo caso dell'affermazione di un principio giuridico neutrale alla tecnologia usata; indipendentemente dallo strumento elettronico, la trasmissione è valida se rispondente ai requisiti giuridici fissati dalla norma.

In un'ottica volta ad effettuare un passaggio coerente con le tecnologie esistenti, la norma include espressamente il telefax tra le possibilità tecnologiche utilizzabili, precisando che "la trasmissione non deve essere seguita da quella del documento originale". Viene in tal modo dettata una disciplina anche volta a superare i contenuti del citato articolo 6, comma 2, della legge n. 412 del 1991.

Per poter attribuire valore giuridico alla trasmissione la norma (articolo 45, comma 2), ha individuato i singoli momenti della trasmissione attribuendo a ciascuno di essi lo specifico valore necessario alla effettuazione dell'intero processo. Mentre l'aspetto dell'invio non si differenzia tra la spedizione cartacea e quella elettronica, laddove il momento costitutivo è individuato nella consegna al vettore (nella posta cartacea) ed al gestore (nella posta elettronica), maggiori complessità sorgono nella consegna.

L'attuale sistema giuridico relativo alla trasmissione della corrispondenza prevede distinte forme di consegna, individuabili nel recapito presso il proprio indirizzo o presso una casella collocata presso gli uffici postali.

Le particolari caratteristiche tecniche della posta elettronica hanno reso necessaria l'individuazione di un principio giuridico ricavato dalla seconda opzione: la posta elettronica recapitata non è materialmente nel PC, telefonino o altro strumento tecnologico in possesso di ciascuno di noi, ma è nella casella di posta messa a disposizione del proprio gestore (storage). Per poter accedere alla propria posta è infatti necessario collegarsi al proprio gestore utilizzando la rete internet ed accedere in tal modo alla propria casella di posta elettronica. Il documento oltre ad essere trasmesso deve essere consegnato al destinatario, il quale deve avere anche la disponibilità del documento stesso.

La distinzione tra consegna e disponibilità è strettamente connessa con le caratteristiche tecnologiche della trasmissione telematica di documenti, laddove la consegna avviene sul server, cioè presso il gestore della posta mentre la disponibilità è sul client cioè sul proprio personal computer o apparato tecnologico mediante il quale è possibile ricevere la posta elettronica.

Riassumendo, la norma prevede che il documento si intende consegnato quando è collocato nello storage, ove il destinatario può accedere per "scaricare" il documento.

Tra le pubbliche amministrazioni la trasmissione informatica di documenti avviene di norma mediante l'utilizzo della posta elettronica: Questo è ciò che afferma l'articolo 47. Attraverso tale disposizione, si individuano alcuni importanti principi: si individua nella posta elettronica una specifica modalità tecnologica di trasmissione e ad essa si attribuisce

valore di strumento ordinario di trasmissione relegando a semplice eccezione la trasmissione cartacea (comma 1)¹²².

La norma individua, inoltre, le fattispecie in virtù delle quali la trasmissione con posta elettronica è valida (comma 2). In una prima ipotesi la trasmissione con posta elettronica è valida se il documento è inviato e sottoscritto con firma digitale (lettera a). In tale ipotesi l'ordinamento si basa sul valore giuridico dal documento sottoscritto con firma digitale e alla luce delle particolari caratteristiche di tale firma (cfr. par. 5.2) ne riconosce pieno valore giuridico anche ai fini della trasmissione. La sottoscrizione con firma digitale è elemento sufficiente indipendentemente dallo strumento di trasmissione usato.

In una seconda ipotesi la trasmissione con posta elettronica è valida se il documento trasmesso è dotato di protocollo informatico (lettera b). L'apposizione di un protocollo informatizzato consente, infatti, di individuare con assoluta certezza l'ufficio che ha apposto il protocollo, la data di apposizione ed il numero progressivo cronologico, così, di dare valore giuridico alla trasmissione.

La terza ipotesi delineata dalla norma per la verifica della provenienza ai fini della validità della comunicazione è una previsione residuale: poiché è possibile ipotizzare forme di trasmissione cui attribuire validità anche oltre quelle espressamente previste dalle lettere a, b, e d, dell'articolo 47 il Codice rinvia alle altre norme dettate dall'ordinamento e ai contenuti delle regole tecniche per poter verificare la provenienza delle comunicazioni ed attribuire ad esse validità ai fini del procedimento amministrativo (lettera c). In virtù di tale norma hanno valore, e ad esse non deve seguire l'originale cartaceo¹²³. Il telefax utilizzato tramite una posta elettronica, nonché una semplice posta elettronica delle quali sia possibile accertare il mittente¹²⁴.

Un'ulteriore ipotesi in base alla quale è possibile verificare la provenienza ed in base alla quale la comunicazione è valida è la trasmissione con posta elettronica certificata (articolo 47, comma 1, lettera d).

¹²² In relazione all'impiego della posta elettronica nelle pubbliche amministrazioni la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie ha emanato la direttiva 27 novembre 2003, ove si prevede che è sufficiente ricorrere ad un semplice messaggio di posta elettronica, ad esempio, per richiedere o concedere ferie o permessi, richiedere o comunicare designazioni in comitati, commissioni, gruppi di lavoro o altri organismi, convocare riunioni, inviare comunicazioni di servizio ovvero notizie dirette al singolo dipendente (in merito alla distribuzione di buoni pasto, al pagamento delle competenze, a convenzioni stipulate dall'amministrazione ecc...), diffondere circolari o ordini di servizio; unitamente al messaggio di posta elettronica, è anche possibile trasmettere, in luogo di documenti cartacei, documenti amministrativi informatici in merito ai quali tale modalità di trasmissione va utilizzata ordinariamente qualora sia sufficiente conoscere il mittente e la data di invio.

¹²³ Sul punto la citata direttiva 27 novembre 2003 in tema di posta elettronica ha previsto che al fine di avere certezza della ricezione del documento da parte del destinatario, il mittente ove ritenuto necessario può richiedere al destinatario stesso un messaggio di risposta che confermi l'avvenuta ricezione.

¹²⁴ Con riferimento all'uso del telefax la direttiva 27 novembre 2003 ha precisato che la posta elettronica può essere utilizzata anche per la trasmissione della copia di documenti redatti su supporto cartaceo (copia immagine) con il risultato, rispetto al telefax, di ridurre tempi, costi e risorse umane da impiegare, soprattutto quando il medesimo documento debba, contemporaneamente, raggiungere più destinatari.

La disciplina giuridica e tecnologica relativa alla posta elettronica certificata è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. Il Codice si limita ad effettuare un richiamo a tale normativa definendo alcuni principi fondamentali.

In primo luogo si tratta di un particolare sistema di trasmissione di posta elettronica, le cui caratteristiche giuridiche consentono di dotare di valore giuridico la trasmissione di documenti prodotti e trasmessi tramite strumenti informatici, che “necessitano di una ricevuta di invio e di una ricevuta di ritorno” (art. 48, comma 1).

In secondo luogo la posta elettronica certificata equivale alla notificazione a mezzo posta nei casi consentiti dalla legge (art. 48, comma 2); Una precisazione appare d’obbligo. Laddove il legislatore ha inteso far riferimento alla notificazione si intende la notificazione amministrativa e non quella disciplinata dalle norme dei codici di procedura civile e di procedura penale, in quanto alla luce delle norme processuali l’articolo 48 comma 2, ben può consentire anche la notificazione processuale che, anche se con l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione della comunicazione, deve comunque essere materialmente fatta dai soggetti preposti alle notifiche e cioè gli ufficiali giudiziari.

Lo schema di funzionamento della posta elettronica certificata, disciplinato nel citato d.p.r. n. 68 del 2005, è stato realizzato riproponendo sul piano informatico il modello cartaceo della raccomandata con ricevuta di ritorno. La fattispecie cartacea prevede, infatti, la compilazione di una ricevuta di invio nel momento in cui il soggetto consegna per la spedizione il plico in raccomandata ed una ricevuta di ritorno che attesta l’avvenuta consegna nei modi di legge al destinatario.

Analogamente la PEC, in applicazione del principio generale di cui all’articolo 45, comma 2, prevede una ricevuta rilasciata dal gestore di posta utilizzata dal mittente rilasciata nel momento in cui il documento è stato inviato al proprio gestore (ricevuta di invio) ed una ricevuta di ritorno rilasciata nel momento in cui il documento è disponibile nella casella di posta messa a disposizione del gestore.

L’affermazione di tale principio, potrebbe, tuttavia sollevare alcune critiche, laddove la ricevuta viene rilasciata indipendentemente dalla consapevolezza del destinatario di aver ricevuto un documento. Ciò è quanto già accade con le normali raccomandate, laddove tale tipo di corrispondenza può essere ricevuta anche da persona diversa dal destinatario (familiare o altro), ma, rispetto al tradizionale sistema cartaceo, presenta il vantaggio che in caso di assenza la lettura on line può essere effettuata da qualsiasi postazione.

Aspetto di particolare rilievo nell’esame della norma è costituito dalla necessità che il documento informatico trasmesso sia reso disponibile “all’indirizzo elettronico dichiarato dal destinatario”.

Diversamente da ciò che accade nella raccomandata con ricevuta di ritorno, laddove in assenza di uno specifico indirizzo del destinatario si utilizza la residenza, l’ordinamento non prevede, al momento, un istituto assimilabile alla residenza informatica. Inoltre ciascuno utente può avere

anche più di un indirizzo di posta elettronica anche certificata. Per questo motivo è stato previsto che per i privati che intendono utilizzare il

servizio di posta elettronica certificata, il solo indirizzo valido, ad ogni effetto giuridico, è quello espressamente dichiarato ai fini di ciascun procedimento con le pubbliche amministrazioni o di ogni singolo rapporto intrattenuto tra privati o tra questi e le pubbliche amministrazioni. Tale dichiarazione obbliga solo il dichiarante e può essere revocata nella stessa forma¹²⁵.

Non è quindi sufficiente avere una casella di posta elettronica certificata, ma occorre che in occasione di ciascun procedimento instaurato con una pubblica amministrazione o di un rapporto intrattenuto con un altro soggetto privato l'indirizzo sia espressamente dichiarato. Si tratta cioè di una specifica volontà del soggetto interessato a trasmettere e ricevere documenti informaticamente per quello specifico rapporto.

A maggior precisazione la norma prevede, inoltre, che la volontà del soggetto non può dedursi dalla semplice indicazione dell'indirizzo di posta certificata in documenti quali la carta intestata o biglietti da visita (comma 3). A fronte di tale espressa volontà sussiste anche un onere per l'utente che intende utilizzare la posta elettronica certificata, che è quello di accedere alla propria casella di posta per verificare l'eventuale presenza di documenti pervenuti.

Solo per le aziende, al fine di non dover dichiarare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata ad ogni rapporto è ammessa l'indicazione di tale indirizzo nell'atto di iscrizione al registro delle imprese (comma 4).

Per poter inviare un messaggio utilizzando la posta elettronica certificata occorre inoltre che sia il mittente che il destinatario siano dotati di una casella di posta elettronica certificata. Questo perché al fine di fornire livelli di servizio tali da assicurare un recapito certo la normativa prevede che tale servizio possa essere erogato solo da soggetti con requisiti tecnico economici predeterminati e che siano iscritti in un apposito elenco tenuto da una pubblica amministrazione¹²⁶.

Un particolare aspetto è legato ai rapporti tra la posta elettronica certificata ed i documenti sottoscritti con firma digitale: le due cose sono complementari ma non inscindibili. E' ben possibile trasmettere un documento firmato digitalmente con una semplice posta elettronica, così come è possibile trasmettere un semplice documento con una posta elettronica certificata. Non va confusa la valenza di contenitore attribuita alla posta elettronica certificata dal valore di contenuto attribuita ad un documento sottoscritto digitalmente.

5.14. I dati delle pubbliche amministrazioni e l'erogazione dei servizi on - line

La descrizione degli istituti relativi alla formazione, sottoscrizione, archiviazione, gestione e trasmissione del documento informatico esauriscono tutte le fasi necessarie per realizzare con le tecnologie informatiche un procedimento amministrativo.

¹²⁵ Articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68.

¹²⁶ Ai sensi dell'articolo 14 del d.p.r. n. 68 del 2005 il Centro nazionale per l'informatica nelle pubbliche amministrazioni - CNIPA, gestisce l'elenco dei certificatori di posta elettronica certificata.

L'analisi del procedimento amministrativo in tutte le sue fasi dalla formazione del documento al suo invio al destinatario non esaurisce, tuttavia, i profili relativamente ai quali occorre procedere alla informatizzazione.

Lo svolgimento di un procedimento amministrativo, che come detto nella gran parte dei casi coinvolge più amministrazioni, è finalizzato a consentire a ciascuna amministrazione e principalmente all'amministrazione preposta all'adozione del provvedimento finale di entrare in possesso delle informazioni detenute da altre amministrazioni, indispensabili per effettuare tutte le attività acquisitive, istruttorie, valutative e decisionali finalizzate all'adozione del provvedimento amministrativo finale.

L'informatizzazione del circuito di circolazione delle informazioni consente un'indubbia velocizzazione dell'iter procedimentale tra le varie amministrazioni e nei confronti dei privati, ma costituisce una mera forma di collegamento tra i soggetti interessati. Diversamente la condivisione delle informazioni costituisce il livello ulteriore attraverso il quale gli elementi della conoscenza possono essere resi disponibili per le scelte e le decisioni delle pubbliche amministrazioni.

Precedentemente si è parlato del procedimento amministrativo svolto attraverso la cooperazione applicativa, ma prevedere procedure informatiche che consentano la realizzazione di procedimenti amministrativi presuppone necessariamente la condivisione dei dati tra le pubbliche amministrazioni.

Per la realizzazione di tali obiettivi il Codice prevede che i dati di cui dispone ciascuna amministrazione devono essere raccolti conservati e resi disponibili in modo che le altre amministrazioni, ed i privati quando consentito, possano fruire e riutilizzare i dati stessi¹²⁷. Fruire di un dato significa poter utilizzare un dato di un'altra amministrazione non solo visualizzandolo, ma anche trasferendolo nei propri sistemi informativi automatizzati¹²⁸. Tuttavia la titolarità del dato rimane in capo all'amministrazione, sia dal punto di vista della vigente normativa relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico¹²⁹, sia con riferimento eventuali applicativi procedurali che dovranno utilizzare necessariamente il dato fornito dal titolare del dato medesimo per avere certezza legale del dato utilizzato.

In molti casi accade che l'informazione o l'insieme delle informazioni non siano gestite da un'unica amministrazione; si pensi ad esempio ai dati sanitari di un individuo detenuti certamente dalla ASL, ma anche da un ospedale, da un medico di base ecc. Si tratta di dati omogenei per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni coinvolte per lo svolgimento delle proprie competenze istituzionali.

Per una migliore fruizione di tali dati l'articolo 60 prevede l'individuazione e la costituzione di basi di dati di interesse nazionali finalizzate alla creazione di un sistema informativo unitario.

¹²⁷ Articolo 50 Decreto legislativo 24 gennaio 2006, attuativo della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

¹²⁸ Articolo 1, comma 1, lettera t).

¹²⁹ Decreto legislativo 24 gennaio 2006, attuativo della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico.

I siti internet e le pagine web costituiscono la modalità più utilizzata per l'erogazione e la fruizione di servizi erogati on line. Anche le pubbliche amministrazioni, allineatesi a tale nuova forma di rapporto con i cittadini, si sono adeguate proponendo propri siti. Il diverso sviluppo dell'innovazione e la mancanza di regole comuni ha determinato un panorama di siti pubblici estremamente diversificato, nei quali si riscontrano diversi livelli di qualità nell'erogazione dei servizi¹³⁰.

La scelta operata dal legislatore nella definizione dei contenuti minimi previsti per ciascun sito tiene conto dei principi descritti nel Codice dell'amministrazione digitale nel suo complesso, ma tiene altresì conto della necessità di dare attuazione alla normativa vigente in materia di trasparenza e qualità dei servizi forniti all'utente anche mediante l'utilizzo degli strumenti dell'ICT¹³¹.

In tal senso si prevede che sui siti sia pubblicato l'elenco completo delle caselle di posta elettronica attive, specificando se si tratta di una casella di posta istituzionale o di una casella di posta certificata, nonché l'elenco dei servizi disponibili erogati on line.

Gli articoli 2 e 4 della legge n. 241 del 1990 prevedono che ciascuna amministrazione fornisca indicazione dei procedimenti svolti e dei relativi termini di conclusione, nonché l'indicazione degli uffici (e dei dirigenti) responsabili di ciascun procedimento; inoltre l'articolo 26 della stessa legge prevede, altresì, che "siano pubblicati, secondo le modalità previste dai singoli ordinamenti, le direttive, i programmi, le istruzioni, le circolari e ogni atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti di una pubblica amministrazione ovvero nel quale si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse". Il sito costituisce lo strumento attraverso il quale tutte queste informazioni e non solo queste trovano facile e comprensibile reperimento.

I dati pubblici contenuti nei siti delle pubbliche amministrazioni devono, inoltre, essere fruibili in rete gratuitamente e senza necessità di identificazione informatica; tuttavia occorre evidenziare che ci possono essere dei dati che, sebbene prodotti dalle pubbliche amministrazioni, non siano pubblici in quanto soggetti, ad esempio, alla disciplina della legge n. 241 del 1990 o del decreto legislativo n. 196 del 2003, per i quali occorra l'identificazione informatica. In altri casi, può essere previsto il riconoscimento di eventuali costi eccezionali sostenuti dall'amministrazione cedente anche in relazione a quanto previsto dalla citata normativa in materia di riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico.

Un primo aspetto da tenere in considerazione in relazione alla fruibilità on line dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni è

¹³⁰ L'Unione europea ha definito quattro livelli di interazione tra cittadini e pubblica amministrazione per monitorare il livello dell'erogazione dei servizi *on line*. Un secondo livello è costituito dall'interazione monodirezionale che consente lo scarico di moduli per la richiesta di erogazione del servizio che dovrà comunque essere inoltrata per canali tradizionali. Un terzo livello è costituito dall'interazione bidirezionale che prevede la possibilità di attivare *on-line* l'erogazione del servizio, compresa l'identificazione dell'utente e la conferma al richiedente della presa in carico della richiesta: il quarto è il livello di transazione, che consente all'utente di fruire di un servizio interamente on-line, interagendo con l'amministrazione.

¹³¹ Articolo 54

costituita dalla possibilità di ottenere dai siti web delle pubbliche amministrazioni i moduli e i formulari, nonché l'elenco della documentazione necessaria per ciascun procedimento. In tal modo sia nell'eventualità che i moduli e i formulari possano essere scaricati dal sito dell'amministrazione per poi essere presentati in modalità cartacea, sia che vengano compilati e inoltrati direttamente sulla pagina web, comunque i moduli devono essere disponibili anche on line. Proprio per rafforzare tale principio la norma prevede altresì che "trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del Codice, i moduli o i formulari che non siano stati pubblicati sul sito non possono essere richiesti ed i relativi procedimenti possono essere conclusi anche in assenza dei suddetti moduli o formulari"¹³². Al fine di dare corretta e puntuale applicazione a tale disposizione sarà necessario che le amministrazioni applichino opportune regole tecniche in materia di documenti informatici (marcatura temporale o altro) che consentano di stabilire con certezza il momento nel quale un dato modulo o documento richiesto sia stato collocato sul sito. Ciò al fine di evitare contestazioni tra l'utente e l'amministrazione in ordine al momento di pubblicazione sul sito del modulo o documento richiesto.

Ulteriore aspetto è rappresentato dalla pubblicazione sui siti di atti normativi e amministrativi che produce gli effetti giuridici della pubblicità costitutiva solo nei casi e secondo le modalità espressamente previste dall'ordinamento, non producendo alcun effetto derogatorio delle norme attualmente vigenti relative alla pubblicità costitutiva, ciò a conferma delle finalità del Codice che non sono quelle di rielaborare una sistematica del diritto già contenuta in norme civilistiche o penalistiche dell'ordinamento aventi una loro storica compiutezza ed efficacia, quanto invece di prevedere e regolamentarne la versione telematica o tecnologica allo scopo di favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa¹³³.

L'erogazione dei servizi on line è costituita non solo dalle modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni consentono la fruizione dei servizi on line, ma è rappresentata anche dalle possibilità consentite all'utente cittadino-impresa di interagire con le amministrazioni¹³⁴.

Proprio al fine di disciplinare tali modalità l'articolo 65 prevede che le istanze e le dichiarazioni possono essere inviate alle pubbliche amministrazioni: sottoscrivendole con firma digitale (lettera a); quando l'autore è identificato con CIE/CNS (lettera b); quando l'autore è identificato tramite pin/password (lettera c).

¹³² Articolo 57, comma 2.

¹³³ Relazione illustrativa al d.lgs. 4 aprile 2006, n. 159 presentata alle Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

¹³⁴ L'accesso ai servizi erogati on line è caratterizzato da tre distinte fasi: identificazione, autenticazione, autorizzazione. L'identificazione è l'insieme degli elementi (*smart-card*, *pin-password*, codici di sicurezza) che consentono il riconoscimento del soggetto; l'autenticazione costituisce la fase successiva nella quale, utilizzando gli strumenti dell'identificazione, il soggetto effettua le opportune operazioni (es. digitare il pin), che consentono di verificare la relazione tra gli elementi che consentono l'identificazione del soggetto ed il soggetto che effettua l'operazione; con il termine autorizzazione si indica la corrispondenza tra le operazioni effettuabili e quelle in relazione alle quali l'operatore è abilitato. Tali definizioni sono tratte da *Linea guida per la sicurezza ICT nelle amministrazioni*, a cura del CNIPA - quaderno n. 23, p. 188.

La prima modalità relativa all'uso delle firma digitale costituisce l'unica norma contenuta nel Codice nella quale non si effettua un generico riferimento ad una firma digitale o qualificata, ma si effettua un esplicito riferimento alla sola firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato. Con tale disposizione il legislatore ha voluto espressamente affermare che, indipendentemente dalle tipologie di firma previste dalla normativa vigente, per presentare istanze e dichiarazioni alle pubbliche amministrazioni l'unica tipologia di sottoscrizione utilizzabile è la firma digitale rilasciata da un certificatore accreditato.

Questo primo strumento per la valida presentazione di istanze e dichiarazioni può essere utilizzato con diverse modalità di invio: certamente risponde ai requisiti della norma l'istanza sottoscritta con firma digitale ed inviata con posta elettronica (normale o certificata), ma risponde ugualmente ai requisiti fissati dal Codice un'istanza compilata con modalità web-services e sottoscritta con firma digitale. Il comma 2 dell'articolo 65 prevede, infatti, la possibilità che le istanze e le dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni possano essere non solo presentate, ma anche compilate per via telematica direttamente "su sito".

Proprio alle modalità di presentazione delle istanze mediante web-services si riferiscono le altre due fattispecie descritte dal citato articolo 65. Le istanze possono, infatti, essere presentate anche utilizzando metodologie di riconoscimento informatico tramite CIE/CNS (lettera b) o pin/password (lettera c).

Occorre tuttavia precisare le differenze esistenti tra strumenti di identificazione quali la CIE/CNS e gli strumenti di sottoscrizione quali le firme digitali. Si tratta di due oggetti nettamente distinti: mentre CIE/CNS sono strumenti per l'accesso ai servizi erogati on line dalle amministrazioni, e non strumenti per la sottoscrizione dei documenti, le firme digitali non sono strumenti di accesso ma di sottoscrizione.

Certamente possono essere usati come strumenti complementari laddove una volta avuto accesso ai servizi erogati on line occorre sottoscrivere l'istanza o la dichiarazione. Per tale motivo ben possono essere materialmente collocate su un'unica smart-card, ma in nessun caso è possibile sostenere che la CIE/CNS sia uno strumento di sottoscrizione o che la firma digitale sia uno strumento di accesso ai servizi erogati on line.

Per ottenere servizi on line da una pubblica amministrazione non è sempre necessario sottoscrivere l'istanza. Analogamente a quanto accade nell'uso dei bancomat, laddove per ottenere alcuni servizi non è necessaria la sottoscrizione, essendo sufficiente la semplice identificazione informatica, l'articolo 65, comma 1, lettere b) e c), prevede che la CIE/CNS e le pin/password possono essere utilizzati come strumenti per la presentazione di istanze e dichiarazioni nei limiti stabiliti da ciascuna amministrazione.

Saranno le singole amministrazioni a stabilire in quali casi è sufficiente un'identificazione informatica (ad esempio per il semplice rilascio di un certificato), o sia necessaria una sottoscrizione informatica trattandosi di provvedimenti volti alla costituzione di posizioni giuridiche soggettive.

Si tratta di una metodologia di presentazione di istanze e dichiarazioni del tutto analoga all'erogazione dei servizi on line effettuata dalle banche utilizzando lo strumento del bancomat. Per semplici operazioni bancarie è possibile utilizzare il bancomat che è uno strumento di identificazione, ma non di sottoscrizione, cioè non è una firma; analogamente le singole amministrazioni individueranno quali servizi possono essere erogati on line a fronte di una semplice identificazione effettuata con CIE/CNS e quali servizi richiedono la sottoscrizione.

In attesa che siano pienamente operative la CIE e la CNS molte amministrazioni già utilizzano altre tecnologie per l'accesso ai servizi erogati on line, quali ad esempio pin e password. Al fine di salvaguardare tali forme di interazione è stato previsto che, fino alla piena operatività di CIE e CNS tali strumenti abbiano il medesimo valore ed i medesimi limiti delle suddette carte di accesso. Sino a tale momento anche pin e password possono essere utilizzati come strumenti di invio di istanze e documenti.

5.15. Le regole per lo sviluppo, l'acquisizione ed il riuso dei sistemi informatici da parte delle pubbliche amministrazioni

L'esperienza acquisita in più di un decennio nel corso del quale l'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni è avvenuta sviluppando e realizzando sistemi informatici, ha evidenziato alcune criticità nelle modalità mediante le quali le amministrazioni hanno acquisito prodotti e strumenti informatici.

L'articolo 13 del d.lgs. n. 39 del 1993 nell'individuare le modalità di sviluppo e di acquisizione dei sistemi informatici ha disciplinato le procedure per la stipula di contratti aventi ad oggetto attività informatiche.

Tale procedura ha previsto preliminarmente la presentazione di studi di fattibilità da parte dell'impresa che presenta il progetto nei quali individuare gli obiettivi organizzativi e funzionali dell'amministrazione interessata. Ciò è stato previsto in quanto nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione le necessità di una pubblica amministrazione non sono solamente legate all'acquisto di apparecchiature, ma anche e soprattutto nella individuazione di soluzioni gestionali e strategiche per l'informatizzazione di segmenti della attività dell'amministrazione medesima. Tali analisi sono volte, pertanto, ad acquisire dalle imprese anche soluzioni gestionali da introdurre nell'organizzazione amministrativa.

Il medesimo articolo 13 ha previsto, inoltre, che qualora lo studio di fattibilità sia affidato ad imprese operanti nel settore informatico, queste non hanno la facoltà di partecipare alla procedura per l'aggiudicazione dei contratti. Nella formulazione dei progetti, infatti, l'oggetto della gara non era stato predefinito dall'amministrazione, ma era il frutto di un'elaborazione dell'impresa che aveva presentato lo studio di fattibilità. Si veniva, pertanto, a determinare per tale impresa, una indubbia posizione di vantaggio nella eventuale partecipazione alla gara; la scelta

del legislatore era volta ad evitare possibili posizioni privilegiate, distinguendo nettamente tra le due diverse posizioni assunte dalle imprese.

Proprio la motivazione relativa allo svolgimento di attività informatiche sia progettuali che esecutive, ha costituito l'elemento debole dell'effettuazione delle gare per acquisti informatici. Diversamente da altri campi come ad esempio nel settore degli appalti di lavori, nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione non esiste una distinzione netta tra progettazione ed esecuzione; le imprese svolgono sostanzialmente entrambe le attività.

Proprio al fine di superare tale ostacolo l'articolo 67 ha introdotto quale possibilità l'utilizzo dell'istituto del concorso di idee¹³⁵.

La soluzione utilizzata nel Codice ha previsto il ricorso ad un istituto con caratteristiche affini quale è il concorso di idee, già disciplinato dal regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici¹³⁶. Si tratta di una particolare tipologia di concorso di progettazione cui l'amministrazione può ricorrere quando occorre acquisire progetti preliminari che, per loro natura, consentono varie possibilità di impostazione, per cui i concorrenti sono chiamati a presentare idee o proposte.

Il ricorso a tale soluzione costituisce un significativo mutamento di impostazione rispetto al passato quando al centro del processo di realizzazione di un'opera pubblica più che la fase progettuale era la fase esecutiva¹³⁷.

L'istituto si basa su due distinte procedure: espletata la gara con le modalità del pubblico incanto, alle migliori proposte pervenute spetta un premio (comma 1); sarà facoltà dell'amministrazione decidere se procedere o meno a porre le idee acquisite a base di gara di un concorso di progettazione (comma 2). Diversamente da quanto previsto dal citato articolo 13, al concorso di idee è ammesso a partecipare anche il soggetto che ha elaborato la proposta ideativi messa a concorso. Tale procedura può essere utilizzata per appalti di lavori e servizi ad alto contenuto di innovazione tecnologica.

Il quadro normativo così delineato prevede, da un lato l'applicazione del citato articolo 13 per le sole "grandi opere", mentre il ricorso al concorso di idee, di cui al citato articolo 68 rappresenta una possibilità volta a rendere applicabili, con gli adattamenti descritti, tale istituto in un settore, quale è quello informatico, nel quale è insito il concetto di innovazione.

Le pubbliche amministrazioni che siano titolari di programmi applicativi realizzati su specifiche indicazioni del committente pubblico, hanno facoltà di darli in uso gratuito ad altre amministrazioni pubbliche, che li adattano alle proprie esigenze. Con questa espressione la legge di semplificazione per il 2001 ha introdotto nel panorama legislativo italiano l'istituto del riuso dei programmi informatici¹³⁸.

¹³⁵ Articolo 57 decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554.

¹³⁶ Articolo 57, del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554.

¹³⁷ C. Giurdanella, *Commento all'articolo 67*, in AA. VV. *Il Codice dell'amministrazione digitale - commentario al d.lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, 2006, p. 624.

¹³⁸ Articolo 25, comma 2 legge 23 novembre 2000, n. 340.

Le pubbliche amministrazioni in Italia sono più di 10.000, ma suddivise in categorie omogenee: circa 850 sono i Comuni, più di 100 le Province, e le Camere di commercio, circa 80 le università ecc. I procedimenti finali, quelli cioè volti ad attuare le specifiche funzioni di ciascuna amministrazione, sono sostanzialmente uguali a quelli svolti dalle amministrazioni facenti parte della medesima categoria mentre i procedimenti strumentali, cioè volti consentire il funzionamento dell'amministrazione sono analoghi anche tra amministrazioni appartenenti a categorie diverse: così ad esempio il rilascio di una concessione edilizia presenta caratteristiche sostanzialmente analoghe in tutti i Comuni, così come i procedimenti di gestione del personale (ferie, congedi, aspettative), presentano caratteristiche simili in tutte le amministrazioni.

L'informatizzazione di tali procedure può avvenire in più differenti modi: acquistando la sola licenza d'uso da società di software che producono programmi applicativi per le esigenze delle amministrazioni, oppure commissionando un programma applicativo con specifiche indicazioni sui contenuti.

La differenza tra le due forme di acquisizioni determina nel primo caso un prodotto con costi relativamente bassi ma di cui non si ha la proprietà ma la sola licenza d'uso; mentre nel secondo caso il costo è più elevato ma la titolarità del programma è dell'amministrazione che ha commissionato il prodotto. Sebbene il costo della licenza inferiore rispetto all'acquisto per la singola amministrazione, il medesimo aspetto esaminato per macro grandezze porta, alle estreme conseguenze che uno stesso programma possa essere acquistato dagli oltre 8.000 mila comuni con un costo per l'erario pari a ottomila volte il costo della singola licenza.

L'acquisto della proprietà di un programma applicativo ha un onere certamente maggiore per la singola amministrazione; ma se il programma ormai di proprietà dell'amministrazione possa essere usato anche da un'altra amministrazione, si avrebbe un vantaggio economico nel suo complesso.

L'introduzione del riuso era volta a raggiungere tale forma di economia. Tuttavia la previsione contenuta nella citata legge del 2000, non ha avuto i benefici sperati per una serie di motivi. In primo luogo la norma stabiliva una facoltà in capo all'amministrazione proprietaria, la quale a fronte di un onere sostenuto interamente si trovava nella posizione di poter cedere gratuitamente ad un'altra amministrazione quanto acquistato; in secondo luogo la conoscenza dell'esistenza di tali prodotti non era affatto facile se si pensa ad amministrazioni collocate in tutto il territorio nazionale; infine le società produttrici di programmi informatici potevano avere tutto l'interesse che tale istituto non trovasse applicazione.

Al fine di trovare una soluzione a tutti questi problemi e a dare concreta applicazione all'istituto del riuso il Codice riproponendo i contenuti della norma citata, ha previsto un obbligo per le amministrazioni alle quali venga richiesto, da altra amministrazione, di fornire in riuso un programma applicativo che sia stato realizzato su specifica richiesta da parte dell'amministrazione¹³⁹. Per facilitare tale

¹³⁹ Articolo 69.

riuso è previsto, laddove tecnologicamente possibile, che i programmi appositamente sviluppati per conto e a spese dell'amministrazione, possano essere riutilizzati anche in altri ambienti informatici.

Per consentire la conoscenza di tali prodotti è stato previsto che il CNIPA gestisca una banca dati delle applicazioni tecnologiche realizzate dalle pubbliche amministrazioni. Sarebbe stato forse utile se il Codice oltre a prevedere un obbligo di fornire e la possibilità di conoscere avesse statuito anche un obbligo per le amministrazioni a comunicare al CNIPA le applicazioni realizzate.

E' inoltre, previsto che le pubbliche amministrazioni inseriscano, nei contratti per l'acquisizione di programmi informatici, clausole che garantiscano la proprietà dei programmi ai fini del riuso.

Tale previsione si rende necessaria perché solo assicurando alle pubbliche amministrazioni committenti la titolarità del prodotto informatico se ne può prevedere il riuso senza entrare in collisione con la normativa in materia di diritto d'autore. Corollario di tale previsione è la possibilità che l'amministrazione che commissiona la realizzazione di un prodotto informatico concordi con il fornitore clausole che assicurino alle altre amministrazioni l'erogazione di servizi connessi al riuso finalizzati, ad esempio, all'adattamento e alla manutenzione dei programmi applicativi.

La disposizione prevede, inoltre, che l'amministrazione che riutilizza l'applicativo possa adattare il programma alle proprie esigenze. In questo modo viene data la possibilità di una maggiore diffusione del programma informatico presso le varie amministrazioni, le quali beneficiano di un ulteriore risparmio economico e procedurale potendo procedere all'adeguamento del programma utilizzando forme più snelle di evidenza pubblica per la scelta dell'impresa chiamata ad adeguare il programma e ad effettuare la manutenzione.

5.16. Le regole tecniche

Per poter giungere ad una completa ed uniforme applicazione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e soprattutto delle funzioni e attribuzioni svolte dalle singole amministrazioni è certamente importante l'applicazione dei contenuti del Codice dell'amministrazione digitale, ma è di indiscutibile rilievo l'applicazione delle regole tecniche.

Con tale espressione si intende far riferimento alle disposizioni di carattere tecnologico necessarie per il funzionamento delle soluzioni tecnologiche previste dalla normativa, ivi compresa la loro interoperabilità, cioè la possibilità che i vari sistemi descritti possano funzionare congiuntamente tra loro.

Già l'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 conferiva all'allora AIPA la potestà di dettare regole tecniche con particolare riferimento ai sistemi informativi ed alle interconnessioni ed alla sicurezza dei medesimi. Con specifico riferimento di regole tecniche per la formazione, trasmissione, conservazione, duplicazione e riproduzione dei documenti informatici anche l'articolo 18, comma 3, del

decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 ne ha affidato la potestà all'AIPA.

Successivamente l'articolo 8 del d.p.r. n. 445 del 2000, sempre con riferimento alle regole tecniche inerenti il documento informatico ha attribuito la potestà normativa al Presidente del Consiglio dei ministri, sentita l'AIPA.

L'articolo 71 riconduce ad unità il sistema, individuando in più punti del Codice gli aspetti in relazione ai quali è necessaria la previsione di regole tecniche, affidandone nel contempo la relativa potestà normativa al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie.

In virtù della contestuale vigenza della previsione del Codice e della normativa di cui al decreto legislativo n. 39 del 1993, coesistono sia il potere di adozione di regole tecniche attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, sia il potere attribuito al CNIPA. Nella prassi tali poteri sono stati esercitati affidando al Presidente del Consiglio dei ministri il quadro delle regole applicabili ed al CNIPA le indicazioni più marcatamente tecnologiche relative ai sistemi applicativi coinvolti.

Nella evoluzione decennale dell'applicazione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni sono state adottate, con i diversi procedimenti sin qui descritti, gran parte delle regole tecniche previste dal Codice¹⁴⁰.

Al fine di non vanificare il prezioso lavoro svolto negli ultimi anni il comma 2 dell'articolo 71 ha previsto che le regole tecniche adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o con delibera del CNIPA (AIPA), restano in vigore fino all'adozione delle nuove regole tecniche. La previsione di nuove regole tecniche rappresenta un importante connotato del sistema giuridico delineato dal Codice, volto a garantire il costante allineamento tra sistema giuridico e sviluppo tecnologico¹⁴¹.

Il quadro delineato è stato strutturato con un impianto normativo primario caratterizzato da una normativa neutrale alla tecnologia¹⁴², ed una normativa tecnica flessibile e tempestivamente adeguabile ai mutamenti tecnologici intervenuti¹⁴³.

¹⁴⁰ Ad oggi sono state adottate praticamente tutte le regole tecniche previste dal Codice, ad eccezione delle regole tecniche di cui all'articolo 38, e delle regole tecniche del sistema pubblico di connettività di cui all'articolo 71, comma 1-*bis*.

¹⁴¹ Già l'articolo 8, comma 2, del d.p.r. n. 445 del 2000 prevedeva che le regole tecniche "sono adeguate alle esigenze dettate dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, con cadenza almeno biennale". Questa previsione, anche se non contenuta nel Codice con indicazione puntuale dei termini di modifica, costituisce, comunque, un importante indicazione di sistema.

¹⁴² Tale indicazione fornita dall'UE nella relazione illustrativa alla direttiva 1999/93/CE in tema di firme elettroniche è volta a prevedere un quadro normativo valido ed applicabile indipendentemente dal tipo di tecnologia utilizzata, che non risulti rapidamente obsoleto in conseguenza del progresso tecnologico.

¹⁴³ Per tale motivo il legislatore ha scelto lo strumento del decreto del presidente del Consiglio per l'adozione delle regole tecniche che "per la sua snella procedura di adozione consente di apportare modifiche al sistema in modo da tenere aggiornate le regole tecniche con gli aggiustamenti tecnologici ... evitando di cristallizzare disposizioni di tipo tecnico che l'impetuosa e continua evoluzione nel settore dell'informatica e della telematica avrebbe rischiato di rendere superate ed applicabili in breve tempo. Meglio dunque affidare la regolazione tecnica ad uno strumento agile e flessibile ... facilmente aggiornabile" (Relazione illustrativa del Governo al Codice inviata al Parlamento l'8 febbraio 2005).

5.17. Il Sistema Pubblico di Connettività¹⁴⁴

A partire dalla seconda metà degli anni '90 la legge ha previsto l'istituzione della Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (RUPA), ossia una infrastruttura di servizi, orientata alle pubbliche amministrazioni centrali, che, con l'uso di regole uniformi (protocolli standard), ha consentito il collegamento informatico tra le amministrazioni medesime per il trasporto di dati in condizioni di sicurezza¹⁴⁵.

A distanza di sette anni una rete per il solo trasporto dei dati e relativa alle sole pubbliche amministrazioni centrali si è rivelata assolutamente inadeguata a rispondere alle esigenze delle amministrazioni e dei cittadini.

Inoltre, la crescita del fenomeno Internet, da un lato, e la spinta del federalismo dall'altro hanno condotto anche le amministrazioni locali a sviluppare parallelamente sul proprio territorio infrastrutture telematiche, caratterizzate come community network, cioè reti che collegano un insieme di soggetti che condividono regole, infrastrutture e servizi e che insieme definiscono e attuano politiche di sviluppo. Tali reti territoriali, di livello regionale, ma anche provinciale e comunale, svolgono un importante ruolo istituzionale e rappresentano l'infrastruttura di trasporto di dati di numerose pubbliche amministrazioni locali. Tale modello, essendo partecipato da un insieme di soggetti autonomi che hanno scelto liberamente e singolarmente di aderire ad una comunità di servizi, ha rappresentato un forte elemento di stimolo per il mercato e di razionalizzazione della domanda di connettività e servizi.

Si è quindi reso necessario realizzare un sistema di regole attraverso le quali, e utilizzando gli standard di comunicazione di internet, si potesse realizzare una rete sicura attraverso la quale tutte le pubbliche amministrazioni non solo si possano scambiare dati, ma, ed è questo il valore aggiunto del Sistema, anche nuovi servizi, che consentono non solo la trasmissione sicura e certificata del dato, ma anche la possibilità di condividere il dato e trattarlo, per lo svolgimento dei procedimenti amministrativi di propria competenza. Questa in breve sintesi la nozione di sistema pubblico di connettività¹⁴⁶.

Si tratta, dunque, una sorta di intranet qualificata. Attraverso l'integrazione delle basi dati, sarà possibile un minore coinvolgimento diretto del cittadino nella realizzazione di processi amministrativi: i dati

¹⁴⁴ Per un'analisi della dottrina relativamente al sistema pubblico di connettività si rinvia a C. D'Orta, *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 693 e A. Natalini, *Il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 702.

¹⁴⁵ In tal senso si veda l'articolo 15, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativo al sistema dei collegamenti informatici tra le pubbliche amministrazioni per l'erogazione dei servizi resi in via telematica.

¹⁴⁶ In una prima stesura tali disposizioni sono state inserite in un autonomo decreto legislativo 28 febbraio 2005, n. 42, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 30 marzo 2005, n. 73. Con l'approvazione del decreto correttivo le predette disposizioni sono state inserite nel Codice dell'amministrazione digitale.

necessari ad un procedimento, ad esempio gli anagrafici, verranno consultati direttamente dall'amministrazione responsabile con un notevole risparmio di tempo e di denaro ed un aumento dell'efficienza amministrativa¹⁴⁷. Tutta questa elaborazione comincia su richiesta dell'operatore, ma in modo automatico viene portata avanti dalle macchine; ciò giustifica il riferimento al concetto di autostrada perché è una rete informatica sulla quale viaggiano dati.

Questa parte del Codice rappresenta lo strumento mediante il quale lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali possono realizzare un insieme di infrastrutture informatiche e telematiche, rette da regole comuni e basate su reti di trasmissione che consentono la comunicazione tra le applicazioni delle amministrazioni pubbliche, la condivisione delle applicazioni stesse e la raccolta di tutte le informazioni relative a procedimenti amministrativi, al fine di consentire lo svolgimento telematico del procedimento medesimo e l'erogazione on line del relativo servizio. Obiettivo di tale provvedimento è l'unificazione, in un disegno unitario, delle varie reti statali, regionali e locali per creare un sistema organico ed efficiente.

Poiché, come detto, l'SPC rappresenta l'evoluzione della rete unitaria della pubblica amministrazione (RUPA), nonché l'architettura per l'unificazione dei sistemi informatici di tutte le pubbliche amministrazioni al Sistema pubblico di connettività aderiscono le amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Sono, tuttavia, escluse, le funzioni di sicurezza, di difesa nazionale e le consultazioni elettorali¹⁴⁸. L'esclusione non riguarda le amministrazioni che svolgono anche funzioni di sicurezza e di difesa nazionale ma solo i sistemi informatici strumentali alle suddette funzioni.

Il sistema pubblico di connettività è un accordo organizzativo fra le pubbliche amministrazioni volto a favorirne il dialogo e, conseguentemente a favorire la circolarità dell'informazione con meccanismi idonei a garantire la qualità dell'informazione gestita. Attraverso tale sistema sarà possibile realizzare la circolarità delle informazioni tra le pubbliche amministrazioni, cioè la possibilità di realizzare un'unica banca dati digitale, attraverso la quale poter erogare con modalità telematiche i servizi forniti dalle varie amministrazioni.

A tal fine l'articolo 76 introduce un importante principio relativo al valore giuridico dello scambio di dati e documenti informatici effettuato tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni. Attualmente per far sì che abbiano valore giuridico gli scambi di dati tra amministrazioni, effettuati dai sistemi informativi nel rispetto delle procedure di cooperazione applicativa con modalità diverse dal tradizionale invio cartaceo, le pubbliche amministrazioni interessate hanno dovuto stipulare specifici accordi. Le caratteristiche tecnologiche dell'SPC, anche in termini di qualità e sicurezza, consentono, invece, di dettare un principio in base al quale lo scambio di dati effettuato grazie alle tecnologie proprie del

¹⁴⁷ di fondamentale importanza per dare validità giuridica a tali applicazioni è l'articolo 5 del decreto legislativo n. 42 del 2005, sull'SPC ove si prevede che gli scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni finalizzati allo svolgimento di procedimenti amministrativi e realizzati secondo le regole tecniche e giuridiche del SPC, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge.

¹⁴⁸ Articolo 75, comma 2.

Sistema produce sul procedimento amministrativo gli stessi effetti giuridici di un normale invio documentale (c.d. cooperazione applicativa). Per poter attribuire valore legale all'invio documentale la disposizione prevede, prioritariamente, che devono risultare con certezza il momento dell'invio e quello della ricezione e che sia, altresì, garantita l'integrità del documento.

Per poter concretamente realizzare ed applicare tale principio le pubbliche amministrazioni, nell'ambito della loro autonomia funzionale e gestionale, dovranno adottare nella progettazione e gestione dei propri sistemi informativi, ivi inclusi gli aspetti organizzativi, soluzioni tecniche compatibili con i principi della cooperazione applicativa.

Al fine di rendere applicabili gli aspetti tecnologici e organizzativi del sistema normativo sin qui descritto, anche e soprattutto alla luce del contesto costituzionale è stato previsto un organismo di coordinamento che possa coniugare il rispetto delle autonomie organizzative con le esigenze di omogeneità dei sistemi informatici. La Commissione di coordinamento dell'SPC, costituita da rappresentanti delle amministrazioni centrali e rappresentanti del mondo delle autonomie costituisce una "cabina di regia" nel cui ambito potranno essere delineati i principi dell'e-Government¹⁴⁹

Si tratta della sede per la governance del sistema pubblico di connettività. Tale Commissione svolge funzioni di indirizzo e coordinamento dell'SPC, assicurando il raccordo tra le amministrazioni pubbliche anche attraverso l'approvazione delle linee guida e delle modalità di funzionamento dei servizi e delle procedure. La Commissione promuove l'evoluzione e lo sviluppo dell'SPC, in relazione alle esigenze delle pubbliche amministrazioni e l'utilizzo dei servizi tecnologici forniti dall'SPC. Alla Commissione compete, inoltre, la verifica della qualità e della sicurezza dei servizi forniti, al fine di promuovere il recepimento degli standard necessari per il funzionamento dell'SPC.

La istituenda Commissione rappresenterà un primo esempio di organismo federale per l'esercizio della governance nell'e-government ove definire gli indirizzi strategici e le modalità operative dell'SPC. La concreta operatività di tale organismo consentirà di compiere un ulteriore passo in avanti per la realizzazione delle politiche dell'e-Government e indirizzerà utilmente verso l'individuazione di efficaci strumenti di governance.

Ulteriore aspetto dell'evoluzione tecnologica del sistema pubblico di connettività è costituito dalla realizzazione della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni. tale Rete, realizzata sulle strutture tecnologiche dell'SPC, consente il collegamento tra le pubbliche amministrazioni e gli uffici italiani all'estero. L'osmosi tra l'SPC e la Rete internazionale, fa sì che quest'ultima non fornisca solo collegamenti informatici, ma sia a tutti gli effetti una struttura di connettività che eroga gli stessi servizi forniti dall'SPC sul territorio nazionale.

¹⁴⁹ Articolo 80; la Commissione è formata da tredici componenti incluso il Presidente, scelti tra persone di comprovata professionalità ed esperienza nel settore, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sei in rappresentanza delle amministrazioni statali previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per le innovazioni e le tecnologie ed i restanti sei su designazione della Conferenza unificata di cui all'articolo 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5.18. In conclusione: problemi aperti ed alcuni suggerimenti

E' frequente la critica al codice da parte di chi vede, in questa disciplina, i caratteri della "norma manifesto". In particolare, anche sulla base dei rilievi già mossi in sede di parere (sullo schema del futuro d.lgs. n. 82/2005) dal Consiglio di Stato alla previsione di diritti privi di diretta azionabilità.¹⁵⁰ Si pensi, ad esempio, all'art. 3 (*diritto all'uso delle tecnologie*), o all'art. 4 (*partecipazione al procedimento amministrativo informatico*): al diritto del privato non corrisponde che una generica situazione di doverosità (ma nessun obbligo) in capo alla pubblica amministrazione.¹⁵¹

E' però vero che il legislatore può ben scegliere di fissare con legge, in un certo momento storico, un obiettivo pur non immediatamente raggiungibile, e questo è stato, se vogliamo, comprensibile in un periodo delicato per le finanze pubbliche, in cui la leva delle politiche (di *eGovernment*) rischiava di segnare il passo a fronte di un inaridirsi delle fonti finanziarie che ne avevano promosso la diffusione.

E', *diversamente*, proprio a prendere sul serio l'amministrazione digitale, che taluni problemi risultano enfatizzarsi, a fronte di certe accelerazioni non sempre valutate in tutte le implicazioni.

Pensiamo, in primo luogo, all'ambito di applicazione del codice: se davvero quello che si va a definire è un nuovo standard di cittadinanza, allora risulta inspiegabile il *self restraint* del legislatore nazionale, che ha scelto di applicare in via diretta questo nuovo modello (del quale, come detto, sono ancora fissati solo i principi di fondo) essenzialmente alle amministrazioni centrali. Una scelta, questa, ingiustificata non solo nella logica dell'*eGovernment* (che vorrebbe il cittadino messo in condizioni di relazionarsi con l'intero sistema pubblico e l'abbandono delle logiche *single agency*), ma anche a tener conto del sistema autonomistico italiano ed alla ripartizione di competenze legislative operate dall'art. 117 della Costituzione. Per quanto, infatti, il fenomeno dell'*eGovernment* possa vedersi come legato strettamente alla dimensione organizzativa di ciascun livello di governo, la definizione di standard prestazionali (pure da raggiungere con scelte organizzative differenziate) riferiti anche a servizi burocratici, può farsi agevolmente rientrare nella competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate sull'intero territorio nazionale (si veda in questo senso, per tutte, la l. n. 15 del 2005, che individua nel diritto di accesso un "livello essenziale" ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m). Si tratta, evidentemente, di un livello minimo di servizi che realizzando una "eguaglianza di base" può ben essere imposto all'intero sistema pubblico (una competenza, sia detto, che unita a quella sul "coordinamento informativo" sembra in grado di reggere larga parte della disciplina del CAD).

¹⁵⁰ Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, parere del 7 febbraio 2005.

¹⁵¹ Ampiamente nel commento all'art. 3, B. PONTI in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit., *passim*.

Ma pensiamo, soprattutto, ai destinatari di questi servizi e, di converso, ai "cittadini digitali" dei quali il codice è dichiarato essere lo "statuto". Ecco, qui il rischio di salti in avanti diviene evidente. Un rischio legato, da un lato, alla "disaffezione al tema" che può discendere da proclami irrealistici. Ma un rischio che non sarebbe affatto minore se questa distanza tra affermazioni (normative e più ancora in seno al dibattito politico) e realtà fosse minore. Questo non solo perché, a fronte di diritti e servizi affermati *ex lege*, rischia di restare indietro larga parte del sistema pubblico, non in grado di assicurarne la fruizione, ma soprattutto perché rischiano di restare indietro i cittadini (o larga parte di essi).

In un sistema in cui solo una minoranza della popolazione ha confidenza con l'uso del computer e di Internet, ed a fronte di *digital divides* che seguono coordinate sociali, culturali, economiche e territoriali, nel momento in cui si affermano nuovi diritti diviene compito della Repubblica "rimuovere gli ostacoli" che si frappongono ad una eguaglianza nel loro godimento. Questo, poi, tanto più se teniamo conto del fatto che le dinamiche tecnologiche non risolvono né riducono di per sé il problema.¹⁵²

Interventi adeguati, atti a rimuovere gli ostacoli, quindi, sono un passaggio ineliminabile a fronte dell'affermazione di diritti.

E se questo non avviene (come in questo caso: nel codice l'unica previsione, ma debole, è data dall'art. 8 sulla "alfabetizzazione informatica dei cittadini") allora è meglio non parlare di "nuovi diritti di cittadinanza" (in relazione a quelli previsti dalla sez. II del capo I del codice), ma piuttosto di *nuove modalità di fruizione di diritti tradizionali*, pena una disuguaglianza inaccettabile nel nostro sistema costituzionale.

Ecco, se è permessa una notazione conclusiva, è necessario procedere senza fughe in avanti che lasciano indietro valori ed esigenze non debitamente considerate: esigenze di effettività ed eguaglianza, come si è detto, ma non meno esigenze di conservazione (di là dall'enfasi, talora eccessiva e comunque spesso acritica, dedicata alla *dematerializzazione*), esigenze di sicurezza e riservatezza. La convivenza di modalità tradizionali e modalità digitali (nell'azione, nell'organizzazione, nella documentazione) è inevitabile, e questa coesistenza se è transitoria, lo sarà ancora a lungo (come avviene per tutto ciò che è *transitorio* nel nostro paese), ma più probabilmente è un dato permanente, che non possiamo pensare di superare, né in tempi brevi né in modo completo. Bisogna, in altre parole, sfuggire al rischio che la rapidità, che è un pregio, si trasformi in fretta, che è un difetto.

¹⁵² Sul digital divide (o meglio sui divides digitali), v. D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, 209 ss.

6. Osservazioni sulle modifiche al codice dell'amministrazione digitale in attuazione della legge delega 18 giugno 2009, n. 69 e del D.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235

L'articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha delegato il Governo a effettuare entro diciotto mesi un'ampia revisione del CAD (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82). Si tratta di una preziosa occasione per aggiornare e mettere a punto, sulla base dell'esperienza dei primi anni di applicazione, questo codice che costituisce il principale riferimento normativo, nel nostro ordinamento, in materia di digitalizzazione.

Anzitutto, il codice disciplina tutti i rapporti tra imprese e amministrazioni pubbliche nell'era digitale e quindi costituisce uno strumento cruciale per le politiche di semplificazione che fanno leva sull'*e-government*.

Inoltre, alcune disposizioni del codice, ad esempio in materia di documento informatico, firme elettroniche, copie dei documenti e conservazione sostitutiva, forniscono la disciplina giuridica generale per l'utilizzo degli strumenti digitali e incidono quindi direttamente sull'organizzazione delle imprese e sui loro rapporti con altri soggetti nel settore privato.

6.1. Rendere più vincolanti le disposizioni in materia di *e-government*¹⁵³

Molte disposizioni del codice dell'amministrazione digitale sono norme di principio che sinora hanno trovato scarsa applicazione da parte delle amministrazioni pubbliche. La revisione del codice fornisce l'occasione per rendere più vincolanti alcune di queste disposizioni, anche attraverso l'introduzione di meccanismi sanzionatori e premiali per le amministrazioni interessate.

Per le imprese, una maggiore coerenza delle norme in materia di *e-government* potrebbe comportare significativi risparmi di tempo e risorse. Basti pensare ai vantaggi che deriverebbero dalla concreta possibilità di effettuare tutti i pagamenti alle pubbliche amministrazioni con modalità informatiche (articolo 5 del codice) e di comunicare con tutte le amministrazioni utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Appare importante anche procedere all'effettiva realizzazione dello sportello unico per le attività produttive accessibile in via telematica, presso il quale le imprese potrebbero svolgere tutti gli adempimenti amministrativi richiesti per l'esercizio dell'attività (articolo 10 del codice). Tale iniziativa costituisce il necessario complemento delle misure già adottate volte a semplificare l'avvio dell'attività d'impresa attraverso la

¹⁵³ E. DE GIOVANNI, "Presentazione del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale", Ufficio Legislativo del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, 16 giugno 2005.

comunicazione unica al Registro delle imprese. La revisione del codice può fornire l'occasione per assicurare un chiaro coordinamento tra le norme sullo sportello unico contenute nel codice e le altre disposizioni normative introdotte in questi anni che hanno attinenza con la materia.

6.2. Documento informatico, firme elettroniche, copie, conservazione sostitutiva, posta elettronica¹⁵⁴

La disciplina del valore giuridico e probatorio del documento informatico, delle firme elettroniche, delle copie informatiche e della conservazione sostitutiva è stata oggetto in questi anni di ripetute modifiche normative. La revisione del codice dovrebbe mirare a dare stabilità al quadro normativo, così da fornire certezza agli operatori sulle condizioni e sulle conseguenze giuridiche dell'utilizzo dei nuovi strumenti. Finché il quadro giuridico non è assestato, ad esempio, vi sono forti disincentivi per i privati alla conservazione sostitutiva su supporto informatico di documenti originali analogici.

In materia di firma elettronica, sarebbe utile reintrodurre espressamente nel codice dell'amministrazione digitale la categoria della firma elettronica avanzata, prevista dalla normativa comunitaria, che costituisce un livello intermedio tra la firma elettronica e la firma elettronica qualificata. Molte misure comunitarie, ad esempio quelle in materia di imposta sul valore aggiunto o relative all'attuazione della direttiva sui servizi, fanno riferimento alla firma elettronica avanzata: la previsione della medesima nozione nel diritto interno renderebbe più semplice assicurare la coerenza delle disposizioni nazionali in materia di firme elettroniche con il diritto comunitario.

Più in generale, sia per i requisiti di sottoscrizione o di identificazione in rete che per gli strumenti di posta elettronica, occorre che la disciplina nazionale tenga conto del principio di proporzionalità, in conformità al diritto comunitario: la richiesta dell'utilizzo di tecnologie che assicurano una maggiore certezza giuridica e una maggiore sicurezza deve essere sempre proporzionata a chiare esigenze di interesse pubblico.

Nell'attività d'impresa è spesso necessario firmare grandi quantità di documenti dello stesso tipo. Sarebbe utile che nella revisione del codice si tenesse conto dell'esigenza di favorire il ricorso a sistemi di firma automatizzata a distanza, opportunamente disciplinati.

Le disposizioni del codice sulle copie informatiche sono state recentemente modificate dal decreto legge n. 185/2008. In base alla vigente disciplina le copie su supporto informatico di qualsiasi tipologia di documenti analogici formati in origine su supporto cartaceo o su altro supporto non informatico sostituiscono a ogni effetto di legge gli originali da cui sono tratte se la loro conformità all'originale è assicurata da chi detiene l'originale mediante apposizione della firma digitale e nel rispetto delle regole tecniche previste dal codice. E' previsto che un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri individui particolari tipologie di documenti analogici unici per le quali, in ragione di esigenze di natura pubblicistica, permane l'obbligo dell'originale analogico oppure, in caso di conservazione sostitutiva, è richiesto che la conformità all'originale sia autenticata da un notaio o da altro pubblico ufficiale a ciò

¹⁵⁴ Vedi nota 14.

autorizzato, con dichiarazione firmata digitalmente e allegata al documento informatico.

Se si intendesse intervenire nuovamente su questi temi, appare importante distinguere chiaramente tra le regole relative alle copie e quelle relative alla conservazione sostitutiva. Per le copie, anche degli originali analogici unici, appare opportuno mantenere la possibilità di un'attestazione di conformità all'originale da parte del soggetto che concretamente all'interno dell'impresa ha la competenza necessaria a effettuare il controllo di conformità, senza la necessità di ricorrere a un notaio o a un pubblico ufficiale.

Per rispondere alle preoccupazioni in termini di certezza giuridica che possono sorgere nel caso in cui il documento analogico originale venga distrutto, lo strumento appropriato sembra essere quello delle regole sulla conservazione sostitutiva, che dovrebbero essere adottate con il previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

6.3. Applicazione dell'accertamento d'ufficio¹⁵⁵

Gli oneri degli adempimenti informativi e documentali nei confronti delle diverse amministrazioni pubbliche comportano, in termini di tempo e risorse, costi molto rilevanti per le imprese. Una più diffusa digitalizzazione degli adempimenti contribuirà a ridurre tali costi in misura significativa, in linea con l'impegno assunto in sede europea e recepito nel nostro ordinamento con il decreto legge n. 112/2008, di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi per le imprese derivanti da obblighi di natura informativa. Al medesimo obiettivo contribuirebbe una più concreta attuazione nel nostro ordinamento del principio dell'accertamento d'ufficio, in base al quale un documento già trasmesso dall'impresa a una pubblica amministrazione non può esserle nuovamente richiesto né da questa né da un'altra amministrazione: spetta infatti alle pubbliche amministrazioni trasmettersi tra loro i documenti.

L'accertamento d'ufficio è previsto da tempo a livello normativo, ma nella pratica sono ancora frequenti i casi in cui non viene attuato. Nell'esperienza delle imprese, tra gli ambiti in cui sono più frequenti le duplicazioni di adempimenti documentali vi sono le gare per l'assegnazione di contratti pubblici e i procedimenti dinanzi ad alcune autorità indipendenti.

Sarebbero molto utili misure volte a rendere più vincolante ed effettivo il principio dell'accertamento d'ufficio, soprattutto per i documenti facilmente accessibili presso alcune amministrazioni quali, ad esempio, il Registro delle imprese.

6.4. Regole tecniche

Il CAD prevede opportunamente che alcuni profili siano disciplinati da regole tecniche perché queste sono, in linea di principio, modificabili più agevolmente della normativa primaria (articolo 71 del codice). Vi è

¹⁵⁵ Vedi nota 14.

attesa, da parte degli operatori, di una rapida emanazione delle nuove regole tecniche in materia di pagamenti, copie e conservazione, necessarie a completare il quadro giuridico relativo alla digitalizzazione.

6.5. Ambito di applicazione del Codice dell'Amministrazione Digitale¹⁵⁶

Un profilo rispetto al quale la formulazione della legge delega (legge n. 69/2009, articolo 33) suscita invece preoccupazione è il fatto che tra i criteri di delega vi sia anche quello di equiparare le società interamente partecipate da enti pubblici o con prevalente capitale pubblico alle pubbliche amministrazioni ai fini del codice dell'amministrazione digitale.

Assonime¹⁵⁷ sottolinea da tempo, con il sostegno di autorevole dottrina, l'importanza di distinguere chiaramente tra le regole giuridiche da applicare alle pubbliche amministrazioni, comprese quelle realtà che pur avendo forma societaria sono assimilabili alle amministrazioni, e le regole da applicare alle società a partecipazione pubblica che operano come imprese sul mercato, quotate e non quotate. Prescindere dalle differenze esistenti tra queste categorie di soggetti in termini di contesto in cui operano, vincoli esterni ed incentivi, può infatti facilmente produrre rigidità ingiustificate ed effetti distorsivi della concorrenza.

Occorre evidenziare che alcune disposizioni del CAD già si applicano, per espressa previsione, ai gestori di servizi pubblici. Si tratta di disposizioni specifiche, relative all'accesso ai documenti informatici e al diritto del cittadino all'uso delle tecnologie, che possono trovare una *ratio* nell'esigenza di facilitare il rapporto del cittadino-utente con il fornitore del servizio pubblico.

L'attuale previsione della legge delega suggerisce, invece, senza alcuna apparente giustificazione, di estendere l'applicazione dell'intero CAD a tutte le società a prevalente partecipazione pubblica, nei più diversi settori di attività.

La prevista assimilazione delle società a prevalente partecipazione pubblica alle pubbliche amministrazioni ai fini dell'applicazione del CAD appare inappropriata e rischiosa, perché le disposizioni del codice sono palesemente disegnate con riferimento ai procedimenti amministrativi e al sistema degli incentivi per le pubbliche amministrazioni e mal si adattano a imprese che operano sul mercato. Essa comporterebbe l'introduzione per le società a prevalente partecipazione pubblica di una serie di vincoli, ad esempio sull'organizzazione interna, sull'utilizzo degli strumenti dell'ICT e sul riuso dei sistemi informatici, che determinerebbero una perdita di flessibilità nelle scelte imprenditoriali e significativi aumenti di costi. Per questo profilo la scelta normativa meriterebbe un ripensamento.

¹⁵⁶ Vedi nota 14.

¹⁵⁷ L'Associazione fra le società italiane per azioni, in forma abbreviata Assonime, è un'associazione volontaria senza finalità di lucro e svolge la sua attività che a per oggetto lo studio e la trattazione dei problemi che riguardano direttamente o indirettamente gli interessi e lo sviluppo dell'economia italiana.

7. Commento agli artt. 58, 59 e 60 del D.lgs. n° 82 del 7 marzo 2005 "Codice dell'Amministrazione Digitale"

7.1. Articolo 58 "Modalità della fruibilità del dato"

7.1.1. La disciplina della fruibilità dei dati nel Codice: considerazioni introduttive

L'art. 58 del Codice, dedicato alle "*Modalità della fruibilità del dato*", apre la Sezione II del Capo V nel quale vengono organicamente affrontati i temi delle organizzazioni pubbliche e dell'erogazione dei servizi on line.

Proseguendo l'opera di definizione delle premesse normative funzionali al trasferimento in rete delle attività amministrative, dopo aver codificato nel web la sede elettiva per l'accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione¹⁵⁸, il Codice rivolge la propria attenzione al coordinamento dei flussi di dati tra le pubbliche amministrazioni.

La sezione II del Capo V, è intitolata "*Fruibilità dei dati*" espressione che, in base alla definizione fornita dal Codice, indica nella "possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi automatizzati di un'altra amministrazione¹⁵⁹".

Con una serie di norme, il Codice (artt. 58 - 62) mira a delineare l'assetto istituzionale e organizzativo più idoneo a favorire la circolazione delle informazioni tra i soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nei processi di digitalizzazione dell'attività pubblica (soggetti che, secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 3 del Codice, vanno identificati non solo nelle Pubbliche Amministrazioni ma anche nei "gestori di servizi pubblici e negli organismi di diritto pubblico").

Si tratta di un intervento significativo la cui rilevanza nodale rischia di essere occultata dalla particolare connotazione delle norme che lo sostanziano: in effetti, gli artt. 58 - 62, a fronte di altre norme del Codice contenenti affermazioni generali e di principio, racchiudono disposizioni di carattere definitorio, tecnico ed organizzativo che potrebbero indurre l'interprete meno accorto ad una lettura riduttiva del ruolo ad esse affidato.

L'intervento attuato mediante le disposizioni che ci accingiamo ad esaminare, infatti, pur concentrandosi su profili di carattere organizzativo¹⁶⁰ e procedimentale¹⁶¹, tocca, a ben vedere, aspetti sostanziali dell'agire amministrativo.

¹⁵⁸ Le norme in esame fanno seguito agli artt. 50-57 del Capo V titolato "Dati delle Pubbliche Amministrazioni e servizi in rete" che riguardano tra l'altro, l'accesso ai dati ed ai documenti della pubblica amministrazione, il contenuto e le caratteristiche strutturali dei siti pubblici.

¹⁵⁹ V. art. 1, lett. t) del Codice.

¹⁶⁰ V. l'art. 59, istitutivo del Comitato per le regole tecniche per i dati territoriali delle Pubbliche Amministrazioni.

Lo svolgimento dell'azione amministrativa, soprattutto nel contesto di una società complessa in cui molteplici e crescenti sono gli interessi e le circostanze di fatto da acquisire e valutare ai fini dell'esercizio del potere provvedimentale, richiede la disponibilità di un supporto informativo adeguato.

Prima ancora che decidere, infatti, amministrare significa conoscere, acquisire le informazioni necessarie a ricostruire il contesto reale, l'articolata trama di interessi destinati ad essere incisi dal provvedimento amministrativo.

Sono necessarie, dunque, informazioni complete ed aggiornate, rispondenti a criteri di affidabilità ed integrità capaci di favorire un esercizio consapevole ed accorto del potere decisionale da parte della Pubblica Amministrazione¹⁶².

Sulla base di queste considerazioni, appare meglio intelleggibile il valore da attribuire alle norme richiamate: pur concentrandosi soprattutto su aspetti di carattere organizzativo esse appaiono, almeno potenzialmente, in grado di contribuire a rendere l'azione amministrativa più informata e consapevole e, quindi, capace di rispondere alle concrete esigenze della collettività.

Ma v'è di più. La gestione dei dati promossa dagli artt. 58 del Codice, è destinata a svolgere un ruolo di rilievo anche ai fini pubblici della cooperazione applicativa tra i sistemi informatici pubblici, presupposto essenziale per la realizzazione di uffici di *front office* in grado di erogare servizi integrati a cittadini ed imprese¹⁶³.

La creazione di punti d'accesso unitario ai servizi delle pubbliche amministrazioni, sul modello dello Sportello unico delle attività produttive, richiede l'implementazione di una rete informativa che riesca a convogliare e raccogliere, in maniera sistematica, tutta la documentazione (certificati, pareri, atti di assenso, etc.) relativa alla stessa istanza o al medesimo procedimento o anche, in un'ottica diversa, al medesimo soggetto.

E' necessario, dunque, definire i protocolli applicativi, standard di interoperabilità che consentano ai sistemi informativi pubblici di dialogare e di "cooperare" efficacemente tra di loro, specie nei casi in cui le amministrazioni considerate appartengano ad ambiti istituzionali, ed a livelli di governo differenti.

A dispetto della sua connotazione tecnico - informatica, il problema accennato, richiedeva da tempo una risposta normativa. In particolare, si avvertiva l'esigenza di predisporre, nel rispetto dell'autonomia

¹⁶¹ V. l'art. 62 relativo all'uso di strumenti informatici per la tenuta dell'Indice Nazionale delle Anagrafi.

¹⁶² Le norme in materia di fruibilità da parte delle pubbliche amministrazioni costituiscono espressioni di una strategia normativa più ampia che trova il proprio completamento nell'istituzione del Sistema pubblico di connettività (SpC), operata con il D.Lgs. del 28 febbraio 2005, n° 42.

¹⁶³ Richiamata più volte negli atti di indirizzo del Ministro per l'innovazione ed in quelli del CNIPA, la cooperazione applicativa viene definita dall'art. 1, comma 1, lett. F), del decreto legislativo istitutivo del Sistema pubblico di connettività come "*la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi*". Per una visione complessa delle problematiche applicative connesse al tema della cooperazione applicativa v., tra l'altro, *Sistema pubblico di connettività e cooperazione*, in *Quaderni CNIPA*, V, 2004.

organizzativa delle singole amministrazioni, le necessarie forme di coordinamento operativo.

In questa prospettiva, i meccanismi di raccordo istituzionale previsti dal Codice¹⁶⁴ in materia di coordinamento informativo ed informatico dovrebbero essere in grado di dare il loro contributo attenuando lo stato di frammentazione e disorganicità operativa che ha caratterizzato sino ad oggi il settore dell'informatica pubblica, con significative ricadute in termini di accrescimento del patrimonio informativo a disposizione delle pubbliche amministrazioni e di riduzione dei tempi necessari alla conclusione dei procedimenti amministrativi che su quel patrimonio vedono articolato il loro svolgimento.

Passiamo dunque ad un esame, ad una prima lettura delle singole disposizioni con la dovuta cautela, cercando di cogliere i tratti essenziali di questo intervento legislativo e sapendo che gran parte delle valutazioni potrà essere compiuta solo una volta intervenuta la Disciplina regolamentare cui il Codice fa rinvio e sulla base delle considerazioni delle concrete modalità di attuazione delle norme prese in esame.

7.1.2. Trasferimento e titolarità dei dati

Nel quadro di un intervento normativo incentrato, come vedremo, sulla fruizione dei flussi informativi da parte delle pubbliche amministrazioni, il Legislatore provvede ad identificare gli effetti del Codice riconnessi all'invio di dati tra sistemi informativi diversi¹⁶⁵.

Più precisamente, invece di determinare, in positivo, le conseguenze giuridiche connesse al transito delle informazioni, l'art. 58 stabilisce che *"il trasferimento di un dato da un sistema informativo ad un altro non modifica la titolarità del dato"* stesso.

La disposizione in un commento, come ha avuto modo di sottolineare il Consiglio di Stato, suscita alcune incertezze interpretative di cui sembra opportuno dar conto.

Distaccandosi dalla prassi, in altri casi rispettata¹⁶⁶, di individuare espressamente il significato da attribuire alle espressioni di dubbia interpretazione, il Codice non chiarisce esattamente cosa si intende per *"trasferimento del dato"*.

¹⁶⁴ In particolare, v. gli artt. 58 (convenzioni tra le pubbliche amministrazioni finalizzate alla fruibilità dei dati), 59 (Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni), 60 (intesa della Conferenza unificata sul decreto che individua le basi di dati di interesse nazionale).

¹⁶⁵ Nella sua formulazione originaria, l'articolo faceva riferimento ai *"sistemi informativi automatizzati"* utilizzando un concetto più volte richiamato dal Legislatore (v. su tutti, il D.Lgs. 12 febbraio 1993, n° 39), ma mai puntualizzato normativamente. Il Consiglio di Stato, nel parere n° 11995 del 7 febbraio 2005 con il quale si è pronunciato sullo schema di decreto recante il Codice dell'Amministrazione Digitale, ha chiesto di definire esplicitamente il concetto di *"sistema informativo"* cogliendo i rischi interpretativi connessi all'uso di *"un'espressione di uso comune ma dal significato incerto. La locuzione sistema informativo in effetti indica, al contempo, un insieme integrato di elementi quali hardware (elaboratori, reti di trasmissione, periferiche di archiviazione dei dati), software (dati, protocolli di comunicazione), risorse umane e materiali di supporto."*

¹⁶⁶ V. art. 1 del Codice.

Almeno in linea di principio ed in assenza di precedenti indicazioni normative sul punto, l'espressione potrebbe essere riferita tanto alla sola consultazione telematica quanto ad un trasferimento del dato seguito dall'archiviazione dello stesso nel sistema informativo dell'amministrazione che lo ha ricevuto.

L'inserimento, nel corpo del Codice, di una precisazione sul punto, consentirebbe probabilmente una più nitida comprensione del fenomeno tecnico disciplinato e, in definitiva, una delimitazione più certa dell'ambito applicativo della norma.

Altro profilo problematico emerso nell'analisi dell'art. 58, è rappresentato dal rischio, almeno parziale, di un contrasto, di una sovrapposizione tra la materia dettata dal Codice e la normativa vigente in materia di trattamento dei dati personali da parte delle pubbliche amministrazioni.

Come ha avuto modo di precisare il Consiglio di Stato¹⁶⁷, mentre per un verso il Codice nega al trasferimento del dato la capacità di modificare la titolarità¹⁶⁸ dello stesso (ovvero quella di determinare una ulteriore posizione di titolarità), per altro verso, in base alle norme in materia di protezione dei dati personali, l'amministrazione che riceve dati da un'altra amministrazione diviene a sua volta titolare del loro trattamento.

Le normative richiamate sono contraddistinte, in effetti, da finalità ed ambiti di applicazione significativamente differenti; una maggiore attenzione alle possibili interferenze tra le norme del Codice e quelle già in vigore (nonché una maggiore attenzione ai rilievi del Consiglio di Stato) ben avrebbe trovato posto in un intervento finalizzato all'organico riassetto delle norme in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

7.1.3. Le convenzioni tra le amministrazioni per la fruibilità dei dati

Dopo la precisazione relativa al trasferimento dei dati, l'art. 58 cerca di predisporre le condizioni strumentali necessarie a garantire un efficiente scambio dei dati tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni.

Svolgendo un'azione di coordinamento che trova sostegno nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni¹⁶⁹ operata

¹⁶⁷ V. Parere 11995, in particolare punto 15.2.

¹⁶⁸ il Codice non fornisce una definizione puntuale ed esplicita del concetto di "titolarità del dato" ingenerando comprensibili incertezze in ordine alla reale portata della norma in esame. Un indicazione sul punto può essere ricavata, tuttavia, dalla lettura del documento elaborato dall'Ufficio legislativo del Ministro per l'innovazione in seguito alle osservazioni rese dal Consiglio di Stato con il parere n° 11995/04. Nel rispondere alle considerazioni formulate dal Consiglio di Stato sull'art. 58, l'ufficio legislativo del MIT precisa "Per quanto riguarda il comma 2, la disposizione è volta a precisare che l'amministrazione titolare del dato è l'amministrazione che lo ha creato o comunque lo gestisce per fini istituzionali. Le eventuali amministrazioni che utilizzino tale dato non possono divenire titolari del dato medesimo. Ad esempio, la titolarità del dato anagrafico è in capo al Comune, così come la titolarità del codice fiscale è dell'amministrazione finanziaria. Le amministrazioni che utilizzano tale dato, anche trasferendolo nei propri sistemi, sono comunque fruitori e non titolari del dato".

¹⁶⁹ Oltre che, ovviamente, nella Legge delega n° 229/03.

dall'art. 117 della Costituzione¹⁷⁰, il Codice si adopera per sostenere, sul piano organizzativo ed istituzionale, le politiche in materia di comunicazioni telematiche già supportate, dal punto di vista infrastrutturale, attraverso l'istituzione del sistema pubblico di connettività¹⁷¹.

L'articolo in commento, si concentra, a questo punto sul concetto di "fruibilità" del dato (definita dallo stesso Codice, come la "possibilità di utilizzare il dato anche trasferendolo nei sistemi informativi di un'altra amministrazione"¹⁷² che costituisce l'obiettivo fondamentale intorno al quale fa perno l'intera sezione.

Al fine di agevolare la circolazione dei dati pubblici e, conseguentemente, le interazioni tra le procedure residenti sui diversi sistemi informativi, il Legislatore ha deciso di fare ricorso allo strumento consensuale: secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 58, infatti, le pubbliche amministrazioni possono stipulare tra di loro delle convenzioni "finalizzate alla fruibilità informatica dei dati di cui sono titolari".

Alla definizione degli accordi partecipa, in base al comma 3, il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) cui spetta la predisposizione degli schemi generali di convenzione ai quali le singole amministrazioni dovranno attenersi.

Con tutta probabilità, al CNIPA, spetterà la puntualizzazione dei presupposti minimi necessari ad evitare incongruenze e incompatibilità di carattere tecnico nelle comunicazioni tra i diversi sistemi informativi.

Nel caso in cui le convenzioni intervengano tra amministrazioni centrali e regioni o altre amministrazioni appartenenti al sistema delle autonomie locali, il contenuto dello schema di accordo dovrà essere definito dal CNIPA di intesa con la Conferenza Unificata Stato - Regioni, Città e Autonomie Locali.

In questo modo, si può ipotizzare, dovrebbero ridursi le occasioni di conflitto potenzialmente derivanti dalla mancata condivisione di scelte tecnico - operative che spesso, trascendendo la dimensione tecnica, rischiano di tradursi o di essere interpretate, dalle singole amministrazioni, come interferenze nel proprio ambito di competenza.

¹⁷⁰ Com'è noto, l'art. 117, comma 2, lettera r) della Costituzione assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il "coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". La disposizione costituzionale richiamata non ha tardato a sollevare contrasti interpretativi nel momento in cui si è posta la necessità di determinare concretamente i confini del potere di coordinamento informatico attribuito allo Stato nei confronti delle Regioni. Della questione è stata investita la Corte Costituzionale che è intervenuta in materia con le sentenze n° 17 del 16 gennaio 2004 e n° 35 del 25 gennaio 2005.

¹⁷¹ La predisposizione di un'infrastruttura tecnologica capace di supportare "fisicamente" i processi di informatizzazione dell'attività amministrativa interconnettendo tra di loro tutti i sistemi informatici delle amministrazioni locali e centrali, rappresenta, sin dai primi anni Novanta, un tema ricorrente nel panorama normativo sedimentandosi in materia di innovazione delle P.A.. Il Sistema pubblico di connettività recentemente istituito rappresenta l'evoluzione e lo sviluppo della Rete Unitaria della P.A., infrastruttura telematica pubblica istituita con direttiva del Consiglio dei Ministri del 5 settembre 1995, in G.U. n° 272 del 21 novembre 1995.

¹⁷² V. art. 1, comma 1, lett. t) del Codice. La definizione sopra richiamata non era presente nelle prime stesure del Codice, ma è stata inserita, successivamente, in seguito ad una specifica richiesta formulata, dal Consiglio di Stato, nel parere reso sullo schema di decreto (parere n° 11995 del 7 febbraio 2005. V., in particolare, il punto 15.2).

Il coinvolgimento della Conferenza Unificata nella definizione degli schemi di convenzione dovrebbe fugare questo rischio facilitando, inoltre, l'adozione di soluzioni operative che siano sostenibili da amministrazioni caratterizzate da soluzioni organizzative, tecnologiche e di personale radicalmente differenti.

Un breve cenno merita, a questo punto, il contenuto delle convenzioni cui l'art. 58 fa più volte riferimento.

La genericità delle espressioni utilizzate dagli ultimi due commi dell'articolo in esame, lascia qualche dubbio in ordine a quello che dovrebbe essere il reale contenuto delle convenzioni.

Ad ogni modo, pur in assenza di ulteriori indicazioni del Codice, si può ragionevolmente supporre che le convenzioni debbano avere ad oggetto questioni di carattere tecnico - organizzativo: formato dei dati, protocolli di comunicazione, misure di sicurezza ed altre specifiche necessarie per garantire alle comunicazioni in rete, adeguati livelli di standardizzazione e di interoperabilità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la scelta operata dal Codice in favore dello strumento convenzionale appare pienamente condivisibile.

Riproponendo il modello di relazione tra pubbliche amministrazioni che ha caratterizzato in maniera significativa le tendenze evolutive del diritto amministrativo¹⁷³, il Legislatore ha deciso di far ricorso ad un meccanismo, quello convenzionale, la cui duttilità dovrebbe consentire alle amministrazioni di adeguarsi in maniera sufficientemente sollecita alle continue trasformazioni che caratterizzano il mondo delle ICT.

Non solo, il ricorso alle convenzioni sembra essere in grado di fugare rischi di contrasti e conflitti di competenza potenzialmente connessi a forme di coordinamento improntate ad una logica rigidamente gerarchica o comunque, in senso lato, "eterodirette".

Ovviamente, affinché i benefici prefigurati possano effettivamente prodursi, è necessario che maturi, tra tutte le amministrazioni e nei diversi livelli di governo, il necessario spirito cooperativo ancor più necessario se si considera che la stipula delle convenzioni rappresenta solo una eventualità non potendosi configurare, nel quadro dell'ordinamento costituzionale italiano, alcun obbligo in tal senso.

7.2. Articolo 59 "Dati Territoriali"

7.2.1. Il ruolo dell'informazione geografica nell'elaborazione delle politiche pubbliche

L'art. 59, composto da 8 commi ed intitolato "Dati Territoriali", interviene a disciplinare quello che appare essere, in prospettiva, uno dei settori più significativi e promettenti dell'intero processo di modernizzazione dell'attività amministrativa attualmente in corso.

¹⁷³ Si pensi, ad esempio, agli accordi tra le pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n° 241, oppure agli accordi di programma di cui all'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n° 142 (ora confluito nell'art. 34 del D.lgs. n° 267 del 2000).

La raccolta e lo scambio di dati territoriali informatici da parte delle pubbliche amministrazioni costituiscono infatti, come si avrà modo di precisare, il presupposto indispensabile per l'implementazione di una delle più avanzate modalità di impiego delle nuove tecnologie in campo amministrativo: lo sviluppo di sistemi informativi territoriali (SIT).

L'uso delle reti telematiche e la crescente disponibilità di informazioni geografiche eterogenee e dettagliate risultanti dall'impiego dei più diversi strumenti di indagine¹⁷⁴, consentono la creazione di sistemi informativi¹⁷⁵ in grado di gestire, elaborare e condividere quantità enormi di dati relativi alle più svariate caratteristiche del territorio.

Si tratta, senza entrare in dettagli tecnici, di complessi strumenti informatici che raccolgono ed organizzano, in base ad un criterio territoriale, tutti i dati relativi ad una determinata area geografica¹⁷⁶, in modo tale da consentire lo svolgimento di indagini e studi sul territorio caratterizzati da livelli di profondità e di analicità prima impensabili.

Grazie alle loro peculiarità, i SIT appaiono in grado di offrire un contributo significativo allo svolgersi dei processi decisionali interni alle pubbliche amministrazioni, sia in termini di qualità, sia in termini di costi delle informazioni acquisite.

L'affermazione è agevolmente comprensibile se si pone mente ad una semplice circostanza: una stessa porzione di territorio costituisce oggetto di interesse per amministrazioni diverse ed appartenente a livelli di governo differenti per lo svolgimento delle funzioni istituzionali loro assegnate¹⁷⁷.

Lo sviluppo di sistemi informativi territoriali (e, in senso più ampio, la promozione di forme di coordinamento nella fruizione dei dati territoriali) può consentire la condivisione sistematica in rete delle conoscenze che si riferiscono alla medesima area geografica accelerando il dispiegarsi dei procedimenti ed evitando inutili ridondanze nell'acquisizione delle informazioni.

L'ambito più naturale per l'utilizzo di questi sussidi informatici è stato immediatamente identificato, come è ovvio, con la formulazione,

¹⁷⁴ Si pensi alle immagini catturate ed ai dati rilevati dei satelliti, alle fotografie aeree o, ancora, ai rilievi strumentali effettuati sulle acque, sul suolo e nel sottosuolo. Indagini siffatte, comprensibilmente, non presentano profili di interesse solo per il mondo scientifico, ma danno corpo ad un patrimonio conoscitivo di primaria importanza per le pubbliche amministrazioni.

¹⁷⁵ Per un'analisi efficace sulle caratteristiche essenziali dei sistemi informativi territoriali si veda Santucci, *Introduzione ai sistemi informativi*, in Aa.Vv., *Sistemi informativi*, Milano, 2002. Con espressione sintetica e efficace l'autore definisce così i sistemi informativi territoriali "i sistemi in cui l'aspetto geografico, inteso come il riferimento di informazioni a posizioni sul territorio, è fondamentale....sistemi di gestione e di elaborazione di informazioni territoriali tramite carte o mappe e sovrapposizione di dati tematici".

¹⁷⁶ Si tratta, in linea di massima, di informazioni cartografiche, geomorfologiche, ambientali, urbanistiche, socio - economiche.

¹⁷⁷ Il livello di antropizzazione di una determinata area geografica (ricavata dalla consultazione delle banche dati anagrafiche e/o dall'analisi delle immagini rilevate dal satellite) o il grado di inquinamento delle acque di un fiume, solo per fare un banale esempio, rappresentano un elemento di valutazione imprescindibile sia per l'amministrazione comunale che deve autorizzare l'insediamento di un'attività produttiva di rifiuti inquinanti e, al tempo stesso, sia per l'amministrazione provinciale che intende promuovere un programma di risanamento ambientale nella stessa zona (v. artt. 19 e 20 D.Lgs. 18 agosto 2000, n° 267, T.U. enti locali).

l'attuazione ed il monitoraggio delle politiche di governo del territorio (in particolar modo con la tutela ambientale, la pianificazione urbanistica, la gestione del rischio idrogeologico).

Non può tacersi, tuttavia, che l'impiego dei dati territoriali informatici messi a disposizione dai SIT potrebbe rappresentare l'occasione per la riorganizzazione e la modernizzazione, in generale, di tutti quei procedimenti amministrativi che, in vario modo, implicano l'acquisizione e la valutazione di informazioni georeferenziate e georeferenzabili.

Le criticità, va rilevato, non mancano. Il processo da percorrere per l'implementazione di un sistema informativo territoriale è lungo, complesso e costoso. Come è facile immaginare esso richiede uno sforzo economico, tecnico ed organizzativo notevole poiché implica il coinvolgimento di operatori diversi¹⁷⁸, il ricorso a competenze specialistiche e l'impiego di strumentazioni ad alto costo.

Non solo, la fruizione ed il riuso delle informazioni territoriali da parte delle amministrazioni, presuppone la condivisione di moduli operativi, di standard di interoperabilità, di misure, in sintesi, realizzabili solo attraverso adeguate politiche di coordinamento.

In questa prospettiva, gli sforzi del Legislatore e delle pubbliche amministrazioni dovranno indirizzarsi verso l'avvio di un processo di armonizzazione che agevoli, dal punto di vista tecnico, il riuso delle informazioni e, dal punto di vista organizzativo e finanziario, una ripartizione proporzionata degli oneri e delle spese connesse all'impiego di questa nuova tecnologia.

7.2.2. L'impiego dei dati territoriali nella normativa comunitaria e nazionale

Nel corso degli ultimi anni, l'attenzione nei confronti delle problematiche connesse all'impiego ed al riuso delle informazioni georeferenziate in ambito amministrativo è venuta via via crescendo.

La Comunità europea, cogliendo le potenzialità insite nell'impiego e nella condivisione dei dati territoriali ai fini della formulazione delle politiche ambientali comunitarie, ha dato vita ad una serie di direttive e di progetti orientati alla definizione di un quadro operativo, organizzativo e giuridico comune per la fruizione dei dati territoriali¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Schematizzando: gli enti incaricati dell'acquisizione dei dati; le università e gli enti di ricerca specializzati nel trattamento scientifico delle informazioni acquisite nonché, ovviamente, le amministrazioni interessate all'impiego delle informazioni territoriali all'interno dei procedimenti di loro competenza.

¹⁷⁹ Più in generale, sul tema della condivisione delle informazioni in ambito pubblico, si segnala la direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico. Per quanto concerne gli aspetti di carattere tecnico, si segnala poi l'attività di standardizzazione svolta dal Comitato europeo di normalizzazione (CEN) che si è prefisso l'ambizioso obiettivo di regolamentare, con norme tecniche, l'intero settore della tecnologia geoinformatica in Europa. Il lavoro svolto dal CEN in materia di dati territoriali si è concluso, pochi anni or sono, con l'adozione dello standard CEN/TC 287 che raccoglie le regole ed i protocolli da osservare per ottenere la piena compatibilità tra i sistemi informativi territoriali dei diversi Stati membri.

Nel luglio del 2004, la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2004)516) concernente l'istituzione di un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella comunità. Dando seguito alla sperimentazione avviata con il progetto "INSPIRE"¹⁸⁰, la direttiva predispone le condizioni normative e tecniche finalizzate ad ottimizzare lo sfruttamento delle informazioni georeferenziate disponibili in ambito europeo, "imponendo la documentazione dei dati territoriali esistenti, la realizzazione di servizi per rendere accessibili ed interoperabili tali dati ed affrontando gli ostacoli che ne limitano l'uso.

Anche l'Italia, come gli altri paesi europei, ha maturato in questi anni, una crescente sensibilità nei confronti dell'informazione georeferenzata.

Già nel 1996, lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali avevano stipulato un'intesa sui sistemi informativi geografici (Intesa GIS)¹⁸¹, avente la finalità di sviluppare, attraverso interventi coordinati, basi dati territoriali di comune interesse a copertura dell'intero territorio nazionale.

Nel corso del tempo, le iniziative volte alla costituzione di sistemi informativi territoriali sono aumentate in maniera esponenziale coinvolgendo ambiti e livelli differenti della pubblica amministrazione.

Non è possibile, in questa sede, soffermarsi sulle finalità e le caratteristiche peculiari dei tanti sistemi sviluppati nel corso di questi anni¹⁸²; va segnalato, in ogni modo, come la progressiva proliferazione di iniziative in materia abbia accentuato il bisogno di un intervento normativo capace di predisporre, anche in ambito nazionale, le condizioni migliori per un utile impiego di questa tecnologia.

In questo contesto, si inserisce l'azione svolta dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie che, con decreto ministeriale del 26 gennaio 2004, ha istituito il Comitato tecnico nazionale per il coordinamento informatico dei dati territoriali¹⁸³. In base a quanto previsto dall'art. 2 del decreto, il comitato ha il compito di sostenere la formazione, l'interscambio e la fruizione dei dati territoriali tra le diverse pubbliche amministrazioni nonché quello di proporre la normativa primaria e secondaria e le regole tecniche e standard di riferimento in

¹⁸⁰ L'iniziativa INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe), avviata nel 2002 dalla Commissione europea, ha l'obiettivo di rendere disponibili informazioni geografiche armonizzate e di qualità per la formulazione, l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione della politica comunitaria. In particolare, il progetto si propone la creazione di servizi integrati di informazione spaziale basati su una rete distribuita di database e connessi grazie a standard e protocolli comuni che assicurino la compatibilità e l'interoperabilità.

¹⁸¹ L'Intesa, approvata dalla Conferenza Stato - Regioni il 26 settembre 1996 e modificata con un accordo integrativo nell'ottobre 2000, coinvolge amministrazioni ed organismi statali (tra gli altri, il Cnipa, l'Istituto Geografico Militare, l'Istituto Idrografico della Marina), le Regioni, le Province autonome e le relative associazioni.

¹⁸² La creazione di sistemi informativi territoriali ha interessato i soggetti istituzionali più disparati: comuni, province, comunità montane, regioni, forze armate, università ed enti di ricerca.

¹⁸³ Ai sensi dell'art. 3 del decreto che lo istituisce, il Comitato è costituito da: un presidente e due membri nominati dal MIT; 5 membri designati rispettivamente da: Ministro politiche agricole, Ministro dell'Ambiente, Ministro dei trasporti e delle infrastrutture, Agenzia del Territorio, Istituto Geografico Militare, CNIPA; 4 membri designati da: UPI, ANCI, UNCEM, Confservizi; 2 membri designati dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

materia di formazione, gestione, diffusione, interscambiabilità ed utilizzazione dei dati geografici informatici.

7.2.3. La disciplina dei dati territoriali nel Codice

Il percorso normativo ed istituzionale sopra brevemente accennato trova il suo completamento ideale nella disciplina introdotta dall'art. 59 del Codice.

Nell'ottica di un complessivo riassetto delle norme relative all'uso delle nuove tecnologie da parte della pubblica amministrazione, il Codice dopo aver fornito una definizione del dato territoriale, sinteticamente identificato con "qualunque informazione geograficamente localizzata"¹⁸⁴, individua, con poche disposizioni essenziali, gli organismi e gli strumenti e le procedure atte a favorire la raccolta, l'impiego e la condivisione delle informazioni territoriali.

7.2.4. Il Comitato per le regole tecniche

Con il secondo comma dell'art. in commento, è istituito il "Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali delle pubbliche amministrazioni", organismo cui viene affidato il compito di definire le regole tecniche per la realizzazione delle basi dei dati territoriali e per la fruizione e lo scambio dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali.

In coerenza con le disposizioni relative al sistema pubblico di connettività di cui al decreto legislativo del 25 febbraio 2005, n° 42, il Comitato dovrà operare, sulle basi di valutazione di carattere tecnico e di opportunità, tutte le scelte tecniche e tecnologiche (tecnologia di rete, modalità di rappresentazione delle informazioni, protocolli di accesso ai dati) necessarie a supportare operativamente lo sviluppo di sistemi informativi territoriali.

La composizione e le modalità di funzionamento del Comitato, precisa il comma 4 dell'art. 59, saranno determinate attraverso il ricorso a regolamenti ministeriali emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza Unificata Stato - Regioni, Città e Autonomie Locali.

7.2.5. Il repertorio nazionale dei dati territoriali

Il comma 3 dell'art. in commento è dedicato al Repertorio nazionale dei dati territoriali. La costruzione, grazie alle nuove tecnologie, di un ricco e dettagliato patrimonio informativo relativo alle più disparate caratteristiche del territorio nazionale rischia di essere privata di

¹⁸⁴ V. art. 59, comma 1. Contravvenendo all'invito formulato, sia pur con riferimento ad un altro articolo, dal Consiglio di Stato, il Legislatore inserisce, all'interno dell'art. 59 una disposizione definitoria che avrebbe potuto trovare collocazione più consona tra le definizioni di cui all'art. 1.

contenuto se le informazioni non sono reperibili con la necessaria semplicità ed in tempi ragionevoli.

La pluralità delle fonti informative e l'enorme quantità di dati oggi a disposizione, costituisce un motivo oggettivo di difficoltà per i soggetti interessati all'acquisizione delle informazioni, una difficoltà che abbisogna non solo di soluzioni tecniche ma anche della chiara individuazione della titolarità del dato.

Per scongiurare questa evenienza il Codice, seguendo un orientamento già emerso in ambito comunitario¹⁸⁵, ha previsto l'istituzione del "Repertorio nazionale dei dati territoriali" un indice ragionato attraverso il quale le pubbliche amministrazioni (o nei casi previsti, i privati) possano verificare, in qualsiasi momento, la disponibilità di informazioni relative ad una determinata area del territorio in modo tale da accedervi, se necessario, per via telematica ed a costo ridotto, evitando una nuova quanto superflua riacquisizione delle medesime informazioni.

Il Repertorio dovrebbe offrire, quindi, una visione analitica ed aggiornata delle informazioni territoriali condivise in rete attraverso il sistema pubblico di connettività, individuando non solo il soggetto che detiene l'informazione richiesta ma classificando anche l'informazione stessa in base a parametri di sicuro interesse per l'utilizzatore (qualità del dato, periodicità di aggiornamento, tecniche di rilevamento dell'informazione, caratteristiche scientifiche del dato).

La norma non fornisce ulteriori indicazioni; riproponendo la scelta già operata con riferimento al Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali¹⁸⁶, il comma 5 dell'art. 59 si limita ad affidare allo strumento regolamentare la determinazione delle "regole tecniche per la definizione del contenuto del repertorio nazionale dei dati territoriali, nonché delle modalità di prima costituzione e di successivo aggiornamento dello stesso, per la formazione, la documentazione e lo scambio dei dati territoriali detenuti dalle singole amministrazioni competenti" nonché la definizione delle "regole ed i costi per l'utilizzo dei dati stessi tra le pubbliche amministrazioni centrali e locali e da parte dei privati¹⁸⁷".

La valutazione delle scelte tecnico - organizzative relative al repertorio, deve dunque rinviarsi, sino a quando non sarà intervenuta la disciplina regolamentare prevista.

7.2.6. Considerazioni conclusive

¹⁸⁵ V. artt. 17 e 18 della proposta di direttiva COM (2004)516 della Commissione europea.

¹⁸⁶ V. art. 59, comma 4, del Codice.

¹⁸⁷ I regolamenti, emanati su proposta del Presidente del Consiglio o, su sua delega, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie, saranno adottati previa consultazione del Comitato per le regole tecniche sui dati territoriali e della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 giugno 1998, n° 281. La partecipazione di quest'ultima, non contemplata nella stesura originaria dell'art. 59, è stata prevista in seguito ai rilievi effettuati dalla Conferenza stessa nel parere reso, nel gennaio 2005, sullo schema di decreto legislativo recante il Codice dell'Amministrazione Digitale.

La visione d'insieme delle norme prese in esame nelle pagine precedenti consente di articolare, in conclusione, alcune brevi riflessioni. Certamente, una valutazione complessiva e motivata potrà essere effettuata solo a posteriori, una volta intervenuta la disciplina regolamentare cui l'art. 59 fa più volte riferimento.

Si può già cogliere, tuttavia, la portata della disposizione in commento; se ne intravedono le potenzialità ed i profili problematici.

Le finalità perseguite attraverso le disposizioni in materia di dati territoriali danno corpo ad un progetto ambizioso e di grande interesse, carico di risvolti e di implicazioni di carattere istituzionale, organizzativo, tecnologico ed economico.

Senza cedere ad un approccio aprioristicamente fideistico nei confronti delle nuove tecnologie, si può affermare che le pubbliche amministrazioni possono e potranno trarre benefici di grande rilievo dall'uso esteso e sistematico dalle informazioni georeferenziate. L'immediata disponibilità, in rete, di un patrimonio eterogeneo e dettagliato di dati relativi alle realtà geografiche del territorio nazionale potrà contribuire certamente a rendere l'agire delle amministrazioni più efficiente ed efficace: un'amministrazione più informata e consapevole è maggiormente in grado di adeguare la propria azione alle caratteristiche del contesto territoriale con cui è chiamata a relazionarsi, soprattutto se si pone mente alle politiche di tutela ambientale ed alle attività di pianificazione.

Non solo, la possibilità di utilizzare, senza ulteriori spese, le informazioni già acquisite da altri soggetti istituzionali potrà contribuire nel medio periodo, a rendere l'azione amministrativa più economica, aspetto di non secondaria importanza se si pone mente alla scarsità di risorse con cui deve fare costantemente i conti la gestione della cosa pubblica.

Perché il disegno prospettato dal Legislatore giunga effettivamente a compimento, tuttavia, dovranno realizzarsi alcune condizioni dalle quali non è possibile prescindere.

Lo sviluppo delle applicazioni geoinformatiche e, in senso più ampio, l'articolazione delle politiche in materia di dati territoriali dovranno essere posti al centro di una politica organica e complessiva adeguatamente concordata, nel rispetto delle relative competenze, da parte di tutte le amministrazioni interessate¹⁸⁸.

In estrema sintesi, dovranno procedere di pari passo: lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche di supporto al trasferimento dei dati¹⁸⁹; la definizione e l'aggiornamento delle regole tecniche per la raccolta e la condivisione delle informazioni¹⁹⁰; le attività finalizzate al popolamento dei database territoriali.

¹⁸⁸ Si consideri che, nell'architettura informativa prefigurata dal Codice, le singole amministrazioni rivestono, al contempo, il ruolo di produttori, gestori e fruitori di informazioni.

¹⁸⁹ Si pensi, innanzitutto, al Sistema pubblico di connettività.

¹⁹⁰ Gli standard geoinformatici definiti in ambito europeo (es. CEN/TC 287, ISO/19115) devono essere integrati nella definizione e nell'uso di standard tecnici di dettaglio concepiti facendo riferimento, in maniera specifica, alla realtà istituzionale e amministrativa italiana.

Un'ultima riflessione riguarda, in conclusione, la dimensione organizzativa del processo di modernizzazione della P.A. con cui il Codice contribuisce a dar corpo.

Nel formulare il suo parere sullo schema di decreto legislativo recante il Codice, il Consiglio di Stato ha richiamato più volte l'attenzione sulla necessità di armonizzare la disciplina sulla digitalizzazione dell'attività amministrativa con quella del procedimento amministrativo¹⁹¹: la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni non può tradursi nella semplice giustapposizione tra nuove tecnologie e modelli procedurali obsoleti e inadeguati.

In questa prospettiva, affinché sia accolta appieno l'opportunità offerta dalla dinamica di trasformazione avviata dal Codice, dovrà attuarsi un progressivo e sistematico ripensamento dei procedimenti amministrativi più direttamente interessati dall'uso dei dati territoriali, in modo tale da massimizzare quei vantaggi ai quali il Legislatore ha posto mente nel definire la norma sulla quale ci siamo finora intrattenuti.

La strada da percorrere è ancora lunga, ma quanto stabilito nel Codice rappresenta, indubbiamente, un importante primo passo.

7.3. Articolo 60 “Base di dati di interesse nazionale”

7.3.1. Le basi dati di interesse nazionale nel Codice

L'art. 60 del Codice, rubricato “base di dati di interesse nazionale”, prosegue l'opera di riassetto della normativa sulla fruizione dei dati pubblici avviata negli articoli precedenti. L'obiettivo perseguito dalla disposizione in esame, in particolare, è quello di delimitare e strutturare in maniera organica il *corpus* delle informazioni fruibili, in rete, da parte delle amministrazioni distribuite sul territorio nazionale.

La norma focalizza la propria attenzione su due nozioni, quella di “base di dati di interesse nazionale” e quella di “sistema informativo unitario”, che rappresentano due elementi essenziali dell'architettura prefigurata dal Codice al fine di agevolare la condivisione delle informazioni pubbliche.

Il primo comma dell'articolo in esame¹⁹² definisce base di dati di interesse nazionale “l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è utilizzabile dalle pubbliche amministrazioni per l'esercizio delle proprie funzioni e nel rispetto delle competenze e delle normative vigenti”.

¹⁹¹ V. parere n° 11995/04, in particolare i punti 7 e 8. Nella direzione indicata dal Consiglio di Stato si è mossa la legge di riforma della disciplina generale del procedimento di cui alla legge n° 241 del 1990. Configurando un nesso diretto tra l'impiego delle tecnologie ICT e le finalità perseguite dalla legge generale sul procedimento amministrativo, la riforma introduce nella legge n° 241 del 1990, l'art. 3 - bis secondo il quale, “per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste ed i privati”.

¹⁹² La disposizione avrebbe trovato probabilmente collocazione più idonea nell'art. 1 del Codice, dedicato specificatamente alle definizioni.

La definizione di base di dati si fonda, dunque, sul riferimento alle caratteristiche essenziali delle informazioni che la costituiscono: provenienza da soggetti pubblici, omogeneità tipologica e contenutistica, strumentalità delle informazioni stesse al perseguimento degli obiettivi istituzionali delle amministrazioni.

Tali caratteristiche coincidono, come si può agevolmente rilevare¹⁹³, con criteri più frequentemente impiegati nella dottrina per ricostruire la nozione di banca dati pubblica.

La circostanza potrebbe ingenerare dei dubbi, suggerendo la sovrapposibilità sui due concetti. Nonostante la presenza di elementi comuni alle due definizioni richiamate (la prima, normativa, la seconda di origine dottrina), tuttavia, si può affermare che l'art. 60 ha introdotto un concetto in parte nuovo per il nostro ordinamento.

Un'analisi accorta della norma in commento, potrà rendere conto delle ragioni di questa affermazione: la base dati viene identificata, dal legislatore, con "l'insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente" dalle pubbliche amministrazioni.

Ebbene, se si pone mente al fatto che le "informazioni raccolte e gestite digitalmente" danno corpo da sole, dal punto di vista tecnico e normativo¹⁹⁴, ad una banca dati, si può ragionevolmente affermare che il Legislatore ha inteso riferirsi, con la disposizione esaminata, ad un livello di aggregazione delle informazioni di livello superiore rispetto a quello che caratterizza le banche dati "tradizionalmente" intese¹⁹⁵. La nozione di base dati di interesse nazionale sembra ricomprendere, dunque, al proprio interno, quella banca dati in senso stretto.

Sarà compito del Legislatore e dell'interprete, a questo punto, chiarire quali delle disposizioni vigenti in materia di banche dati pubbliche potranno essere applicate anche alla base di dati di cui all'art. 60.

Un'ultima precisazione riguarda l'attività di identificazione delle basi dati di interesse nazionale.

Laddove fosse stata affidata a soggetti istituzionali differenti, la concreta applicazione dei criteri fissati dal comma 1 dell'art. 60 avrebbe potuto ingenerare, com'è agevole comprendere, rischi di incertezze o orientamenti di tipo contrastante.

¹⁹³ In tal senso, v. tra gli altri, Cardarelli, "Le banche dati pubbliche: una definizione", in *Dir. Inf.*, 2002, p. 321. L'ordinamento vigente non contempla, al momento, alcuna definizione positiva di banca dati pubblica. La dottrina più recente, tuttavia, conviene nell'individuare alcune condizioni di base in presenza delle quali è possibile affermare il configurarsi di una banca dati pubblica: 1) la banca dati è realizzata e gestita da parte di una pubblica amministrazione (criterio soggettivo); 2) le informazioni contenute nella base dati devono essere impiegate per il perseguimento di finalità pubbliche definite dalla legge o da regolamenti (criterio teleologico); 3) le informazioni devono essere accessibili agli utenti in base ai principi generali sull'accesso ai documenti amministrativi fatti salvi i limiti legislativi afferenti alla tutela del segreto e dei dati personali.

¹⁹⁴ Si consideri l'art. 2, n° 9, l. 633/41 che definiscono la banca dati come "una raccolta di opere, dati o di altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibili mediante mezzi elettronici o in altro modo".

¹⁹⁵ In base a quanto previsto dall'art. 60, comma 1, una volta entrati in vigore il Codice e la relativa normativa di dettaglio, si dovrebbero avere tante specie di basi di dati di interesse nazionale, quante sono le tipologie delle informazioni distribuite nei sistemi informativi delle amministrazioni statali e locali: anagrafiche, catastali, sanitarie, etc. etc.

Per scongiurare questa eventualità, il Codice¹⁹⁶ ha deciso opportunamente di affidare al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare, con un decreto, le singole basi di dati di interesse nazionale: attraverso la centralizzazione dell'attività e l'opportuno coinvolgimento della Conferenza unificata, l'identificazione delle basi dati rilevanti dovrebbe avvenire sulla base di un'interpretazione univoca dei parametri di selezione identificati dal comma 1.

7.3.2. Basi dati e creazione del Sistema informativo unitario

L'organizzazione del patrimonio informativo pubblico si sviluppa nel comma 2 dell'art. 60, dedicato a quello che viene definito il "sistema informativo unitario" delle basi di dati di interesse nazionale.

Utilizzando una locuzione che ricorre più volte nei documenti programmatici del CNIPA e che potrebbe ingenerare nell'interprete qualche confusione¹⁹⁷, il Codice stabilisce che, ferme restando le competenze di ciascuna pubblica amministrazione, le basi di dati di interesse nazionale "costituiscono, per ciascuna tipologia di dati, un sistema informativo unitario che tiene conto dei diversi livelli istituzionali e territoriali e che garantisce l'allineamento delle informazioni e l'accesso alle medesime da parte delle pubbliche amministrazioni interessate".

Dopo aver individuato, nel primo comma, il complesso dei dati da associare e gestire unitariamente, il Legislatore dispone dunque che le informazioni raccolte sistematicamente nelle singole basi di dati di interesse nazionale siano gestite ed allineate attraverso la predisposizione di una struttura *ad hoc* - il "sistema informativo unitario", per l'appunto - che le accolga e le organizzi al proprio interno¹⁹⁸.

Facendo leva sulle crescenti potenzialità della rete, il Codice disegna un'architettura informativa che dovrebbe consentire - attraverso le funzionalità che caratterizzano i cd. Sistemi informativi distribuiti¹⁹⁹ - una

¹⁹⁶ V. art. 60, comma 3 del Codice. Il decreto, precisa il Codice, sarà emanato "su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con i Ministri di volta in volta interessati, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n° 281, nelle materie di competenza e sentito il Garante per la protezione dei dati personali".

¹⁹⁷ La locuzione utilizzata dal Codice, in effetti, richiama alla mente il Sistema informativo unitario delle pubbliche amministrazioni, infrastruttura informatica pubblica per anni al centro delle politiche di innovazione perseguite dall'Aipa. Al di là di questo caso specifico, va rilevato che i documenti ed i programmi triennali del Cnipa sono pieni di riferimenti a "sistemi informativi unitari" appartenenti agli ambiti più disparati dell'amministrazione statale e di quella locale (giustizia, fiscalità, gestione del personale, etc. etc.)

¹⁹⁸ Il modello di aggregazione delle informazioni ricavabile dalla lettura dell'art. 60 è in sintesi questo: un insieme di informazioni digitali omogenee per tipologia e gestite da una pubblica amministrazione (in presenza degli altri requisiti di cui al comma 1) compongono una base dati di interesse nazionale, più basi di dati di interesse nazionale contenente informazioni omogenee danno vita ad un sistema informativo unitario.

¹⁹⁹ Si definisce sistema informativo distribuito, una rete non centralizzata composta da un numero variabile di computer (host) che si manifestano agli utenti come parti di un

gestione unitaria delle informazioni residenti sui sistemi informativi pubblici dislocati su tutto il territorio nazionale.

Le singole amministrazioni provvederanno alla raccolta ed alla conservazione, in formato digitale, delle informazioni connesse allo svolgimento delle loro funzioni, il sistema informativo unitario (inteso in senso ampio come insieme di hardware, software e dati) consentirà, attraverso il web, l'accesso alle informazioni stesse da parte delle amministrazioni interessate.

La norma non dice molto altro: per quanto attiene ai profili tecnici, il comma 2 si limita a stabilire che i sistemi informativi dovranno essere aggiornati e realizzati secondo le regole tecniche e di sicurezza dettate, per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività, ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 28 febbraio 2005, n° 42²⁰⁰.

Le caratteristiche tecniche ed operative dei sistemi informativi unitari, precisa infine il successivo comma 3, saranno determinate con lo stesso decreto con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, alla individuazione delle basi di dati di interesse nazionale. Si prefigura, nel complesso, una logica di distribuzione e gestione delle informazioni che risulta essere in linea non solo con le più recenti acquisizioni della tecnica e della telematica, ma anche con i principi di semplificazione, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. L'approccio del Legislatore al tema della organizzazione e della circolazione dei dati pubblici, in effetti, si preannuncia, almeno teoricamente in grado di evitare duplicazioni, ridondanze ed incongruenze nella gestione delle informazioni riducendo, per un verso, tempi e costi per le pubbliche amministrazioni ed agevolando, al contempo, la fruizione delle informazioni da parte dei cittadini.

unico, grande insieme di hardware, software e dati condivisi. Per questa definizione v. la voce "sistemi distribuiti" in Dizionario di Internet e delle reti, Milano, 2004.

²⁰⁰ In base all'art. 16 citato, le regole tecniche e di sicurezza sul sistema pubblico di connettività dovranno essere adottate entro 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto, con uno o più decreti, adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o, su delega, del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n° 281.

8. L'attuazione della Direttiva Europea InSpire e del Codice dell'Amministrazione Digitale per la diffusione dei dati territoriali: L'istituzione di DigitPA e la creazione del Sistema Pubblico di Connettività (SPC)

8.1. La missione di DigitPA e la sua collocazione istituzionale

Il CNIPA, Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, è nato nel luglio del 2003 subentrando all'AIPA (costituita nel 1993), ma ha assunto definitiva e compiuta configurazione soltanto dal 1° gennaio 2004, con l'assorbimento anche del Centro tecnico per la RUPA (costituito nel 1997).

La principale fonte regolatrice dell'assetto istituzionale, del disegno organizzativo e delle funzioni del CNIPA resta il d.lgs. 39/1993 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 176 del d.lgs. n. 196/2003 e integrato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 343/2003. Altre speciali disposizioni legislative adottate nel 2004-2005 hanno accresciuto e precisato i compiti del Centro.

Cominciamo l'esame dalla collocazione e assetto istituzionale del nuovo organismo. In base al nuovo art. 4 del d.lgs. n. 39, il CNIPA, "opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione delle politiche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, con autonomia tecnica, funzionale, amministrativa, contabile e finanziaria e con indipendenza di giudizio".

Saltano immediatamente agli occhi due analogie e una differenza rispetto alle formule che, nel periodo 1993-1996, hanno descritto ruolo e posizione dell'AIPA. La prima analogia è che il CNIPA, così come l'AIPA dal 1993 al 1996, "opera presso la Presidenza del Consiglio". La seconda analogia riguarda la "autonomia tecnica e funzionale" e la "indipendenza di giudizio", che costituiscono caratteri del CNIPA oggi così come ieri dell'AIPA. La differenza, molto significativa, è che la nuova norma introduce un concetto in precedenza assente, là dove finalizza espressamente l'attività del CNIPA alla attuazione delle politiche del Governo e, in specie, del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie.

Non è mutato, rispetto a quello previgente dell'AIPA, il disegno organizzativo fondamentale del CNIPA. Al vertice vi è sempre un Collegio, costituito dal Presidente e quattro componenti, scelti per quattro anni tra persone di alta e riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità e indipendenza e confermabili per una sola volta. Identici restano anche la procedura di nomina governativa e il regime delle incompatibilità prescritte per Presidente e componenti. Il Presidente è nominato con dPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri; gli

altri componenti sono nominati con la stessa procedura, ma la delibera del Consiglio dei Ministri è qui preceduta da una proposta del Presidente del CNIPA²⁰¹. Per l'intera durata dell'incarico, Presidente e componenti non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale e di consulenza, ricoprire uffici pubblici di qualsiasi natura, essere imprenditori o dirigenti d'azienda e, se dipendenti di pubbliche amministrazioni o docenti universitari, sono collocati fuori ruolo o in aspettativa per tutta la durata dell'incarico; inoltre, nei due anni successivi alla cessazione dell'incarico, non possono operare nei settori produttivi dell'informatica. Infine, sul funzionamento dell'ente sovrintende oggi, così come ieri presso l'AIPA, un Direttore generale, nominato per tre anni con dPCM, previa delibera del Consiglio dei Ministri e su designazione del Presidente del CNIPA. Valgono, per il Direttore generale, le medesime incompatibilità stabilite per Presidente e componenti, ma è prevista la possibilità di conferma anche più di una volta.

Ben diverso, rispetto a quello che caratterizzava l'AIPA, è invece il quadro delle funzioni e compiti del CNIPA, che appaiono oggi molto accresciuti.

Si possono distinguere quattro blocchi di competenze:

- Compiti concernenti la elaborazione e attuazione delle politiche di e-government;
- Funzioni ereditate dall'ex AIPA;
- Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni (in parte assorbite dal soppresso Centro tecnico per la RUPA e in parte nuove);
- Infine, i compiti di gestione di servizi e attività amministrative permanenti nel settore delle ICT.

8.2. Compiti concernenti la elaborazione e attuazione delle politiche di e-government

Il primo blocco di attività del CNIPA è traduzione concreta della nuova missione, indicata dal novellato art. 4 del d.lgs. 39/1993, di supportare le politiche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, attraverso la elaborazione di schemi di atti normativi, la predisposizione di direttive e altri documenti di indirizzo politico, la predisposizione e attuazione di programmi e progetti, ecc..

L'art. 4 del d.lgs. 39 non specifica di quale tipo di politiche si tratti. Nella pratica, però, si è stabilita una ripartizione di compiti tra CNIPA e Dipartimento per l'Innovazione e le tecnologie (che è la struttura della Presidenza del Consiglio che assiste direttamente il Ministro per l'Innovazione e le tecnologie): al primo sono demandati la elaborazione e attuazione delle politiche statali di e-government e il supporto e monitoraggio dell'attuazione delle politiche di e-government a livello

²⁰¹ Va segnalato, per altro, che la prassi delle nomine più recenti registra il coinvolgimento, nella procedura, anche del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie, in sintonia con la collocazione del CNIPA "a supporto" dello stesso Ministro

regionale e locale; al secondo, invece, è affidata la elaborazione/attuazione delle politiche concernenti gli altri campi della società dell'informazione. Questo assetto dei ruoli è stato consolidato da un decreto del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 2 marzo 2004, intitolato per l'appunto "Coordinamento delle attività del DIT e del CNIPA ai fini della attuazione dei progetti nel settore delle ICT"²⁰².

Per avere una dimensione finanziaria di queste funzioni, basti considerare che il CNIPA ha curato, nel biennio 2004-2005, la gestione di progetti di e-government per circa 250 milioni di euro, ed ha assistito regioni ed enti locali nella elaborazione e realizzazione di progetti di e-government finanziati dall'Unione europea, dallo Stato o dalle stesse regioni per un ammontare di finanziamenti pubblici, nel triennio 2003-2005, di circa 1100 milioni di euro. In vari casi, si è trattato di cofinanziamenti ad iniziative di altre amministrazioni, così che la massa finanziaria movimentata è risultata, considerando anche le risorse assicurate dall'amministrazione titolare dell'iniziativa e gli eventuali cofinanziamenti privati, notevolmente superiore.

8.3. Funzioni ereditate dall'ex AIPA

Il secondo blocco di funzioni del CNIPA è quello ereditato dall'AIPA. Viene in considerazione innanzi tutto la supervisione, coordinamento e monitoraggio delle iniziative informatiche delle amministrazioni centrali. Si tratta di una attività funzionale alle politiche governative in tema di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, che si svolge – come evidenzia il raccordo tra gli artt. 7, comma 1, lett. b) e 9 del d.lgs. n. 39/1993 e l'art. 16, comma 1, lett. a), del codice dell'amministrazione digitale – nel quadro degli orientamenti generali stabiliti dal Governo.

Lo strumento fondamentale di azione è la pianificazione triennale, con aggiornamenti annuali, degli interventi per lo sviluppo e la gestione della innovazione tecnologica e dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici nazionali). Vi si procede tenendo conto, tra l'altro, delle indicazioni dettate dal Ministro

²⁰² Il DM ha, tra l'altro, elencato i progetti in atto deliberati e finanziati da leggi speciali e dal Governo tra il 2001 e il 2004 ed ha ripartito tra DIT e CNIPA, in base all'oggetto e al settore di intervento, la competenza per la realizzazione e le corrispondenti risorse. Ad esempio, sono stati demandati all'attuazione del CNIPA i progetti concernenti: la realizzazione delle grandi reti infrastrutturali nazionali denominate Sistema pubblico di connettività e Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni; la diffusione dei servizi ICT delle amministrazioni erogati su larga banda, cioè con elevata qualità e interattività con l'utente;

la realizzazione del Portale nazionale dei cittadini e del Portale nazionale delle imprese, in cui sono organizzati e raccolti organicamente servizi e informazioni delle pubbliche amministrazioni alle due categorie di utenti; lo sviluppo, nelle pubbliche amministrazioni, delle comunicazioni elettroniche (e-mail, e-mail certificate) e lo sviluppo dei servizi informativi erogati agli utenti attraverso la televisione digitale terrestre; il rafforzamento della sicurezza ICT nelle amministrazioni centrali; la diffusione a livello regionale e locale di servizi on line per le imprese e i cittadini, ecc. Invece, sono stati demandati al DIT progetti concernenti: la rete telematica fra i medici di medicina generale e i servizi di telemedicina specializzata; la realizzazione di distretti telematici a supporto della filiera produttiva del tessile e abbigliamento; il sistema telematico integrato di vigilanza ambientale; l'alfabetizzazione informatica dei giovani e nei settori delle imprese e della scuola; ecc.

per l'Innovazione e le tecnologie con la propria annuale Direttiva per la digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e di eventuali orientamenti risultanti da altri atti di indirizzo politico in materia. Il ciclo si chiude con la predisposizione, ogni anno, da parte del CNIPA, di una relazione sullo stato della informatizzazione delle amministrazioni centrali e sull'attività svolta dal CNIPA, che viene successivamente trasmessa dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie al Parlamento. Va anche sottolineato che la funzione di supervisione e coordinamento del CNIPA in materia di informatizzazione delle amministrazioni centrali è stata significativamente rafforzata, dalla legge finanziaria 2005 (legge n. 311/2004, commi 192-196 dell'articolo unico) e dal DPCM attuativo del 31 maggio 2005. Infatti, al fine di promuovere la razionalizzazione dei servizi informatici delle amministrazioni centrali e di eliminare duplicazioni e sovrapposizioni di infrastrutture telematiche e di calcolo, il CNIPA è stato incaricato di predisporre annualmente un programma di interventi da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio e di stipulare contratti quadro per applicazioni e servizi informatici da mettere a disposizione di tutte le amministrazioni²⁰³.

Pure ereditata dall'AIPA, e molto importante anche per dimensione quantitativa e continuità di svolgimento, è la funzione consultiva del CNIPA, disciplinata principalmente dall'art. 8 del d.lgs. n. 39/1993²⁰⁴. Come si è già accennato, questa funzione consiste nella espressione di pareri, preventivi e obbligatori, su tutti gli atti delle amministrazioni centrali (ministeri ed enti pubblici non economici nazionali) volti alla acquisizione di beni e servizi informatici. Specifiche e recenti disposizioni hanno poi subordinato al previo parere del CNIPA l'erogazione dei finanziamenti necessari per realizzare progetti di innovazione tecnologica predisposti da amministrazioni statali ed enti pubblici informatici²⁰⁵.

Oggetto del parere è la congruità tecnico-economica dell'iniziativa, verificata attraverso l'esame dei documenti di gara (schemi di bando e di capitolato), degli schemi di contratto, della documentazione di progetto e di qualsiasi altro documento utile alla valutazione. L'esito può essere positivo, negativo, ovvero favorevole con condizioni o raccomandazioni. In pratica, il CNIPA verifica la congruità, rispetto ai parametri di mercato, dei costi/prezzi ipotizzati nei documenti di gara o risultanti dallo schema di contratto, anche in rapporto alla qualità prevista per i beni/servizi da acquisire e, all'occorrenza, indica le opportune modificazioni di prezzo/qualità.

²⁰³ Il dPCM (pubblicato nella GU n. 140 del 18 giugno 2005) indica, come metodologie prioritarie per razionalizzare la spesa informatica e conseguire economie di scala, il "riuso" di applicazioni sperimentate positivamente in una amministrazione anche da parte di altre amministrazioni e l'utilizzo di applicazioni e servizi informatici in modalità ASP (Application Service Provider), cioè acquisibili da un fornitore unico previamente selezionato. Tali modalità sono raccomandate soprattutto per i sistemi e servizi informatici relativi a protocollo, gestione della contabilità finanziaria, controllo strategico e controllo di gestione, gestione del personale, gestione delle retribuzioni, e simili.

²⁰⁴ Sulle modalità di svolgimento della funzione consultiva del CNIPA si vedano anche l'art. 10 del dPCM 14 aprile 1994, n. 609, e la circolare CNIPA n. 47 del 4 luglio 2005.

²⁰⁵ Cfr., per esempio, l'art. 1, comma 4, del DM Innovazione e tecnologie, Funzione pubblica ed Economia e finanze del 27 settembre 2005, concernente il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 26 della legge n. 289/2002.

Sebbene il parere non sia vincolante, il tasso di adeguamento delle amministrazioni è molto elevato, sia perché il contenuto dei pareri è frutto di analisi strettamente tecnico-economiche e non di valutazioni discrezionali, sia perché disattendere il parere senza adeguata contro-motivazione tecnicoeconomica potrebbe comportare, in taluni casi, anche responsabilità per danno erariale sanzionabili dalla Corte dei conti, che sui contratti informatici delle amministrazioni statali esercita un controllo diffuso e penetrante ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39/1993²⁰⁶.

Su questa attività consultiva del CNIPA vanno anche segnalati due aspetti evolutivi. Il primo è che sempre più spesso viene presa in considerazione anche la "congruità strategica" dell'iniziativa, ossia la sua coerenza rispetto all'insieme delle iniziative in materia di ICT attivate dalla stessa amministrazione e, in una ottica più ampia, rispetto alle strategie complessive del Governo in materia di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Questa evoluzione valorizza le sinergie tra funzione di pianificazione-monitoraggio e funzione consultiva del CNIPA e consente di evitare duplicazioni, sovrapposizioni e contraddizioni tra iniziative informatiche di amministrazioni diverse o di diverse branche dell'amministrazione (il pericolo è presente soprattutto nelle amministrazioni più grandi e articolate). L'altro aspetto evolutivo è che, pur non essendovi obbligati, anche regioni ed enti locali domandano talvolta la valutazione tecnico-economica del CNIPA su proprie iniziative o progetti informatici. Si tratta di un riconoscimento importante dell'apporto tecnico che il CNIPA può dare alla corretta impostazione di una iniziativa informatica, ma anche del frutto dei rapporti assai intensi di cooperazione tecnica attivati, a partire dal 2002-2003, tra CNIPA e amministrazioni regionali e locali ai fini dell'attuazione del programma di e-government per gli enti locali²⁰⁷.

Alle funzioni di pianificazione e consultive si lega la funzione di monitoraggio, che il CNIPA svolge ad un triplice livello: "operativo", quando riferito alla esecuzione dei cosiddetti "grandi contratti

²⁰⁶ Nel 2004 il CNIPA ha esaminato 191 richieste di parere delle amministrazioni, esprimendo 151 pareri favorevoli (semplici, con raccomandazioni o con condizioni), 25 pareri sospensivi con richiesta di ulteriori informazioni e 8 pareri contrari. La spesa complessivamente prevista nelle richieste di parere ammontava a 1577 milioni di euro, ma a seguito della valutazioni del CNIPA è stata considerata congrua una spesa di 1.438 milioni di euro (cfr. CNIPA, Relazione annuale 2004. Rapporto sull'attività, 29, consultabile sul sito www.cnipa.gov.it).

²⁰⁷ Va anche segnalato che, negli anni, si è via via consolidata la prassi per cui anche le società per azioni operanti come partner tecnologici di amministrazioni statali (prime fra tutte, SOGEL e CONSIP) sottopongono a parere del CNIPA le proprie iniziative informatiche. Questa prassi ha trovato fondamento innanzi tutto nella logica complessiva dell'art. 8 del d.lgs 39/1993, che è di assicurare un monitoraggio organico del CNIPA sulle principali iniziative in campo informatico del sistema statale; ma un'altra forte motivazione è che le società in questione, pur essendo formalmente soggetti distinti dall'amministrazione statale di riferimento, ne sono tuttavia sul piano sostanziale mere articolazioni organizzative, di proprietà interamente pubblica e configurate giudicamente come autonomi soggetti privati per ragioni di flessibilità operativa. Sul punto è poi da ultimo intervenuta la circolare CNIPA CR/47 del 4 luglio 2005, per la quale devono intendersi ricompresi tra gli organismi sottoposti all'obbligo di parere "anche i soggetti nei confronti dei quali le amministrazioni statali esercitano un controllo analogo a quello esercitato in ordine ai propri servizi interni e che realizzino per l'amministrazione controllante, o per conto della medesima, la parte più rilevante della propria attività".

informatici" delle amministrazioni statali concernenti la progettazione, conduzione e manutenzione dei rispettivi sistemi informativi (art. 13 del d.lgs 39/1993); "economicogestionale", allorché si procede, d'intesa con le singole amministrazioni statali, alla periodica valutazione dei risultati conseguiti, in termini di efficienza ed efficacia, grazie all'impiego dei sistemi informatici (art. 7, lett. d, del d.lgs 39/1993); "strategico", tale potendosi definire il monitoraggio permanente che il CNIPA svolge, a partire dal 2003, sulla attuazione e sui risultati dei progetti strategici di e-government, promossi in ambito statale e regionale-locale attraverso finanziamenti statali deliberati dal CIPE o dal CMSI o assegnati alle regioni mediante APQ.

Sempre tra le attività ereditate dall'AIPA, meno appariscente, ma ugualmente importante, è l'attività che il CNIPA svolge per la diffusione della cultura informatica fra i dipendenti pubblici. Si tratta di una attività di indirizzo - che si traduce nella elaborazione di direttive, linee guida, manuali, ecc. per l'organizzazione e lo svolgimento di iniziative di formazione ICT - ma anche di promozione e talvolta organizzazione diretta di corsi, seminari ed altri eventi di formazione. Negli ultimi due anni, anche in attuazione di una specifica indicazione del Governo, particolare impegno è stato dedicato alla promozione dell'e-learning, modalità di formazione a distanza svolta in tutto o in parte attraverso sistemi e software informatici²⁰⁸.

Infine, tra le funzioni già appartenenti all'AIPA viene in considerazione l'attività di regolazione, consistente nella emanazione di norme tecniche e criteri in tema di pianificazione, progettazione, realizzazione, gestione e mantenimento dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali, nonché sulla relativa qualità e sicurezza (7, comma 1, lett. a, del d.lgs. 39/1993). Questa attività è stata inizialmente ereditata dal CNIPA per effetto del d.lgs 196/2003²⁰⁹. Con l'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2006, del codice dell'amministrazione digitale, il potere di emanazione delle norme tecniche in tema di ICT è, in molti casi, assunto dal Ministro per l'Innovazione e le tecnologie (art. 16, comma 1, lett. e, e art. 71 del d.lgs. 82/2005); già prima del 2006, d'altronde, è stata attribuita al Ministro per l'Innovazione e le tecnologie la competenza ad emanare, con propri decreti, le particolari regole tecniche e di sicurezza previste per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività (art. 16 del d.lgs. n. 42/2005). Il CNIPA conserva, però, il compito fondamentale di esprimere, su tutti gli schemi di normativa tecnica in materia di ICT, un parere obbligatorio. Inoltre è naturale che il CNIPA, organismo tecnico di supporto al Ministro per tutto quanto concerne l'e-government e la

²⁰⁸ In attuazione della direttiva del Ministro per l'Innovazione e le tecnologie del 6 agosto 2004 sulla "Formazione e-learning e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni", il CNIPA ha predisposto recentemente, per agevolare le amministrazioni nell'utilizzazione di questa metodologia di formazione a distanza, apposite Linee guida e un Vademecum (consultabili sul sito www.cnipa.gov.it).

²⁰⁹ Si vedano, ad esempio, le deliberazioni AIPA del 31 maggio 2001 (Regole tecniche per il telelavoro ai sensi dell'art. 6 del DPR n. 70/1999) e, da ultimo, le deliberazioni CNIPA n. 11 del 19 febbraio 2004 (Regole tecniche per la riproduzione e conservazione di documenti su supporto ottico idoneo a garantire la conformità dei documenti agli originali) e n. 4 del 17 febbraio 2005 (Regole per il riconoscimento e la verifica del documento informatico).

digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, svolga in materia anche un ruolo propositivo²¹⁰. Resta ferma, poi, la autonoma potestà del CNIPA (così come in precedenza dell'AIPA) di emanare circolari tecniche e applicative nelle materie di propria competenza²¹¹.

8.4. Funzioni concernenti le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni

Il terzo blocco di funzioni del CNIPA concerne le grandi reti ICT delle pubbliche amministrazioni. Nel gennaio 2004, il CNIPA ha ereditato, dal Centro tecnico della PCM, la supervisione sulla gestione della RUPA (Rete unitaria delle amministrazioni centrali)²¹². Nel 2005, il d.lgs n. 42 ha istituito il Sistema Pubblico di Connettività (SPC): una sorta di Internet "qualificata" di tutte le amministrazioni statali, regionali e locali (dunque, una vera rete nazionale), connessa alla "grande Internet" ma caratterizzata, rispetto ad Internet, da livelli più elevati di qualità e sicurezza, necessari per supportare lo sviluppo dell'e-government e la certezza delle transazioni tra amministrazioni e privati e tra amministrazioni. L'SPC è destinato a sostituire integralmente, entro un biennio, la RUPA. Lo stesso decreto ha previsto, inoltre, la realizzazione della Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (RIPA), che

²¹⁰ La tendenza a spostare dall'organismo tecnico - prima AIPA e poi CNIPA - al Governo la potestà di emanazione delle norme tecniche in tema di ICT ha cominciato a manifestarsi nel 2003: si vedano, ad esempio, il dPCM 14 ottobre 2003 (Linee guida per l'adozione del protocollo informatico e per il trattamento informatico dei procedimenti amministrativi) e il decreto interministeriale Innovazione e tecnologie, Salute ed Economia e finanze del 14 aprile 2005 (Direttive tecniche per favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria).

²¹¹ Come esempio possono essere citate le circolari CNIPA: CR/49 del 24 novembre 2005 (Modalità per l'iscrizione nell'elenco pubblico dei gestori di posta elettronica certificata di cui all'art. 14 del DPR n. 68/2005), CR/48 del 6 settembre 2005 (Modalità per presentare la domanda di iscrizione nell'elenco pubblico dei certificatori di firma di cui all'art. 28 del DPR n. 445/2000), CR/47 del 4 luglio 2005 (Richieste di parere al CNIPA ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 39/19993), CR/44 (Indicazioni relative agli appalti pubblici di PC desktop), e CR/45 (indicazioni relative agli appalti pubblici per la fornitura di personal computer, notebook e

server) rispettivamente del 5 ottobre e del 27 dicembre 2004, emanate su segnalazione del Dipartimento per le Politiche comunitarie della PCM e volte ad evitare la indiretta violazione delle regole comunitarie sulla concorrenza e sugli appalti attraverso la indicazione, nei bandi e capitolati di gara per forniture ICT, di specifiche tecniche tali da avvantaggiare alcuni

produttori; CNIPA CR/42 del 18 settembre 2003 (Codici identificativi idonei per la verifica del valore della chiave pubblica della coppia di chiavi del presidente del CNIPA); AIPA CR/40 del 22 aprile 2002 (Formato per la rappresentazione elettronica dei provvedimenti normativi tramite il linguaggio di marcatura XML; AIPA CR/38 del 28 dicembre 2001 (Monitoraggio dei contratti di grande rilievo per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa dei sistemi informativi automatizzati).

²¹² La gestione operativa della RUPA è affidata, sulla base di un contratto-quadro stipulato nel 1999 con il Centro tecnico e oggi imputato al CNIPA, a due società private (Pathnet del gruppo Telecom e EDS-PA), che erogano alle amministrazioni aderenti alla rete, sulla base di atti esecutivi con le medesime, rispettivamente i servizi di trasporto dati e connettività e i servizi di interoperabilità di base ed evoluta. Il CNIPA, quale titolare dei contratti-quadro, controlla correttezza e qualità dei servizi erogati; le singole amministrazioni sostengono l'onere dei servizi da esse consumati.

conetterà tutte le sedi diplomatiche e tutti gli uffici all'estero di amministrazioni pubbliche italiane.

Il CNIPA ha curato la progettazione di SPC e RIPA, ha bandito le gare europee per la loro realizzazione e per l'erogazione dei servizi connessi e avrà un ruolo determinante nelle future attività di supervisione, coordinamento e sviluppo delle due nuove reti. Il governo dell'SPC, in particolare, è affidato ad una Commissione di coordinamento di 17 membri (8 in rappresentanza delle amministrazioni statali e 8 di regioni ed enti locali), presieduta dal Presidente del CNIPA e assistita, in tutte le sue attività, dalle strutture del CNIPA²¹³. È compito della Commissione, tra l'altro: promuovere l'evoluzione del modello organizzativo e dell'architettura tecnologica dell'SPC in funzione del mutamento delle esigenze delle amministrazioni e della evoluzione tecnologica; promuovere la cooperazione applicativa (cioè l'integrazione di banche dati e procedure amministrative informatizzate) tra pubbliche amministrazioni; definire linee guida per la cooperazione applicativa; attestare e monitorare il livello di qualificazione delle imprese fornitrici di servizi (di trasporto e connettività, di interoperabilità, di cooperazione applicativa e di sicurezza) nell'ambito dell'SPC; verificare qualità e sicurezza dei servizi erogati dalle imprese fornitrici; definire gli standards necessari a garantire a tutte le amministrazioni aderenti connettività, interoperabilità e possibilità di attivare forme di cooperazione applicativa. Oltre ad assicurare supporto alla Commissione di Coordinamento dell'SPC, il CNIPA ha inoltre il compito di sovrintendere alla gestione del nucleo centrale della rete SPC (cosiddetto *Qualified eXchange Network-QXN*), cui provvederanno, in concreto, soggetti privati selezionati mediante apposita gara.

8.5.1 compiti di gestione di servizi e attività amministrative permanenti nel settore delle ICT

Il quarto blocco di funzioni del CNIPA è rappresentato da attività amministrative di tipo tradizionale, la cui esigenza si è manifestata, in questi ultimi anni, mano a mano che il settore delle ICT è uscito dalla fase pionieristica della crescita spontanea ed è divenuto oggetto di regolamentazione a tutela di interessi pubblici, collettivi e individuali. A titolo di esempio, basta ricordare che spetta al CNIPA: tenere l'elenco pubblico dei certificatori di firma elettronica e curare l'accreditamento dei certificatori (art. 1 del DM Innovazione e tecnologie del 2 luglio 2004); tenere l'elenco dei gestori di posta elettronica certificata e vigilare sulla loro attività (artt. 14-15 del DPR 11 febbraio 2005, n. 68); tenere l'elenco dei valutatori accreditati ai fini delle verifiche sulla accessibilità dei siti internet ai disabili (art. 7 della legge n. 4/2004 e art. 3 del DPR 1 marzo 2005, n. 75); tenere l'elenco nazionale dei fornitori qualificati del Sistema pubblico di connettività, verificando il possesso dei prescritti requisiti (art. 11 del d.lgs. n. 42/2005 sull'SPC).

Un cenno va fatto all'ordinamento interno del CNIPA. In attuazione dell'art. 5, comma 1, del d.lgs 39/1993, due distinti regolamenti -

²¹³ La prima composizione della Commissione è stata definita con dPCM 2 dicembre 2005.

adottati rispettivamente, con dPCM 14 aprile 1994, n. 609, e con dPCM 6 ottobre 1994, n. 769 – hanno disciplinato il funzionamento dell'allora AIPA. In particolare, il primo ha disciplinato l'attività degli organi e l'assetto delle strutture interne (funzioni del Presidente, del Collegio e del Direttore generale, regole generali sul funzionamento del Collegio, principali procedure per l'esercizio della funzione consultiva e della funzione di pianificazione informatica e, ancora, principi generali sull'ordinamento degli uffici) e il secondo la gestione delle spese di funzionamento e per i progetti innovativi (formazione dei bilanci preventivo e consuntivo, procedure di spesa, procedure contrattuali, ecc.). Tali regolamenti sono stati ereditati dal CNIPA quando, nel giugno 2003, esso è subentrato all'AIPA, ed hanno naturalmente continuato ad essere applicati anche dopo l'assorbimento nel CNIPA del Centro tecnico. Il regolamento di organizzazione demanda al Collegio del CNIPA la possibilità di definire più in dettaglio l'articolazione delle strutture interne, facoltà di cui il Collegio si è avvalso per "governare" la fase di unificazione con l'ex Centro tecnico. L'esigenza di aggiornare i due regolamenti sull'organizzazione e sulla gestione delle spese alla nuova legislazione sull'organizzazione e sulla amministrazione e contabilità delle pubbliche amministrazioni intervenuta negli ultimi dieci anni ha, comunque, indotto il CNIPA a predisporre due nuovi schemi di dPCM attualmente all'esame della Presidenza del Consiglio. Con dPCM 9 settembre 2004, n. 259, è stato istituito, presso il CNIPA, il Collegio dei revisori dei conti, in analogia con quanto stabilito per gli enti pubblici non economici. Per quanto riguarda il personale, la normativa vigente prevede che il CNIPA possa avvalersi di un contingente di personale massimo di 190 unità. In concreto, il personale in servizio nel 2004-2005 si è attestato sulle 160 unità, incluse quelle acquisite con l'assorbimento dell'ex Centro tecnico²¹⁴.

8.6. Natura e ruolo del CNIPA: brevi considerazioni

Al termine di questa ricognizione, quali conclusioni possono trarsi su natura e ruolo del CNIPA?

La conclusione probabilmente più corretta è che nel CNIPA coesistono, oggi, due ruoli e nature fondamentali. Da un lato, quello di organismo tecnico ad elevata qualificazione professionale preposto a guidare, nel quadro delle scelte ed indirizzi del Governo, il processo di innovazione delle amministrazioni attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Dall'altro lato, quello di soggetto istituzionalmente preposto,

²¹⁴ L'assetto del personale è alquanto complesso, perché nel CNIPA coesistono dipendenti con i differenti regimi di inquadramento e retributivi rispettivamente propri dell'ex AIPA e dell'ex Centro tecnico, nonché con differente posizione giuridica (a tempo indeterminato, a tempo determinato e comandati da altre amministrazioni). Questa situazione dovrebbe essere superata con la stipula del primo contratto collettivo nazionale di lavoro del CNIPA, cui si procederà nel prossimo futuro in applicazione dell'art. 5, comma 1-bis, della legge n. 43/2005 (questa legge ha inserito il CNIPA fra gli enti dell'art. 70, comma 4, del d.lgs 165/2001, per i quali è apposito comparto di contrattazione collettiva nazionale), nonché con la creazione del ruolo del CNIPA.

con "indipendenza di giudizio", a valutare i processi di informatizzazione in atto. All'una e all'altra natura è poi riconducibile la partecipazione del CNIPA alla regolazione tecnica del settore. Rispetto al dibattito svoltosi in passato sulla natura e ruolo dell'AIPA, appare ormai superato il riferimento alla categoria delle autorità indipendenti, perché tale qualificazione – già messa in dubbio da parte della dottrina riguardo alla stessa AIPA – non trova oggi più agganci nel dato normativo²¹⁵.

Tuttavia, la immutata permanenza dei particolari requisiti di professionalità e indipendenza e delle incompatibilità stabilite per Presidente e membri del Collegio, la riconfermata (dalla novella del d.lgs. 196/2003) "indipendenza di giudizio" con cui il CNIPA è chiamato ad operare, la conservazione di una funzione come quella consultiva e altri indicatori escludono la pura e semplice configurazione del CNIPA quale agenzia od ente strumentale del Governo.

In realtà, il CNIPA si presenta, per molti aspetti, quale organismo ad autonomia "rafforzata". Non tanto autonomo da configurarsi come autorità indipendente, ma sicuramente più autonomo, soprattutto nella formazione della propria volontà e nelle modalità di esercizio di alcune sue funzioni, degli ordinari enti strumentali e delle agenzie. In particolare, la "indipendenza di giudizio" con la quale il CNIPA è chiamato ad operare esprime un concetto ben più forte della "ordinaria" autonomia che connota la maggior parte degli enti pubblici. Tramite essa il legislatore ha voluto che soprattutto alcune funzioni – quali la elaborazione di norme tecniche per garantire uniformità, qualità e sicurezza dei dati informatici delle amministrazioni pubbliche, nonché l'espressione dei pareri sulla congruità tecnico-economica di progetti e contratti informatici delle amministrazioni – siano esercitate dal CNIPA in modo "terzo" e tecnico-neutrale, non diversamente (se il paragone non appare troppo azzardato) dalla indipendenza di giudizio che caratterizza tradizionalmente i pareri del Consiglio di Stato, che pure è il principale organo di consulenza giuridica del Governo. D'altra parte, anche i requisiti di competenza e le incompatibilità sancite per Presidente e componenti del CNIPA costituiscono un tratto che non si ritrova nelle norme sugli organi di governo dei normali enti strumentali, così come il divieto di rinnovo del mandato per più di una volta²¹⁶.

Tutto questo è pienamente coerente con la esigenza – sottolineata anche dalla Corte dei conti – di "una sede istituzionale idonea a garantire la correttezza delle procedure che generano e distribuiscono i dati informatici e la loro qualità, a garanzia degli interessi della collettività", nonché con la necessità "di considerare la delicatezza di alcune funzioni come quelle di regolazione e consulenza tecnica, da ricomprendere in un ambito di autonomia e di indipendenza a garanzia di tutti i destinatari" e

²¹⁵ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento sull'informatica nell'amministrazione statale, 2003, p. 24.

²¹⁶ E non è senza rilievo nemmeno il fatto che la legge n. 43 del 2005, pur riconducendo chiaramente il CNIPA nell'ambito delle pubbliche amministrazioni soggette al d.lgs. 165/2001, abbia non di meno optato per la sua collocazione fra gli enti ed organismi previsti dall'art. 70, comma 4, del d.lgs 165; organismi la cui "rafforzata" autonomia è attestata sia dal fatto di essere chiamati ad adeguarsi ai principi del d.lgs 165 in modo più elastico di quanto prescritto per gli ordinari enti pubblici dall'art. 27 del medesimo d.lgs 165, sia dal fatto di non essere ricompresi in nessuno degli ordinari comparti di CCNL (ministeri, enti pubblici, agenzie, ecc), ma di costituire comparto di CCNL a sé.

“di elaborare con caratteristiche di terzietà regole tecniche per la sicurezza e per l’interoperabilità dei flussi documentali”²¹⁷. Ed è inoltre in linea con la configurazione, ad opera del d.lgs. 39/1993 (in particolare, art. 14), della collaborazione e interazione tra CNIPA e Corte dei conti come “momento di chiusura di un articolato sistema di controllo” sulla attività delle amministrazioni centrali in materia di ICT²¹⁸.

Dunque, se il CNIPA non può essere più qualificato come “autorità indipendente”, tuttavia esso non può essere considerato quale semplice amministrazione dello Stato (sub specie dell’amministrazione autonoma) o quale agenzia, giacché entrambe queste tipologie presuppongono una soggezione e dipendenza piena dal potere esecutivo che nel caso di specie non ricorre. Tra le categorie elaborate dal diritto amministrativo, quella cui più il CNIPA sembra avvicinarsi, per natura giuridica e tipologia prevalente delle funzioni, appare piuttosto la categoria degli enti di ricerca. Dunque, una conclusione ragionevole è che il CNIPA possa essere considerato quale organismo di ricerca “ad autonomia speciale e rafforzata”, dove il rafforzamento della autonomia è preordinato a che soprattutto talune attività siano svolte in condizioni di piena indipendenza di giudizio rispetto sia al potere esecutivo che al mercato²¹⁹.

Si tratta, inoltre, di un organismo che – in quanto orientato a supportare le politiche di e-government non solo dello Stato, ma anche di regioni ed enti locali, e operante sempre di più secondo logiche di cooperazione – può essere probabilmente ricondotto (o appare quanto meno destinato ad essere ricondotto in prospettiva) alla categoria concettuale delle “amministrazioni nazionali”: amministrazioni, cioè, che non sono espressione del solo potere statale, ma, tendenzialmente, di tutti i livelli istituzionali, compreso quello regionale e locale²²⁰.

8.7. Le competenze del CNIPA

Il D. Lgs 39/1993 fissa negli artt. 7, 8 e 9 le competenze primarie del CNIPA. In tali articoli si afferma infatti che spettano al CNIPA una pluralità di compiti in ordine alla pianificazione e controllo degli interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi automatizzati delle pubbliche amministrazioni, alla promozione di iniziative di innovazione trasversali e intersettoriali, alla normazione tecnica di secondo livello nel settore ICT, ivi inclusa la qualità e sicurezza dei sistemi informativi della P.A., alla definizione e attuazione di progetti tesi a soddisfare esigenze fondamentali della P.A., all’impulso e coordinamento di iniziative delle P.A. utili a ottenere il più razionale impiego dei sistemi informativi. Con il

²¹⁷ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento, cit., p. 13 e 20.

²¹⁸ Cfr. Corte dei conti, Referto al Parlamento, cit., p. 161.

²¹⁹ Un indicatore e una conferma, in questo senso, vengono anche dalle due ultime leggi finanziarie (30 dicembre 2004, n. 311, e 23 dicembre 2005, n. 266) le quali, rispettivamente al comma 122 e al comma 188 dell’articolo unico di cui constano, dettano una disciplina particolare per la realizzazione dei progetti di ricerca scientifica e di innovazione tecnologica degli enti di ricerca e una serie di altri enti e organismi considerati affini per tipologia di attività, tra cui il CNIPA.

²²⁰ Su nozione, struttura e caratteri delle cosiddette “amministrazioni nazionali” cfr. principalmente L.Torchia, *Le amministrazioni nazionali*, Cedam, 1986.

Decreto del Ministro per l'Innovazione del 2 marzo 2004 sono stati quindi demandati al CNIPA la elaborazione e l'attuazione delle politiche statali di *e-government* a livello regionale e locale, al fine di favorire le azioni multilivello che coinvolgono più livelli di governo del territorio. Ulteriori competenze in ambiti specifici sono state assegnate al CNIPA da varie disposizioni normative, tra le quali:

- La Legge 311/2004 (Legge finanziaria 2005), che assegna al CNIPA il compito di stipulare contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della P.A., al fine di migliorare l'efficienza operativa della pubblica amministrazione e per il contenimento della spesa pubblica (art. 1 comma 192);
- Il dPCM 31 maggio 2005, n. 157, di attuazione dell'art. 1, comma 912 della suddetta legge finanziaria, che individua (nell'art. 2, comma 2 e 3) le applicazioni informatiche e i servizi che devono essere oggetto degli interventi del CNIPA e definisce, nel medesimo art. 2, comma 1, quali modalità di intervento vanno perseguite, tra le quali inserisce lo sviluppo di applicazioni che servono le esigenze di più amministrazioni, il riuso di software già esistente, la messa a disposizione di applicazioni tramite servizi erogati in modalità ASP;
- Il medesimo dPCM 31 maggio 2005 assegna al CNIPA, nell'art. 3, il compito di svolgere funzioni di impulso e coordinamento di iniziative delle amministrazioni finalizzate a razionalizzare le infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione.

La Legge finanziaria 2008 assegna inoltre al CNIPA questi nuovi compiti:

- Definire, di concerto con le regioni e gli enti locali, per la parte di rispettiva competenza, delle componenti progettuali tecniche e organizzative del SPC nell'ambito di un programma organico contenente la determinazione dei livelli di responsabilità, dei tempi e delle modalità di attuazione, nonché dell'ammontare del relativo onere finanziario (art. 2, comma 578);
- Sviluppare il progetto esecutivo del detto programma sulla base delle indicazioni della Commissione di cui all'articolo 80 del Codice dell'Amministrazione Digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, che lo approva in via definitiva (art. 2 comma 581);
- Identificare, al fine di garantire la disponibilità e la continuità dei servizi erogati dalle amministrazioni, idonee soluzioni tecniche e funzionali riguardanti, in generale, diverse amministrazioni, atte a garantire la salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche nonché la continuità operativa dei servizi informatici e telematici,

anche in caso di disastri e di situazioni di emergenza (art. 2 comma 582), indicando, se del caso, apposite conferenze di servizi (art. 2 comma 583);

- Monitorare la diffusione della tecnologia VoIP nelle pubbliche amministrazioni (Art. 2, comma 591),
- Verificare l'adozione della Posta elettronica certificata da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 2 comma 589), ai fini della riduzione, nell'esercizio finanziario successivo, del 30 per cento delle risorse stanziare nell'anno in corso per spese di invio della corrispondenza cartacea.

8.8. La struttura organizzativa del CNIPA

Il CNIPA è governato da un organo collegiale, composto da un Presidente e da tre membri (come novellato dalla Legge finanziaria 2008, art. 2 comma 602, rispetto alla composizione definita nel d.lgs. 39/1993), scelti tra persone dotate di alta e riconosciuta competenza e professionalità. Il Presidente è nominato con dPCM del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Gli altri componenti del Collegio sono nominati con la medesima procedura, ma la delibera del Consiglio dei Ministri è preceduta da una proposta del Presidente del CNIPA (art. 4 del D.lgs. 39/1993).

Il Presidente e i membri durano in carica quattro anni e possono essere confermati nell'incarico una sola volta. Al funzionamento degli uffici sovrintende un Direttore Generale, che risponde al Presidente del CNIPA ed è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su designazione del Presidente del CNIPA. Il Direttore Generale dura in carica tre anni e può essere confermato, anche più di una volta.

Al CNIPA operano attualmente 164 dipendenti oltre a circa 170 collaboratori dinamicamente utilizzati in connessione con l'attività di gestione dei progetti. È una risorsa di elevata qualificazione professionale e di consolidata esperienza che costituisce un importante patrimonio da valorizzare per il Paese. La Legge finanziaria 2008 ha disposto che il fabbisogno di personale e le relative risorse economiche del CNIPA siano determinate nell'ambito di un piano triennale che definisce obiettivi, attività e risultati attesi dell'azione del CNIPA, aggiornato annualmente, nei limiti della dotazione organica stabilita con il regolamento di organizzazione dello stesso CNIPA. Il piano è approvato con decreto del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa consultazione delle organizzazioni sindacali (art. 2 comma 624).

8.9. Le modalità di azione del CNIPA

Le modalità di azione del CNIPA discendono dalla missione e dalle competenze ad esso assegnati dal d.lgs 39/1993 e dalle sue successive integrazioni e modifiche, e sono:

- L'attività di consulenza e proposta relativamente a strategie e azioni puntuali rivolta ai decisori politici, alle pubbliche amministrazioni e agli operatori del settore;
- La redazione di normative tecniche a livello secondario, quali linee guida e guide tecniche, sia emesse dal CNIPA, sia da parte delle amministrazioni, con il supporto del CNIPA;
- La valutazione - ex ante (di coerenza con le strategie nazionali di innovazione del Governo), in itinere (durante l'attuazione dei progetti programmati) ed ex post (sui risultati raggiunti) - delle attività svolte della P.A. centrale nel settore ICT, sia sui Piani pluriennali di sviluppo dei sistemi informativi, sia a livello di singoli interventi che per legge sono sottoposti al parere (obbligatorio ma non vincolante) di congruità tecnica ed economica da parte del CNIPA;
- La definizione e gestione (a livello di committente e con riferimento in particolare alle specifiche funzionali) di progetti integrativi della programmazione dello sviluppo dell'ICT definita dalle pubbliche amministrazioni nel Piano Triennale per l'ICT, come previsto dall'art. 9 del d.lgs 39/1993, con particolare riguardo ai progetti di carattere dimostrativo e ad alto impatto innovativo, che possono vedere coinvolte come partner pubbliche amministrazioni centrali, Regioni ed Enti locali.

Nel CNIPA coesistono pertanto due tipologie di funzioni, una con connotazioni di magistratura tecnica che opera con indipendenza di giudizio per la valutazione dei programmi di innovazione nel settore dell'ICT della Pubblica Amministrazione centrale, emette pareri - obbligatori - su iniziative della Pubblica Amministrazione Centrale che prevedono l'acquisizione di beni e servizi ICT, effettua monitoraggi e verifiche sulle iniziative in corso, fornisce al Governo un contributo al processo di normazione tecnica, ed una funzione assimilabile a quella di un ente pubblico non economico strumentale, che opera attraverso il supporto e la consulenza fornita alle amministrazioni per l'utilizzo più appropriato dell'ICT e definisce e gestisce direttamente progetti di innovazione nel settore dell'ICT per la PA.

Questa coesistenza di funzioni è un valore, in quanto la capacità di esercitare le funzioni di magistratura tecnica viene molto potenziata e resa più efficace dall'esperienza pratica acquisita dal CNIPA nella definizione e gestione diretta dei progetti, così come il supporto e la consulenza fornita alle amministrazioni permettono al CNIPA una

conoscenza più approfondita delle effettive esigenze delle amministrazioni e delle possibili soluzioni ai loro bisogni.

La scelta di valorizzare la doppia funzione è del resto già presente nella norma istitutiva dell'allora AIPA, il d.lgs 39/1993, che prevede, tra le funzioni assegnate al CNIPA, l'integrazione dei programmi di innovazione nel settore ICT delle P.A. centrali con ulteriori specifiche iniziative, tese a soddisfare esigenze fondamentali, non coperte da tale programmazione (art. 9, comma 2, lett. c).

Entriamo ora con maggior dettaglio nei contenuti delle modalità d'azione del CNIPA.

8.9.1. Funzioni di consulenza e proposta

In tale ambito, le principali funzioni svolte dal CNIPA sono:

- Assiste il Presidente del Consiglio dei Ministri, o il Ministro da lui delegato, nella predisposizione delle politiche del Governo in materia di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nonché nella elaborazione di studi, schemi di disegni di legge, regolamenti, atti d'indirizzo e altri atti in detta materia;
- Cura, nel quadro delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro da lui delegato, i rapporti a livello tecnico-operativo in materia di amministrazione digitale con gli organismi dell'Unione europea, con gli organismi internazionali e con i corrispondenti organismi di altri Paesi, anche ai fini dell'adozione di standard, promuovendo, altresì, l'attuazione della normativa della U.E. nelle materie di competenza;
- Fornisce, nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro da lui delegato, e in coerenza con le indicazioni della Conferenza unificata, assistenza tecnica alle Regioni e agli Enti locali per la realizzazione delle politiche di innovazione tecnologica e di informatizzazione e per l'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche destinate a dette politiche;
- Propone e promuove nei confronti delle Regioni e degli Enti locali e di loro associazioni, nonché di altri organismi pubblici e privati, azioni volte allo sviluppo di iniziative finalizzate alla realizzazione di soluzioni e servizi innovativi, anche attraverso specifici momenti di interazione e confronto;
- Partecipa ai lavori della Conferenza permanente per l'innovazione e le tecnologie nella quale sono presenti il Presidente ed i componenti del CNIPA;
- Svolge, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, compiti relativi alla fruibilità informatica dei dati tra le pubbliche amministrazioni centrali e, d'intesa con la Conferenza unificata, tra le amministrazioni centrali medesime e le Regioni e le autonomie locali;

- Acquisisce notizie e informazioni, contributi e suggerimenti utili allo svolgimento dei propri compiti, intrattenendo gli opportuni contatti con le amministrazioni, le strutture delle Regioni e degli Enti locali, le imprese e le loro associazioni, nonché con i soggetti portatori di interessi collettivi diffusi, avvalendosi sia di audizioni, sia di strumenti telematici, in particolare in forma di forum e community, su temi specifici di interesse per l'amministrazione digitale anche ai fini della promozione e della diffusione dell'utilizzo delle nuove tecnologie e della valorizzazione di forme di partecipazione all'informazione e alla conoscenza;
- Svolge, anche sulla base di apposite convenzioni, attività di supporto, consulenza e assistenza per amministrazioni pubbliche ed organismi di diritto pubblico.

8.9.2. Funzioni di emanazione di normative tecniche e standard e di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme

L'attività di emanazione di normative tecniche e standard è stata inizialmente ereditata dal CNIPA dall'AIPA per effetto del d.lgs 196/2003. Con l'entrata in vigore dal 1 gennaio 2006 del Codice dell'Amministrazione Digitale, il potere di emanazione di norme tecniche in materia di ICT è stato assunto, in molti casi, dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie e, successivamente, dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella P.A. (art. 16 e art. 71 del d.lgs 82/2005). Il CNIPA conserva comunque l'autonomia di emanare circolari tecniche su materie di propria competenza e di curare la redazione di normative tecniche di livello secondario, quali "linee guida" e "guide tecniche".

Altri compiti fondamentali svolti dal CNIPA in questo ambito sono:

- 1) Emette pareri su normative di competenza di altri soggetti nei casi previsti dall'ordinamento, in materia di:
 - a) Disponibilità e sicurezza informatica dei dati;
 - b) Dematerializzazione e gestione dei documenti informatici;
 - c) Pagamenti informatici anche in relazione alla fatturazione elettronica;
 - d) Libri, scritture e repertori, ivi compresi quelli previsti dalla legge sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili.
- 2) Opera come autorità di certificazione ed è preposto alla tenuta di elenchi e registri nei casi previsti dall'ordinamento; in particolare, cura la tenuta:
 - a) Del Repertorio nazionale dei dati territoriali;
 - b) Del Repertorio dei formati aperti utilizzabili nelle pubbliche amministrazioni;

- c) Della "banca dati dei programmi informatici riutilizzabili";
 - d) Dell'elenco pubblico dei certificatori di firma elettronica e cura l'accreditamento dei certificatori (art. 1 del DM del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie del 2 luglio 2004);
 - e) Dell'elenco dei gestori di posta elettronica certificata e vigilare sulla loro attività (artt. 14-15 del DPR 11 febbraio 2005, n. 68);
 - f) Dell'elenco dei valutatori accreditati ai fini delle verifiche sulla accessibilità dei siti internet ai disabili (art. 7 della legge n. 4/2004 e art. 3 del DPR 1 marzo 2005, n. 75);
 - g) Dell'elenco nazionale dei fornitori qualificati del Sistema pubblico di connettività, verificando il possesso da dei prescritti requisiti (art. 11 del d.lgs. n. 42/2005 sull'SPC).
- 3) Svolge attività di monitoraggio, verifica e proposizione di soluzioni tecniche funzionali, in particolare in applicazione delle disposizioni concernenti:
- a) L'accessibilità agli strumenti informatici;
 - b) I siti web delle pubbliche amministrazioni centrali;
 - c) L'utilizzo della posta elettronica certificata;
 - d) L'utilizzo dei servizi "Voce tramite protocollo Internet" (VoIP);
 - e) La salvaguardia dei dati e delle applicazioni informatiche nonché la continuità operativa dei servizi informatici e telematici, anche in caso di disastri e di situazioni di emergenza;
- 4) Collabora con il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica per la definizione di appositi standard per l'informazione statistica;
- 5) Contribuisce all'attuazione di iniziative volte al completamento delle attività di informatizzazione della normativa statale vigente e al coordinamento dei programmi di informatizzazione e di classificazione della normativa regionale, all'adeguamento agli standard adottati dall'Unione europea delle classificazioni in uso nelle banche dati normative pubbliche e all'adozione di "linee guida" per la promulgazione e la pubblicazione telematica degli atti normativi.

8.9.3. Funzioni di valutazione preventiva, in itinere ed ex post nonché funzioni di coordinamento delle iniziative informatiche delle pubbliche amministrazioni

In tale ambito, le principali funzioni svolte dal CNIPA in relazione alla valutazione *ex ante* delle iniziative delle amministrazioni aventi ad oggetto l'ICT sono:

- 1) la predisposizione, in coerenza con le indicazioni del Governo e dell'Unione europea e tenendo anche conto dell'evoluzione del settore ICT a livello nazionale e internazionale, di alcuni documenti di programmazione:
 - a) le "linee strategiche" volte ad indirizzare la programmazione delle amministrazioni, emesse ad inizio anno (art. 9 del d.lgs 39/1993);
 - b) il "piano triennale dell'ICT delle pubbliche amministrazioni centrali", predisposto sulla base delle proposte delle amministrazioni e pubblicato a giugno (art. 7, comma 1, lett b) e art. 9, comma 2 del d.lgs 39/1993);
 - c) la "relazione annuale sullo stato di informatizzazione della P.A." che misura indicatori aggregati e di sistema relativi all'informatizzazione della P.A., anche in confronto con analoghe rilevazioni UE, pubblicato ad aprile (art. 9 comma 4 del d.lgs 39/1993);
 - d) il "piano operativo annuale", che rivede la programmazione delle amministrazioni alla luce delle effettive disponibilità finanziarie, anche sulla base delle leggi finanziaria e di bilancio, predisposto a marzo-aprile.

- 2) l'attività di programmazione svolta dal CNIPA è stata rafforzata dal citato DPCM 31 maggio 2005, n. 157, che ha disposto nell'art. 4 che il CNIPA predisponga, sentita la Ragioneria Generale dello Stato, un programma annuale di interventi per la razionalizzazione delle applicazioni, dei servizi informatici e delle infrastrutture di calcolo della P.A., da sottoporre all'approvazione del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sempre riferibile alla funzione di valutazione *ex ante* è da considerarsi la formulazione dei pareri rilasciati alle amministrazioni sulla coerenza strategica e sulla congruità economica e tecnica degli interventi e dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, come previsto dall'art. 8 del d.lgs 39/1993.

I pareri sono rilasciati a seguito dell'esame delle bozze dei documenti di gara presentati dalle amministrazioni. La valutazione può essere favorevole, negativa, ovvero favorevole con condizioni o

raccomandazioni. In pratica, il CNIPA fornisce con il parere una valutazione della congruità, rispetto ai parametri di mercato, dei prezzi stimati dalle amministrazioni nei documenti di gara, anche in rapporto alla qualità dei beni e servizi da acquisire e, all'occorrenza, indica le opportune modifiche di prezzo e/o qualità da apportare nei documenti di gara. La valutazione tiene conto anche della coerenza dell'iniziativa in esame con la programmazione triennale dello sviluppo dell'ICT dell'amministrazione.

Il parere è obbligatorio in funzione della dimensione del contratto, ma non è vincolante. Nonostante ciò, il tasso di adeguamento delle amministrazioni alle indicazioni inserite dal CNIPA nei pareri è molto alto, sia perché i pareri sono frutto di analisi dettagliate e non di valutazioni discrezionali, sia perché disattendere un parere CNIPA senza adeguata motivazione può comportare anche responsabilità per danno erariale sanzionabili dalla Corte dei Conti che esercita un controllo specifico, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 39/1993, sui contratti di acquisizione di beni e servizi ICT.

Infine, è da annoverare tra le attività di valutazione *ex ante* svolte dal CNIPA anche l'attività istruttoria svolta a supporto della Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività (SPC).

Per quanto riguarda le valutazioni *in itinere* delle iniziative delle amministrazioni, il CNIPA opera a livello "operativo":

- Promuovendo e supportando l'attività di monitoraggio effettuata dalle pubbliche amministrazioni centrali sui contratti di maggiore rilevanza di sviluppo e gestione dei loro sistemi informativi, come previsto dall'art. 13 del d.lgs. 39/1993, gestendo anche un albo dei soggetti abilitati a svolgere il monitoraggio;
- Effettuando il monitoraggio sulla attuazione e sui risultati dei progetti strategici di e-government, promossi in ambito statale e regionale e finanziati con fondi deliberati dal CIPE o dal CMSI e assegnati alle Regioni mediante Accordi di Programma Quadro (APQ).

Relativamente alle valutazioni *ex post*, il CNIPA verifica i risultati conseguiti dalle singole amministrazioni nell'uso delle tecnologie ICT, sotto il profilo dell'impatto dei progetti attuati e dell'efficienza, efficacia e qualità dei sistemi informativi automatizzati.

In ordine, infine, al coordinamento delle iniziative informatiche della P.A., il CNIPA cura i rapporti con i responsabili dei sistemi informativi informatizzati delle amministrazioni, anche ricorrendo a forme di community in rete.

8.9.4. Funzioni di predisposizione, realizzazione e gestione di interventi e progetti di innovazione

Come previsto dall'art. 9 del d.Lgs 39/1993, il CNIPA predispose e realizza specifici progetti integrativi di quelli programmati dalle amministrazioni nel Piano Triennale per l'ICT, con particolare attenzione ad esigenze comuni a più amministrazioni, intersettoriali e che riguardano a bacini di utenza rilevanti per il Paese. In questi progetti il CNIPA può svolgere diversi ruoli, da quello di definizione dei requisiti degli stakeholders, a quello di main contractor, al project management e program management fino al monitoraggio e valutazione di quanto realizzato. Spesso i progetti sono attuati in partnership con le amministrazioni pubbliche interessate.

Oltre queste funzioni progettuali, il CNIPA esercita un'ulteriore insieme di funzioni di impulso e coordinamento, nonché di diffusione di know how su tematiche di particolare rilevanza per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione:

- Promuove la diffusione delle soluzioni applicative realizzate attraverso il riuso di programmi informatici e l'adozione di programmi a codice sorgente aperto (open source);
- Svolge i compiti attribuitigli dall'ordinamento in materia di reti telematiche delle pubbliche amministrazioni e di sistema pubblico di connettività, nonché di rete internazionale della pubblica amministrazione (RIPA), ed è responsabile della connessa progettazione, realizzazione, gestione ed evoluzione di tali reti;
- Svolge compiti in materia di razionalizzazione ed eliminazione delle duplicazioni e sovrapposizioni nelle applicazioni informatiche e nei servizi informatici nonché nelle infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione delle P.A.

A complemento di tali attività, nell'ottica di armonizzare e rendere più efficienti e efficaci gli interventi di innovazione tecnologica, il CNIPA:

- Promuove e sviluppa iniziative in materia di reingegnerizzazione dei processi di lavoro nelle amministrazioni pubbliche finalizzati alla realizzazione dell'amministrazione digitale, attivate anche mediante l'adozione di metodologie per la qualità e la realizzazione di sistemi innovativi di ICT in materia di carte elettroniche e di fatturazione elettronica;
- Svolge, secondo le modalità previste dall'ordinamento, compiti in materia di formazione informatica del personale delle pubbliche amministrazioni, nonché di utilizzo delle tecnologie informatiche per i progetti generali di formazione di detto personale.

Per attuare le iniziative suddette, il CNIPA ricorre anche a forme di partenariato con organismi - pubblici e privati - università e enti di ricerca, operatori del mercato e terzo settore, finalizzate anche all'avvio di soluzioni prototipali nell'utilizzo delle nuove tecnologie, prefigurando le diverse modalità di fruizione da parte dei cittadini, delle imprese e della Pubblica Amministrazione.

9. La diffusione dell'accesso dell'informazione: metodologia e strumenti

Il frammentarsi nello Stato moderno delle funzioni e dei servizi e l'esigenza di garantire alle collettività interessate una presenza effettiva nell'assunzione delle decisioni attraverso gli enti di riferimento, hanno determinato la necessità di un sempre maggiore coordinamento tra enti pubblici.

L'art. 15 della legge n. 241/1990 costituisce la generalizzazione del principio dell'esercizio consensuale della potestà amministrativa, espressione a sua volta del principio di coordinamento definito quale svolgimento congiunto in collaborazione tra più enti pubblici di un'attività finalizzata ad uno scopo comune per il quale si accordano le funzioni e le competenze facenti capo alle singole amministrazioni.

In questo scenario si inserisce l'iniziativa del presente lavoro di ricerca che ha lo scopo di analizzare quali siano le possibili forme di collaborazione, sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista pratico, che possano instaurarsi tra i vari livelli della Pubblica Amministrazione, i settori della ricerca ed i soggetti privati. Ciò, in funzione dell'accesso, della diffusione e dell'integrazione dell'informazione territoriale, al fine del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche di Governo del Territorio.

Tale lavoro consiste nell'analisi della normativa e della giurisprudenza sul tema, affiancato dall'analisi, per quanto possibile sistematica, di casi di applicazione dell'istituto della collaborazione e dalla raccolta di opinioni ed esperienze da parte di alcuni protagonisti nella Pubblica Amministrazione e nel settore della ricerca scientifica in particolare.

Dal lavoro è emersa la frammentaria conoscenza dell'istituto la cui applicazione è ancora in via di perfezionamento ma anche la sua straordinaria forza di innovazione e semplificazione che ne lascia intuire la crescita nell'utilizzo e il successo.

Le linee strategiche per la realizzazione di un sistema di e-government per l'anno 2007, emanate dal Ministro per le Riforme ed Innovazione nella Pubblica Amministrazione, suggeriscono, all'obiettivo strategico 5, di "adottare un approccio sistematico per la qualità e l'efficienza nella PA" tramite "la costruzione di una rete delle eccellenze e degli innovatori". Un impulso alla costruzione di tale rete è dato dalle collaborazioni fra le strutture nazionali e locali della Pubblica Amministrazione. A tali strutture devono essere affidate missioni e attività per lo sviluppo dell'innovazione senza sovrapposizione di funzioni, con ruoli distinti e responsabilità ben definite e cooperanti. Le attività connesse allo sviluppo dei processi di innovazione, anche in ragione della complessità della Pubblica Amministrazione e della rigidità delle regole che sono alla base dell'azione amministrativa, infatti, sono fortemente dipendenti dalla cooperazione di numerosi fattori ed organismi. Nella realtà, molto spesso i soggetti attori del "cambiamento" hanno operato in una logica di "compartimenti stagni" senza convergere in una globale azione di sistema. Si tratta di organismi che hanno svolto attività rilevanti, ma che lasciati liberi di definire in

piena autonomia gli obiettivi da raggiungere e le conseguenti modalità da adottare, hanno operato con una visione settoriale, producendo sovrapposizioni di funzioni e di ruoli ed assumendo compiti non sempre adeguati ad una produttiva e moderna logica organizzativa, gestionale, amministrativa e tecnica. Le attività sviluppate da questi organismi sono molteplici e vanno dalla sfera normativa a quella attuativa, dalla programmazione al monitoraggio, dalle sperimentazioni alla formazione dei pareri.

Si tratta di attività fondamentali per la governance dell'innovazione che vanno ricomposte in una matrice organizzativa che assegni alle singole strutture un insieme di funzioni omogenee evitando duplicazioni e sovrapposizioni. In questo ambito può risultare, altresì, decisiva la creazione di una rete di competenze scientifiche, tecnologiche e amministrative, finalizzata a consentire che le singole "eccellenze" producano un miglioramento generale della Pubblica Amministrazione "mettendo a sistema" le migliori pratiche.

Ciò può avvenire anche attraverso il coinvolgimento di Università, Centri di eccellenza, Centri di competenza e di ricerca, che ponendo a disposizione della Pubblica Amministrazione le proprie competenze specialistiche consentano a questa di sfruttare un enorme patrimonio di competenze scientifiche, definendo e scegliendo correttamente i mezzi più idonei al raggiungimento dei propri obiettivi strategici.

9.1. Qualificazione giuridica dell'informazione territoriale ed ambientale

9.1.1. Pubblica amministrazione, funzione amministrativa e informazione

Per affrontare il tema della natura e del ruolo della funzione "informazione pubblica" nel sistema politico - amministrativo attuale, non si può che partire dalla nozione stessa di "funzione amministrativa", per come si è evoluta alla luce dei progressivi mutamenti sociali ed istituzionali che hanno determinato l'abbandono del modello dell'amministrazione quale mera esecutrice delle leggi a favore del modello di amministrazione di risultato²²¹ (amministrazione "performance oriented"), posto che la funzione amministrativa si è sviluppata nella dottrina amministrativista in coincidenza con il concetto stesso di amministrazione pubblica.

La nozione tradizionale di funzione amministrativa, espressione della c.d. teoria formale sostanziale della giuspubblicistica tedesca del XIX secolo (che vedono nello Stato il depositario esclusivo del potere

²²¹ M. Cammelli, *Amministrazione di risultato*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, 2005, 561: "...un'amministrazione il cui compito non è (solo) di applicare la legge, ma nel rispetto di quest'ultima e del principio di imparzialità, anche quello di essere responsabile dei risultati, e per ciò stesso in grado di operare e di sapersi adattare, sia in termini di organizzazione che di modalità operative, al contesto in cui opera e alla comunità interessata in modo da realizzare al meglio gli obiettivi che le sono assegnati secondo il canone del buon andamento, cioè con il miglior uso possibile dei mezzi disponibili (efficienza) e con il grado maggiore di soddisfazione della domanda della società (efficacia)."

pubblico, il principio e la fine dell'azione amministrativa, coerentemente individuava la funzione amministrativa nella cura degli interessi pubblici, quali interessi non propri ed oggettivi²²²) da più parti precisata²²³ e criticata²²⁴, è stata definitivamente archiviata da quella dottrina, che in tempi ormai non più recenti, ha cominciato a parlare della funzione amministrativa come un momento autonomo della attività di trasformazione del potere in atto.²²⁵

La procedimentalizzazione dell'azione amministrativa in chiave garantistica operata dalla legge n.° 241/1990, cui si connette l'idea di una pubblica amministrazione che ha il compito di cogliere, valutare e soddisfare le domande ed i bisogni che emergono nella collettività di riferimento, alla luce dei principi fondamentali di rango istituzionale che regolano l'azione amministrativa, quali l'imparzialità ed il buon andamento (articolo 97 Cost.) nonché quelli di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza e pubblicità, consente quindi, nell'attuale sistema istituzionale, di identificare la funzione amministrativa con la cura in concreto dei vari interessi coinvolti nella realizzazione dell'interesse pubblico primario (di cui è titolare l'autorità amministrativa) che si realizza nella fase dinamica della trasformazione del potere orientata al fine del raggiungimento del "risultato".

In altri termini, la funzione amministrativa ingloberebbe "l'imperativo categorico all'orientamento al risultato amministrativo, al cui materiale ottenimento il soggetto munito delle relative competenze è tenuto ad ispirare coerentemente la propria attività, dando conto della ragionevolezza delle scelte operate, della loro proporzionalità (quantitativa) e adeguatezza (qualitativa) al risultato prefigurato, determinando condizioni di massima certezza o comunque di minore approssimazione possibile circa il suo ottenimento".²²⁶

Alla luce di questa moderna accezione di funzione amministrativa e, soprattutto, in considerazione della varietà delle sue possibili forme di manifestazione (allo stato attuale certamente non più esclusivamente riconducibili alla mera attività provvedimentale), con la conseguenza che in alcuni casi lo stesso cittadino diviene amministrazione nel momento in cui svolge funzioni in precedenza di competenza dei pubblici poteri; autorevole dottrina,²²⁷ rimeditando sulla tradizionale distinzione tra funzione amministrativa e servizio pubblico, fondata sulla diversa natura dei poteri, delle rispettive funzioni e degli strumenti di gestione, si è inoltre pronunciata a favore del dissolvimento di tale distinzione "in un concetto unitario di compito o di attività pubblica fondata sulla funzionalizzazione dell'attività stessa al fine di interesse pubblico".

²²² V.E. Orlando, *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I, 28.

²²³ G. Miele, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. Giur.*, XXVI, 1933, 172 ss.

²²⁴ M. S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1966, I.

²²⁵ F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1950

²²⁶ M. R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2005, pp. 69 - 77.

²²⁷ M. R. Spasiano, *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione* cit., 2435 - 2441; G. Caia, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, AA.VV., Bologna, I, 2001.

Prendendo le mosse da questa nozione di funzione amministrativa al fine di delineare presupposti e contenuti della funzione di informazione, ritenendosi ormai superata la tradizionale nozione unitaria di "informazione amministrativa" intesa come "trasmissione di conoscenza dall'amministrazione pubblica al cittadino"²²⁸, definizione inidonea tra l'altro a distinguere tra il concetto di informazione e quello di comunicazione (tema che si rinvia al successivo paragrafo); l'informazione amministrativa suddetta se da un lato si traduce in un mero strumento per relazionarsi con i cittadini²²⁹, dall'altro si atteggia ad elemento organizzativo strumentale all'esercizio della stessa funzione amministrativa in quanto attività indirizzata all'acquisizione, trattamento, conservazione e circolazione dei dati e delle informazioni²³⁰ necessarie per lo svolgimento della funzione amministrativa, vero e proprio supporto indispensabile alla Pubblica Amministrazione per la legittimità, oltre che l'efficacia e l'efficienza della sua azione²³¹.

Precisata la strumentalità dell'informazione rispetto alla funzione amministrativa, si suole distinguere²³² proprio in relazione a tale rapporto di strumentalità tra due direttrici diverse: la prima, è quella della c.d. "strumentalità diretta nei confronti del singolo procedimento amministrativo"²³³, in quanto l'assunzione dell'informazione avviene nell'ambito di un procedimento amministrativo che sfocierà in un provvedimento, con la conseguenza che, in linea generale, le informazioni assunte esauriranno la loro funzione con l'emanazione del provvedimento finale; la seconda, è quella della c.d. "strumentalità mediata", nel senso che l'attività di assunzione delle informazioni si presenta strumentale al compimento di un numero potenzialmente illimitato di atti giuridici, ovvero si presenta come funzionale alla creazione e all'alimentazione di un apparato conoscitivo a disposizione dell'amministrazione pubblica per l'esplicazione di ogni suo compito, l'adozione di qualsiasi atto e quindi per l'esercizio della funzione amministrativa intesa nel suo insieme.

La funzione "informazione pubblica", può essere quindi definita, anche e soprattutto alla luce di questa seconda prospettiva, come "il

²²⁸ B. G. Mattarella, *L'informazione amministrativa: profili generali in I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, a cura di F. Manganaro e A.R. Tassone, Torino, 2005, 7, per cui la nozione di informazione può essere utilizzata correttamente solo con riguardo alla trasmissione di conoscenze delle amministrazioni ai privati, e non invece relativamente al fenomeno inverso, né alla trasmissione o alla messa in comune di informazioni tra amministrazioni pubbliche.

²²⁹ Ad esempio l'amministrazione comunale informa la cittadinanza del grado di inquinamento rilevato in città, o degli orari dei mezzi di trasporto pubblici, in altri termini trattasi della c.d. "macro - informazione" di cui scrive B. G. Mattarella in *L'informazione amministrativa: profili generali cit.*

²³⁰ Intendendosi, in tale contesto, per dati ed informazioni, sia i dati di fatto sia qualificazioni giuridiche, dati grezzi o elaborati, relativi a fatti del passato o del presente o proiezioni per il futuro.

²³¹ M. P. Guerra, *Il coordinamento dell'informazione nel sistema politico amministrativo*, in *Informazione e funzione amministrativa*, (a cura di) M. P. Guerra, M. Cammelli, Rimini, 1997, 225 - 254.

²³² M. P. Guerra, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996; M. Cammelli, *Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione in Informazione e funzione amministrativa cit.*, 387 ss.

²³³ la c.d. "micro - informazione" di cui scrive B. G. Mattarella in *L'informazione amministrativa: profili generali cit.*

complesso delle attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni operative più favorevoli²³⁴.

Dove per "complesso di attività", si intende che la funzione non si esaurisce in un solo tipo di attività, ma consiste in un fascio di attività diverse, svolte in primis dalle stesse amministrazioni ma con il concorso dei privati.

Dove per "generalità di cittadini", si vuole ribadire il carattere universale delle funzioni in relazione ai suoi potenziali destinatari.

Dove per "pubblico interesse", si vuole sottolineare il carattere oggettivamente pubblico delle informazioni, sul versante della qualità (autenticità, integrità, certezza) e sul versante della loro attitudine a facilitare il raggiungimento di altre finalità di pubblico interesse, sia estrinseche che intrinseche all'informazione.

Dove con "possesso delle amministrazioni" si fa riferimento all'esistenza di un patrimonio informativo pubblico, ovvero a quel complesso di informazioni rilevanti (da proteggere e valorizzare) detenute dalle pubbliche amministrazioni, e in relazione a ciò non si può non considerare il fatto che sono stati proprio i moderni strumenti telematici a consentire di diversificare gli usi del complesso delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni al fine di metterle a disposizione dei privati e di garantire il massimo risparmio possibile di risorse economiche, umane e materiali.

Dove, infine, il richiamo alle "condizioni economiche e operative più favorevoli" serve a sottolineare la necessaria garanzia della universalità nell'accesso ai servizi, tradizionali o informatici, che consentono l'accesso alle informazioni.

In uno Stato che si presenta come "un sistema istituzionale di informazioni e comunicazioni, cioè un apparato che raccoglie, immagazzina, elabora e comunica i dati...un sistema che comprensibile proprio in quanto è una rete di messaggi o un sistema di informazioni"²³⁵ la definizione dell'informazione come funzione amministrativa pone inevitabilmente il problema tra questa e la funzione pubblica di comunicazione che è tipico di una pubblica amministrazione non più "separata e autoritaria, ma di tipo nuovo, colloquiale, relazionale".²³⁶

A conferma della rilevanza nell'attuale sistema istituzionale del ruolo della funzione di informazione pubblica, si consideri l'attenzione rivolta dal Legislatore negli ultimi decenni al tema dell'informazione pubblica ed a quello connesso dell'informatizzazione della Pubblica Amministrazione: dal d.lgs n° 322/1989 di riforma della statistica pubblica, alla legge generale sul procedimento amministrativo, n°

²³⁴ F. Merloni, *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) F. Merloni, Rimini, 2001, 76 - 77.

²³⁵ A. Predieri, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Torino, Il, Milano, 1974

²³⁶ M. Bombardelli, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di)G. Arena, Rimini, 2001, 83 ss.

241/1990, recentemente novellata dalla Legge 15/2005²³⁷, fino ad arrivare all'istituzione del CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione), è nato nel luglio del 2003 subentrando all'AIPA (costituita nel 1993), che ha assunto definitiva e compiuta configurazione soltanto dal 1° gennaio 2004, con l'assorbimento anche del Centro tecnico per la RUPA (costituito nel 1997) e la cui principale fonte regolatrice dell'assetto istituzionale, del suo disegno organizzativo e delle sue funzioni resta il d.lgs. 39/1993 (Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 176 del d.lgs. n. 196/2003 e integrato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 343/2003. In tali strumenti normativi, si specifica chiaramente²³⁸ che l'obiettivo conclusivo di un'amministrazione che arrivi a considerare le informazioni in suo possesso come un patrimonio comune all'intera pubblica amministrazione, in modo da garantire l'interscambio e la riutilizzazione, la tempestività, l'attendibilità ed un congruo rapporto tra costi e risultati, ai fini di una sempre maggiore funzionalità dell'attività decisionale di pubblici poteri e alle esigenze conoscitive di un moderno sistema economico - sociale. Ciò, sino ad arrivare al Codice dell'Amministrazione Digitale²³⁹ che all'articolo 73, nel rispetto delle attribuzioni di cui all'art. 117, 2° comma, lettera r) della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e degli enti locali definisce il "Sistema Pubblico di Connettività" (SPC) come "l'insieme delle infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la sicurezza delle informazioni nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione".

9.1.2. Segue: informazione ed organizzazione amministrativa

Le esigenze concrete alla base di tutti gli interventi del legislatore sopra citati sono comprensibili in un'organizzazione amministrativa²⁴⁰ che

²³⁷ Articolo 3 bis, comma 1: "Per conseguire maggiore efficienza nelle loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati".

²³⁸ In particola all'interno degli artt. 2,3 del d.lgs. n° 196/2003.

²³⁹ Recentemente modificato dal D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 "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." (Pubblicato sul supplemento ordinario n. 8 alla "Gazzetta Ufficiale" del 10 gennaio 2011 n. 6)

²⁴⁰ Sull'organizzazione amministrativa (senza pretese di esaustività): M. S. Giannini, *Diritto amministrativo cit.*, 151 ss., Idem, *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, Padova, 1988; S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; C. Franchini, *L'organizzazione in Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Tomo I, Milano, 2003, 251 - 373.

si connota allo stadio attuale per la sua natura “pluricentrica”²⁴¹, “plurimorfa”²⁴² e “multiorganizzativa”²⁴³, e per la sua struttura a rete²⁴⁴ nella quale i vincoli di dipendenza tra le varie parti sono meno rigidi che nella organizzazione tradizionale di tipo gerarchico e, soprattutto, non sono più direzionati univocamente in senso verticale, dall’alto verso il basso della struttura, ma assumono sempre in modo più evidente le caratteristiche di nessi di mutua interdipendenza sul piano orizzontale, fra i diversi nodi della rete organizzativa²⁴⁵, con la conseguenza che per poter operare in maniera efficace in vista del raggiungimento dei propri risultati ha bisogno di continue relazioni fra tutte le sue parti e, quindi, di un sistema di circolazione delle informazioni flessibile e dinamico.

In altri termini, poiché il modello di organizzazione amministrativa reticolare trae fondamento dalle relazioni organizzative orizzontali, di coordinamento e di coamministrazione, richiede un sistema di relazioni fluide e destrutturate.

Apparendo del tutto evidente come la circolazione delle informazioni influenzi qualitativamente l’agire amministrativo (non solo in termini di efficacia ma anche, soprattutto, di efficienza) la scelta degli strumenti giuridici di circolazione delle informazioni assume di conseguenza un ruolo tutt’altro che marginale.

Sotto questo profilo le opzioni possibili sono molteplici: dalle intese ed accordi stipulati nell’ambito della Conferenza Stato – Regioni (artt. 3 e 4 del d.lgs. 28 agosto 1997, n° 281) preordinati al coordinamento dell’esercizio delle competenze ed allo svolgimento di attività di interesse comune dei soggetti pubblici coinvolti, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell’azione amministrativa; agli accordi tra pubbliche amministrazioni (art. 15 della legge 7 agosto 1990, n° 241) che disciplinano lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune; alle forme associative di cui al capo V del d.lgs. n° 267/2000, ossia convenzioni, consorzi, accordi di programma tra enti locali per lo svolgimento in modo coordinato di funzioni di interesse comune.

Ma nulla osta a che la circolazione delle informazioni possa avvenire anche in sede di conferenze di servizi (articolo 13 – 14 quinquies della legge generale sul procedimento amministrativo) in quanto sede privilegiata di incontro tra pubbliche amministrazioni ed interessi pubblici di cui le stesse sono portatrici; così come non può escludersi che un tale

²⁴¹ M. S. Giannini, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1979, 2 – 3, 389 ss.; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 3 ss.; F. Benvenuti, *L’ordinamento repubblicano*, Padova, 1996; G. Berti, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

²⁴² M. Nigro, (voce) *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell’)*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, 1988, per cui il plurimorfismo è solo uno degli aspetti del pluricentrismo dei poteri pubblici, cioè l’articolazione della pubblica amministrazione in una pluralità di centri.

²⁴³ S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 190; Idem, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L’Europa delle reti*, (a cura di) A. Predieri, M. Morisi, 2001.

²⁴⁴ D. Ielo, *Amministrazione a rete e rete di amministrazione: nuovi paradigmi della global governance* in *Amministrare*, 2003, 3, 377 – 382.

²⁴⁵ M. Bombardelli, *La comunicazione nell’organizzazione amministrativa*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, cit. 91 – 92.

compito possa attribuirsi ad organi plurisoggettivi nel quale siano rappresentati più uffici o organi, che proprio nei sistemi amministrativi multiorganizzativi appaiono i più idonei alla gestione delle interazioni tra le diverse parti, in modo da garantire stabilità a tali relazioni.

9.2. Il paradigma di cooperazione applicativa nell'ambito della Pubblica Amministrazione

All'inizio degli anni '90, all'interno della Pubblica Amministrazione, esisteva una pluralità di reti telematiche nate dalle differenti esigenze che nel corso degli anni si erano presentate. Nel 1997, attraverso la Legge n. 59 si è iniziato a razionalizzare tale scenario in un'unica rete, omogenea per qualità, sicurezza e costi, che ha rappresentato per le Amministrazioni Centrali la piattaforma di sviluppo delle applicazioni.²⁴⁶ Negli anni successivi, in seguito alla progressiva trasformazione dello Stato in senso federale e all'avvio del processo di decentramento dei poteri e delle competenze, gli Enti locali sono stati chiamati a svolgere un ruolo di front office nei confronti del cittadino e delle imprese, che dovranno avere la possibilità di rivolgersi agli sportelli del proprio Comune per accedere a tutti i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione. In questo scenario la Pubblica Amministrazione centrale dovrà svolgere un ruolo di back office, in modo da garantire alle Pubbliche Amministrazioni locali il necessario supporto infrastrutturale e tecnologico.

L'attuazione di questo modello di riferimento è iniziata nel 2001 per mezzo del Piano Nazionale di e-Government²⁴⁷ elaborato dal Governo, coerentemente con il programma di e-Europe²⁴⁸ realizzato dalla Commissione Europea.²⁴⁹ Attraverso tale iniziativa è stato previsto la creazione di:

- Una infrastruttura di comunicazione in grado di collegare tutte le amministrazioni, definita Sistema Pubblico di Connettività (SPC);
- Una piattaforma che consenta alle amministrazioni di interoperare e cooperare attraverso delle interfacce standard in grado di realizzare comunicazioni efficienti e trasparenti utilizzando l'infrastruttura SPC. Tale piattaforma è stata definita Sistema Pubblico di Cooperazione (SPCoop).

²⁴⁶ "Sistema Pubblico di Connettività Scenario introduttivo" - Gruppo di lavoro per i Servizi di interoperabilità, cooperazione applicativa ed accesso del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione, maggio 2003, <http://www.cnipa.gov.it/site/files/1865.pdf>

²⁴⁷ Homepage della sezione dedicata all'e-Government del sito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie <http://www.innovazione.gov.it/ita/egovernment>

²⁴⁸ Raccolta dei documenti relativi al piano di e-Europe presso il sito del Ministero per l'innovazione e le tecnologie http://www.innovazione.gov.it/ita/intervento/e_europe/eEurope-indice.shtml

²⁴⁹ Presentazione del piano di e-Europe 2005 elaborato dall'Commissione Europea http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm

In questo contesto è nata l'esigenza di approfondire e definire il paradigma di cooperazione applicativa, che si basa sullo scambio di dati, finalizzato all'erogazione e alla fruizione di servizi, tra sistemi informatici eterogenei. Nel presente capitolo sarà presentato il contesto organizzativo nel quale dovrà essere realizzata la piattaforma di cooperazione applicativa. Per descrivere con efficacia le problematiche più significative, saranno descritti gli scenari applicativi di riferimento ed alcune applicazioni in uso nella Pubblica Amministrazione. Quindi saranno presentate le specifiche organizzative e architettoniche per la realizzazione della piattaforma SPCoop.

9.3. Il contesto organizzativo

L'esigenza primaria della cooperazione applicativa connessa alla Pubblica Amministrazione è la costruzione di una infrastruttura in grado di integrare applicazioni di amministrazioni differenti, sviluppate su sistemi eterogenei e collegate attraverso una rete, al fine di consentire l'erogazione dei servizi di ciascuna amministrazione ai cittadini e alle imprese presenti su tutto il territorio. Tale infrastruttura deve essere caratterizzata da livelli di servizio, relativi al trasporto delle informazioni e alla sicurezza di queste, con caratteristiche, per ciò che riguarda prestazioni e qualità, omogenee su tutto il territorio nazionale, monitorate e rispondenti a politiche definite a livello nazionale fra tutti gli attori coinvolti.²⁵⁰ Pertanto le problematiche per la realizzazione di un sistema di cooperazione applicativa spaziano dalla definizione e adozione di modelli architettonici volti ad implementare la cooperazione, alle attività ed agli strumenti per il governo dei processi di gestione; dal modello funzionale per la definizione dei servizi, alla individuazione delle infrastrutture tecnologiche che devono supportare i livelli di trasporto e di sicurezza, dalla definizione dei flussi informativi, degli attori e dei ruoli, alla individuazione dei compiti e delle responsabilità degli erogatori di servizi.²⁵¹

Il modello adottato per lo sviluppo di un sistema di cooperazione applicativa si basa su due principi, quello dell'autonomia e quello della cooperazione. Ogni organizzazione implicata nella cooperazione deve essere considerata come un dominio autonomo, che gestisce in piena autonomia le proprie risorse e determina le politiche organizzative interne. Il dominio delimita inoltre il confine di responsabilità dell'organizzazione e permette di trattare ogni amministrazione alla pari con le altre.

Quindi, al fine di poter regolamentare ogni attività di cooperazione, occorre che:

²⁵⁰ "Rete Nazionale: Caratteristiche e principi di cooperazione applicativa - La Rete unitaria della Pubblica Amministrazione - Allegato n°2" - Presidenza del consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Innovazione e delle tecnologie, febbraio 2002

http://www.innovazione.gov.it/ita/intervento/normativa/allegati/avviso_allegato2.pdf

²⁵¹ "in Rete numero 4" - Centro Tecnico per la Rete unitaria della Pubblica Amministrazione Presidenza del Consiglio dei Ministri, giugno 2002

http://www.cnipa.gov.it/site/contentfiles/01376600/1376680_Completo_in-reten4.pdf

- Tutti i soggetti (amministrazioni, enti pubblici e privati) siano considerati paritetici nel momento in cui “cooperano” fra loro;
- Deve essere sempre possibile individuare le responsabilità a cui afferiscono le varie componenti della cooperazione nello svolgimento di un processo amministrativo.²⁵²

Il modello proposto è di tipo federativo, in cui ogni amministrazione può richiedere i servizi che un'altra amministrazione mette a disposizione della comunità.

L'amministrazione può inoltre aderire al servizio direttamente o attraverso intermediari abilitati (gestori di reti civiche, regioni e/o altri enti). Nel caso in cui l'amministrazione aderisca attraverso un intermediario, quest'ultimo si presenta al sistema per conto dell'amministrazione e si preoccupa di gestire il servizio per conto della stessa.

Risulta evidente che il principio di autonomia debba essere centrale nello sviluppo della cooperazione applicativa: il sistema di cooperazione non deve entrare all'interno del dominio di una singola amministrazione, ma cerca di definire le interfacce applicative che ogni amministrazione deve esporre verso l'esterno per poter cooperare con le altre amministrazioni. Nel sistema ogni amministrazione può ricoprire ruoli diversi: può avvalersi di servizi erogati da altre amministrazioni, oppure può esporre i propri servizi al resto della comunità secondo politiche, regole, formati e condizioni definite e concordate tra tutti i soggetti cooperanti. Ne consegue che si tratta di un modello molto flessibile che può essere, di volta in volta, adattato alla singola applicazione, lasciando le amministrazioni implicate nello scambio, libere di concertare le regole applicative nelle sedi e con le modalità più appropriate. Il modello prevede tuttavia che tutti i ruoli utilizzati devono essere predefiniti e per ogni servizio pubblicato devono essere definiti i profili applicativi relativi a ciascun ruolo e i livelli di sicurezza prescelti.

9.4. Alcuni scenari applicativi

Nel paradigma di cooperazione applicativa confluiscono numerosi scenari applicativi poiché lo scambio dei dati può essere indirizzato in modo unidirezionale o bidirezionale consentendo le interazioni uno-a-uno, uno-a-molti, molti-a-molti. Le collaborazioni inoltre prevedono l'adozione di modalità sincrone e asincrone di scambio dei messaggi. In uno scambio sincrono, l'organizzazione mittente, a seguito dell'invio del messaggio di andata, rimane in attesa del messaggio di ritorno.

Viceversa, in uno scambio asincrono, i due messaggi di andata e di ritorno vengono scambiati senza che una delle due parti rimanga in attesa. La scelta della modalità sincrona o asincrona può anche

²⁵² “Sistema pubblico di cooperazione: EXECUTIVE SUMMARY” - Gruppo di lavoro per i Servizi di interoperabilità, cooperazione applicativa ed accesso del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione, novembre 2004
http://www.cnipa.gov.it/site/_files/SPCoop-ExecutiveSummary_v2.1_20041125.rtf

dipendere da aspetti legati alla latenza delle procedure amministrative, come ad esempio la necessità di un intervento umano per l'apposizione della firma digitale da parte di un pubblico ufficiale. Tuttavia tale scelta può dipendere anche da motivi di carattere esclusivamente tecnologico, come dimostra l'ampia diffusione nell'informatica gestionale dei sistemi basati su code, che adottano una modalità asincrona.

Gli standard tecnologici attualmente disponibili hanno condotto alla formulazione di tre metodi di collaborazione attraverso i quali è possibile soddisfare qualsiasi esigenza:

- Comunicazione di un evento, con cui un'amministrazione può notificare ad un soggetto o a molti soggetti destinatari il cambiamento del valore di un oggetto informativo interno;
- Interrogazione, che costituisce una richiesta di accesso e trasmissione di dati ad una o più amministrazioni da parte di una o più altre;
- Transazione, attraverso cui si utilizza un servizio interamministrativo che modifica le informazioni gestite presso una amministrazione destinataria.

Nella comunicazione di un evento gli interlocutori interagiscono in modo indiretto poiché la comunicazione è intermediata dall'infrastruttura di servizio che fornisce i servizi necessari alla pubblicazione di un evento e di sottoscrizione alla ricezione degli eventi stessi. In questo paradigma ad esempio un Comune, a fronte della richiesta di cambio residenza da parte di un cittadino, rende pubblico l'evento Cambio Residenza, insieme a tutti i dati ad esso relativi, attraverso l'infrastruttura di cooperazione applicativa. Un componente dell'architettura di cooperazione applicativa si occuperà di notificare tale evento, in modo opportuno, a tutte le amministrazioni che avevano preventivamente sottoscritto quell'evento specifico, che nell'esempio potrebbero essere l'ASL, la Questura, il Ministero dell'Interno, l'INPS, ecc.

Un caso significativo di utilizzazione del paradigma di interrogazione è costituito dalla realizzazione di uno sportello al cittadino da parte di una pubblica amministrazione, interfacciando i propri sistemi 156ndine per consentire di conoscere lo stato delle pratiche di interesse di soggetti pubblici e privati. Un esempio concreto è rappresentato dalla costruzione, da parte di una ASL, di uno sportello su Internet che consenta ai cittadini di consultare lo stato delle prenotazioni di una prestazione presso uno dei medici della ASL.

La transazione rappresenta il paradigma di comunicazione più "delicato", poiché richiede la modifica permanente di un oggetto informativo che si trova nell'organizzazione destinataria. Un esempio significativo per l'uso di questo paradigma si può trovare nell'ampliamento del servizio descritto dalla ASL nell'esempio precedente. Se il sistema fosse in grado di ricevere e modificare le prenotazioni ai servizi tramite lo sportello informatico utilizzato dal cittadino, saremo di fronte all'uso di transazioni, poiché una richiesta di modifica di un appuntamento provocherebbe la modifica permanente di un oggetto informativo rappresentato dalla prenotazione.

Nei capitoli successivi sarà descritta in dettaglio l'architettura necessaria alla concretizzazione di tale scenari e verrà presentato il flusso delle informazioni nell'infrastruttura di cooperazione applicativa.

9.5. I sistemi di cooperazione preesistenti

Negli anni precedenti alla definizione del Piano di e-Government che ha condotto allo studio del modello di cooperazione applicativa, sono state sviluppate numerose applicazioni in grado di far comunicare le amministrazioni e gli enti della Pubblica Amministrazione, sia a livello nazionale sia a livello regionale, all'interno di uno specifico ambito. Oggi si sente l'esigenza di integrare tutte queste applicazioni nell'infrastruttura di cooperazione applicativa. Tuttavia per determinare come effettuare l'integrazione occorre conoscere in dettaglio gli obiettivi ed il funzionamento di ciascuna applicazione. Di seguito sono descritti alcuni tra i più importanti progetti a livello nazionale:

- SIGMA TER, il progetto per la gestione delle funzioni catastali;
- Sistema Informativo della Montagna, l'applicazione nata con l'intento di salvaguardare e valorizzare il territorio e le comunità montane italiane;
- Indice Nazionale delle Anagrafi.

9.5.1. SIGMA TER

Il progetto SIGMA TER (Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del TERRitorio)²⁵³ nasce nel contesto del Piano di Decentramento del Catasto ai Comuni, in esecuzione della Legge n. 59 del 1997, così come definito dal D. Lgs. N. 112 del 31/3/1998.

Il progetto affida la titolarità delle funzioni catastali ai Comuni, i quali devono decidere in che modo espletare queste funzioni. Una caratteristica importante del progetto è rappresentata dall'ampiezza della

aggregazione proponente in termini territoriali e di popolazione interessata, ma anche dal punto di vista dei livelli istituzionali coinvolti: Pubblica Amministrazione Centrale, Regioni, Province, Comunità Montane, Comuni e loro aggregazioni. In totale il progetto coinvolge una popolazione potenziale di oltre 10 milioni di abitanti.

Il decentramento delle funzioni catastali delega ai Comuni le incombenze di carattere burocratico ma nello stesso tempo consente agli Enti Locali di pianificare la creazione di un sistema informativo integrato, capace di incrementarne la capacità di governo amministrativo del territorio, anche in funzione di una più razionale attività tributaria in campo immobiliare.

Sviluppato per assicurare il flusso di dati catastali tra Agenzia del Territorio e i Comuni e garantire una migliore conoscenza del territorio

²⁵³ Homepage del progetto SIGMA TER <http://www.sigmater.it>

sotto il profilo fiscale e amministrativo, SIGMA TER ha realizzato un'infrastruttura per l'interscambio di informazioni catastali e territoriali fra amministrazioni di diverso ordinamento (Ministero delle Finanze, Regioni e Comuni). Il progetto si è posto quindi due obiettivi principali:

- Creare una infrastruttura per l'interscambio di informazioni catastali e territoriali fra l'Agenzia del Territorio e la Regione e fra questa e gli Enti Locali;
- Sviluppare un ampio numero di servizi basati sull'informazione catastale e territoriale a cittadini ed imprese.

Le banche dati catastali soffrono storicamente di carenze nella qualità delle informazioni, ed il metodo più efficiente per migliorare tale qualità è quello di istituire nuovi flussi informativi fra le Amministrazioni Locali e l'Agenzia del Territorio.

Infatti le Amministrazioni Locali sono in grado di individuare gli errori presenti nelle informazioni catastali e di correggerli, non è presente però oggi un canale informatico stabile che consenta alle Amministrazioni Locali di correggere gli errori delle informazioni catastali e quindi migliorarne la qualità.

Manca inoltre, ad oggi, un canale informatico stabile che consenta il trasferimento dei dati catastali integrati con le informazioni di natura territoriale dalle Regioni agli Enti locali e viceversa.

SIGMA TER si propone, in questo contesto, di eliminare il gap tecnologico che separa le amministrazioni locali dalla Regione e dall'Agenzia del Territorio. Il Sistema di Interscambio fra l'Agenzia del Territorio e le Regioni e fra queste e le amministrazioni locali si propone, quindi, di unificare la gestione delle informazioni catastali con quelle territoriali prodotte dagli Enti locali.

L'Agenzia del Territorio realizza la componente di interscambio che consente di accedere ai dati catastali e di proporre aggiornamenti ai dati medesimi. Le Regioni realizzano le applicazioni infrastrutturali per interagire con il sistema di interscambio dell'Agenzia per ricevere e fornire dati catastali, le applicazioni per creare e mantenere il database territoriale integrato regionale che unisce le fonti locali con quelle catastali, i servizi informatici a disposizione degli Enti locali sulla base dei quali implementare i servizi a cittadini, professionisti ed imprese; le Regioni impiantano inoltre appositi centri per la gestione dell'infrastruttura.

I Comuni e le Province realizzano le applicazioni che, interagendo con i servizi infrastrutturali delle Regioni, erogano servizi a cittadini, professionisti ed imprese.

Dalla realizzazione del progetto SIGMA TER sono stati ottenuti, quindi, grandi e sostanziali benefici:

- Una maggior velocità nel servizio, un aumento della precisione, ed attendibilità delle prestazioni, grazie ad un migliore aggiornamento e gestione delle informazioni;
- Una rete della Pubblica Amministrazione locale più efficiente e più vicina all'utente finale.

La cooperazione applicativa necessaria per amministrare il flusso dei dati tra gli enti coinvolti nel progetto SIGMA TER è stata progettata garantendo la portabilità delle applicazioni indipendentemente dalla piattaforma tecnologica utilizzata.

9.5.2. Sistema Informativo della Montagna

Il progetto Sistema Informativo della Montagna (SIM)²⁵⁴ è un'applicazione nata con l'obiettivo di salvaguardare e valorizzare il territorio e le comunità montane italiane.

Un'esigenza che trova espressione nella Legge n° 97/94 per la salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane.

La Legge sulla Montagna coinvolge un'area pari ad oltre il 50% dell'Italia e comprende il 50% dei Comuni, ma popolata da 11 milioni di abitanti (circa il 20% degli italiani): un dato che da solo denuncia il progressivo abbandono di questo territorio, con il conseguente rischio di depauperamento economico e culturale, e di una definitiva e cronica situazione di arretratezza in termini di servizi e infrastrutture della montagna.

Per scongiurare questo pericolo nell'articolo 24 della Legge 97/94 viene previsto che il Ministero per le Politiche Agricole d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, istituisca, nell'ambito del proprio sistema telematico, gli opportuni collegamenti dei servizi d'interesse delle aree montane, con le Comunità, i Comuni montani e l'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani).

In particolare l'articolo 24 definisce gli obiettivi da raggiungere attraverso l'impiego di sistemi telematici:

- L'avvicinamento della Pubblica Amministrazione e dei suoi Servizi al territorio montano finalizzato al miglioramento della qualità della vita delle popolazioni residenti anche attraverso l'accesso facilitato a tutte le informazioni relative alle attività di sviluppo (finanziamenti e contributi pubblici, opportunità di impiego, informazioni di mercato, etc.);
- L'avvicinamento del territorio montano alla Pubblica Amministrazione in termini di conoscenze specifiche delle realtà locali, al fine di migliorare la capacità di programmazione e monitoraggio degli interventi a favore della montagna in tutti i livelli decisionali che, dal locale al centrale, intervengono nel settore.

Il progetto SIM in particolare, rende fruibili e integra informazioni messe a disposizione da amministrazioni ed enti diversi, tramite un'infrastruttura telematica per le seguenti aree di intervento:

²⁵⁴ Homepage del progetto del SISTEMA INFORMATIVO DELLA MONTAGNA
<http://www.simontagna.it>

- Valorizzazione del patrimonio storico culturale presente nel territorio montano;
- Prevenzione e difesa calamità;
- Salvaguardia dell'assetto idrogeologico del territorio montano;
- Supporto al ripristino del patrimonio forestale.

Il SIM è basato su un modello di interscambio e cooperazione e su un'architettura di servizi distribuiti, che comportano:

- Intermediazione tra organizzazioni eterogenee, che si devono rapportare per gestire procedimenti amministrativi correlati;
- Tracciato dei flussi: sistema di documentazione, certificazione e controllo integrazione tra reti e sistemi informativi per valorizzare i patrimoni tecnologici esistenti.

Infine, i servizi SIM vengono erogati sia tramite internet sia attraverso lo sportello per il cittadino.

Tali servizi possono essere suddivisi in:

- Servizi informativi, prevalentemente rivolti a cittadini e imprese;
- Servizi amministrativi, rivolti a cittadini e imprese, ma anche alle stesse amministrazioni, comprendono l'accesso ai servizi delle PA centrali (Catasto, Anagrafe Tributaria), sia servizi di assistenza nella gestione dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) e degli Sportelli Amministrativi (SA);
- Servizi territoriali, attualmente rivolti agli uffici della PA, comprendono anche servizi per la prevenzione e la difesa dalle calamità, la valorizzazione del patrimonio culturale del territorio, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico, il supporto al ripristino del patrimonio forestale.
- Servizi di e-learning: corsi 160ndine (rete intranet) sui servizi SIM rivolti agli utenti del sistema (SIMforma).

9.5.3. Indice Nazionale delle Anagrafi

Con Legge 28 febbraio 2001 n. 26 è stato istituito l'Indice Nazionale delle Anagrafi (INA).

Successivamente con un Decreto del Ministero dell'Interno del 23 Aprile 2002 è stato fondato il Centro Nazionale per il Servizi Demografici (CNSD)²⁵⁵ presso il Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per i Servizi Demografici.

Quindi la Legge 43/2005 (G.U. del 1 aprile 2005, n. 75) ha previsto l'obbligo per i Comuni di provvedere, entro il 31 ottobre 2005, alla

²⁵⁵ Homepage della Direzione Centrale Per i Servizi Demografici, Dipartimento per gli affari Interni e Territoriali, Ministero degli Interni
<http://www.servizidemografici.interno.it>

predisposizione dei necessari collegamenti all'INA presso il CNSD e alla redazione del piano di sicurezza per la gestione delle postazioni di emissione secondo le regole tecniche fornite dal Ministero dell'interno. La legge 88 del 31 maggio 2005 (G.U. del 31 maggio 2005, n. 125), poi, ha identificato l'INA come mezzo per la vigilanza anagrafica, imponendo ai Comuni di alimentarlo con tutti i dati anagrafici in possesso e di aggiornarlo costantemente.

I vantaggi apportati dall'introduzione dell'INA sono essenzialmente due:

- La circolarità anagrafica tra le Amministrazioni al fine di conseguire obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dell'azione amministrativa e della funzione statistica, assicurando la coerenza e l'allineamento delle anagrafi comunali e degli archivi delle altre Amministrazioni pubbliche a livello nazionale per la componente anagrafica e di residenza;
- Lo scambio di certificazioni anagrafiche tra i comuni e i soggetti interessati.

Nella direttiva sull'attività amministrativa per l'anno 2004, il Ministero degli Interni ha stabilito, inoltre, la realizzazione di un modello nazionale di informatizzazione del sistema di vigilanza delle anagrafi comunali. Per far ciò è stato costituito presso la Direzione centrale per i servizi demografici del Ministero, un Comitato composto da ISTAT, CNIPA, prefetture, ANCI, ANUSCA (Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile e di Anagrafe), DeA (Demografici Associati) e l'Università di Tor Vergata. Il comitato ha delineato il nuovo sistema di vigilanza anagrafica basato su tre componenti:

- Un modello di monitoraggio dei dati anagrafici e delle attività dell'ufficiale demografico, con la registrazione e la valutazione sistematica dei carichi di lavoro. I parametri economici e organizzativi per la gestione dei servizi demografici sono correlati alla qualità dei servizi erogati;
- Un verbale ispettivo anagrafico, corredato da un vademecum con i riferimenti normativi ed alle circolari, come un utile strumento di lavoro per gli operatori. Il verbale è stato integrato rispetto alle attività informatizzate di gestione dell'anagrafe, con l'obiettivo di assicurare l'integrità e la sicurezza dei dati, nonché la completezza e la correttezza dell'azione amministrativa dell'anagrafe comunale;
- Un modello di monitoraggio della sicurezza dei sistemi anagrafici informatizzati, articolato su due livelli d'indagine. Il primo per acquisire informazioni sul piano di sicurezza comunale, ed effettuare una analisi preliminare di adeguatezza dello stesso. Il secondo livello riguarda gli aspetti tecnico-operativi di gestione della sicurezza, al fine di analizzare come il piano viene attuato dal Comune.

Tutti questi sistemi già implementati che utilizzano una sorta di cooperazione applicativa sono stati analizzati approfonditamente per determinare un modello di comunicazione ed una architettura nella cooperazione applicativa in grado di semplificare la loro integrazione con la nuova piattaforma. In molti casi è stato necessario emanare una specifica norma di legge per consentire di dare una validità giuridica alle procedure telematiche che mettono in atto. Tuttavia, per evitare di proporre una normativa particolare per ogni applicazione esistente, è stato inserito nel Decreto Legislativo istitutivo del Sistema Pubblico di Connettività una norma generale che dia validità giuridica alla cooperazione applicativa.

9.6. I nuovi standard di cooperazione del CNIPA

Il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri ha emanato, in occasione del Piano di e-Government, le specifiche tecniche per il Sistema pubblico di connettività e di cooperazione (SPCoop)²⁵⁶ sulla Rete Nazionale. Dal punto di vista tecnologico, l'approccio seguito coincide con quello definito a livello europeo dal progetto della Comunità Europea e-Government (programma IST 1998-2002).

Per attuare il Piano di e-Government, il Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie ha istituito il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA)²⁵⁷, che unifica in sé due organismi preesistenti: l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione ed il Centro tecnico per la R.U.P.A.

Il CNIPA ha l'obiettivo primario di dare supporto alla pubblica amministrazione nell'utilizzo efficace nell'informatica per migliorare la qualità dei servizi e contenere i costi dell'azione amministrativa.

In sintesi il CNIPA:

- Contribuisce alla definizione della politica del Governo e del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e fornisce consulenza per la valutazione di progetti di legge nel settore informatico;
- Coordina il processo di pianificazione e i principali interventi di sviluppo; detta norme e criteri per la progettazione, realizzazione, gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni, della loro qualità e dei relativi aspetti organizzativi; definisce criteri e regole tecniche di sicurezza, interoperabilità, prestazione;
- Controlla che gli obiettivi e i risultati dei progetti di innovazione della pubblica amministrazione siano coerenti con la strategia del Governo; a tale scopo si affianca alle

²⁵⁶ Homepage del Sistema Pubblico di Connettività

<http://www.cnipa.gov.it/site/it->

[IT/In primo piano/Sistema Pubblico di Connettività \(SPC\)](http://www.cnipa.gov.it/site/it-)

²⁵⁷ Homepage del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione

<http://www.cnipa.gov.it>

amministrazioni pubbliche nella fase di progettazione ed emette pareri di congruità tecnico-economica;

- Cura l'attuazione di importanti progetti per l'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione, la diffusione dell'e-Government e lo sviluppo delle grandi infrastrutture di rete del Paese per consentire agli uffici pubblici di comunicare tra loro e per portare i servizi della pubblica amministrazione ai cittadini e alle imprese;
- Cura la formazione dei dipendenti pubblici nel settore informatico, utilizzando le nuove tecnologie per favorire l'apprendimento continuo.

La definizione del modello organizzativo del SPCoop si è basata sui seguenti principi fondamentali:²⁵⁸

- "il modello di cooperazione deve essere indipendente dagli assetti organizzativi e dai sistemi informatici interni dei soggetti cooperanti";
- "ciascun amministrazione cooperante mantiene la responsabilità dei propri servizi e dei propri dati";
- "la cooperazione applicativa si attua sulla base degli accordi tra le parti ed ha un fondamento normativo o istituzionale".

Per soddisfare questi principi, l'architettura tecnica ed organizzativa è stata fondata sui seguenti elementi:²⁵⁹

- "la cooperazione applicativa avviene attraverso lo scambio di messaggi applicativi e sulla base di accordi di servizio che esplicitano l'accordo stipulato sull'erogazione/fruizione delle prestazioni del servizio in questione";
- "ogni amministrazione gestisce i flussi di cooperazione applicativa con le altre amministrazioni per il tramite di un unico punto (logico) del proprio sistema informativo denominato Porta di Dominio dei Servizi Applicativi (PDSA)";
- "le amministrazioni che cooperano fra loro possono dar luogo a Domini di Cooperazione in cui siano stabiliti i servizi erogati, i relativi livelli di servizio e le responsabilità nel mantenimento di tali livelli";
- "è definita una infrastruttura unitaria di Servizi di Interoperabilità e di Cooperazione e Accesso (SICA) che garantisce l'erogazione di servizi tecnologici di base, comuni a tutti i Domini di Cooperazione".

L'utilizzo dei messaggi applicativi consente di garantire che ogni amministrazione non possa in nessun caso modificare lo stato delle informazioni presenti in un'altra amministrazione all'insaputa della stessa. Ogni comunicazione avviene quindi attraverso un formato di interscambio definito Busta di e-Government, che consente di gestire la

²⁵⁸ Vedi nota n° 7

²⁵⁹ Vedi nota n° 7

cooperazione mantenendo le responsabilità e le autonomie previste per legge.

Il modello organizzativo prevede che le amministrazioni partecipano alla cooperazione applicativa attraverso la componente denominata Porta di Dominio dei Servizi Applicativi. Le amministrazioni possono scegliere tra differenti modelli di porte di dominio che si differenziano, in termini di funzionalità offerte, da un modello più semplice ad uno via via più complesso, in relazione alle proprie esigenze applicative.

Quindi la Porta di Dominio rappresenta un elemento concettuale che consente ad ogni amministrazione l'erogazione dei servizi di cooperazione. Ogni amministrazione è responsabile della propria Porta di Dominio e dei servizi di cooperazione che la Porta gestisce.

Per garantire autonomia alle singole amministrazioni, lasciando inalterato il loro patrimonio informativo, si è scelto di organizzare il SPCoop come una federazione di domini²⁶⁰. Ogni dominio rappresenta l'insieme delle risorse (in particolare procedure, dati e servizi) e delle politiche di una determinata organizzazione, nonché il confine di responsabilità dell'organizzazione stessa, in particolare per quanto riguarda le politiche che definiscono il suo sistema informativo. Il dominio di una amministrazione può eventualmente essere scomposto in più sottodomini.

Secondo questo modello, la comunicazione avviene tra entità omogenee (i domini appunto) e lo scopo dell'architettura cooperativa è abilitare l'integrazione degli oggetti informativi (procedure e dati) e delle politiche di domini diversi.

Al fine di garantire maggiore flessibilità al modello si è reso possibile la federazione di due o più domini attraverso il concetto di Dominio di Cooperazione, cioè un accordo fra amministrazioni in cui si definisce chi è responsabile di che cosa e chi svolge le funzioni di supervisione e monitoraggio degli accordi presi.

Per quanto riguarda i servizi, l'elemento fondamentale è rappresentato dalla definizione delle modalità in base alle quali un dominio servente esporta i propri servizi ed un dominio cliente vi accede. Il modello prevede uno schema generale di cooperazione flessibile che può essere, di volta in volta, adattato alla singola applicazione, lasciando le amministrazioni, implicate nello scambio, libere di concertare le regole applicative nelle sedi e con le modalità più appropriate. Il modello prevede tuttavia che tutti i ruoli utilizzati devono essere predefiniti e per ogni servizio pubblicato devono essere definiti i profili applicativi relativi a ciascun ruolo e i livelli di sicurezza prescelti. Quindi l'interoperabilità si sviluppa in modo tale che:

- Siano identificati i servizi ed i dati che ogni amministrazione decide di rendere disponibili sulla rete;
- Siano rispettati, per ogni servizio esposto, le politiche di sicurezza, di accesso, di controllo di qualità e correttezza dei servizi erogati, stabilite dalla amministrazione erogante.

²⁶⁰ "Sistema pubblico di cooperazione: ORGANIZZAZIONE" - Gruppo di lavoro per i Servizi di interoperabilità, cooperazione applicativa ed accesso del Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione, novembre 2004

http://www.cnipa.gov.it/site/files/SPCoop-Organizzazione_v1.0_20041125_.pdf

Al fine di rendere omogenei i metodi per esporre le funzionalità e le politiche dei servizi offerti, sono stati adottati gli standard offerti dal paradigma dei Web Services in merito all'erogazione di servizi. Tale tecnologia prevede l'esistenza di registri, cataloghi e schemi di servizio in cui sia trasparente e automaticamente gestibile, per ogni applicazione e per ogni Porta di Dominio, l'insieme dei servizi erogati da ogni amministrazione e le relative modalità di richiesta di servizio. Il compito dei SICA è quello di garantire per tutte le pubbliche amministrazioni e per i Domini di Cooperazione le funzionalità necessarie alla cooperazione applicativa e, inoltre, di assicurare funzioni di sicurezza di base (se richieste) e di tracciatura di rete, avvalendosi dei servizi di interconnessione del SPCoop.

A livello infrastrutturale ogni registro SICA deve essere articolato su due livelli operativi: il livello generale e il livello secondario. I servizi dell'infrastruttura di livello generale fanno parte dell'insieme delle strutture tecnologiche condivise previste dall'architettura generale. I SICA di livello secondario sono qualificati su decisione del Comitato SPCoop e possono essere realizzati da una qualunque amministrazione, quindi anche da un soggetto privato. Ogni Dominio di cooperazione può scegliere in completa autonomia se utilizzare i servizi infrastrutturali di livello generale o di un qualunque SICA di livello secondario già esistente o di realizzarne uno specifico. L'infrastruttura di livello generale, oltre ai servizi di interoperabilità, cooperazione ed accesso, gestisce anche le informazioni necessarie a mantenere l'elenco completo dei servizi applicativi realizzati e dei relativi accordi di servizio, in modo da assicurare a tutti i soggetti che partecipano alla cooperazione applicativa la conoscenza di tutti i servizi disponibili e di tutti i Domini di Cooperazione esistenti. A questo proposito deve essere tenuto un registro generale su cui sono pubblicati tutti gli accordi di cooperazione e tutti i servizi applicativi, con i relativi accordi di servizio. Ciascun soggetto può autonomamente decidere di pubblicare i servizi di interesse anche su uno o più registri SICA di livello secondario. Si deduce che l'infrastruttura complessiva, costituita dall'insieme dei servizi SICA di livello generale e SICA di livello secondario, è in accordo con il primo principio su cui si fonda il modello di cooperazione applicativa, consentendo una completa pariteticità fra tutti i soggetti partecipanti al sistema di cooperazione, senza imporre alcuno schema organizzativo preconstituito fra amministrazioni centrali, regionali o locali.

10. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC) quale strumento di governance, razionalizzazione e valorizzazione delle basi dati pubbliche

10.1. Introduzione

È esigenza sempre più sentita da cittadini e imprese che la Pubblica Amministrazione si presenti come un interlocutore unico, attraverso uno "sportello virtuale" in grado di fornire risposte a prescindere dalle competenze e dalle articolazioni amministrative e territoriali dello Stato centrale, delle Regioni e degli enti locali. Peraltro, il Codice dell'amministrazione digitale assicura a cittadini e imprese il diritto a richiedere o ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni.

Per rispondere a questa esigenza, il Cnipa ha realizzato il Sistema pubblico di connettività (Spc), definito dal Codice dell'amministrazione digitale come l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informatico e dei dati della Pubblica Amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi. Si tratta di una visione che supera la precedente concezione della Rete unitaria della pubblica amministrazione (Rupa), operativa da tempo e orientata prevalentemente ai servizi di connettività delle amministrazioni centrali.

Le regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento di Spc, recentemente emanate, ne precisano un modello di sviluppo federato, policentrico e non gerarchico, che viene realizzato secondo un disegno unitario. Il modello di governance ha tra i suoi obiettivi quello del coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali, anche al fine di realizzare servizi integrati.

L'interazione tra le amministrazioni nel Sistema avviene secondo il modello di cooperazione applicativa Spcoop, finalizzato all'interazione tra sistemi informatici delle PA per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi, con pieno valore giuridico. Le relazioni tra gli enti sono regolate dagli Accordi di servizio e dagli Accordi di cooperazione, che contengono la definizione e la semantica del servizio e delle informazioni trattate e regolano le modalità di interazione tra le amministrazioni cooperanti.

Condizione necessaria al dispiegamento delle potenzialità offerte da Spcoop è una rappresentazione semantica condivisa delle informazioni e dei servizi. A questo scopo gli schemi di dati e metadati e le ontologie di dominio utilizzati nell'ambito Spcoop sono pubblicati e resi disponibili dalle amministrazioni attraverso il servizio di Catalogo di schemi e ontologie.

In questo quadro, l'adozione da parte degli enti della PA di strumenti descrittivi, di definizioni e di classificazioni armonizzate con quelle della statistica ufficiale assume un nuovo e maggiore rilievo non solo per un'efficace governance del patrimonio informativo pubblico, ma

anche per un pieno sfruttamento delle informazioni di fonte amministrativa a fini statistici.

10.2. Il Sistema Pubblico di Connettività (SPC)

Il Sistema pubblico di connettività è l'infrastruttura abilitante per i servizi digitali della Pubblica Amministrazione italiana, una delle maggiori infrastrutture telematiche pubbliche a livello internazionale e la più grande in Europa. Pienamente operativa dal primo novembre 2007, costituisce l'evoluzione della Rupa²⁶¹ e riguarda tutte le amministrazioni pubbliche, statali, regionali e gli enti locali.

L'architettura del Spc è articolata su tre livelli:

- La connettività, che fornisce principalmente servizi di trasporto dati in sicurezza;
- L'interoperabilità, che include servizi di posta elettronica, di posta elettronica certificata, di identificazione, autenticazione e autorizzazione eccetera;
- La cooperazione applicativa (Spcoop), che è costituita dall'insieme delle regole e delle specifiche per lo sviluppo e il funzionamento di applicazioni cooperanti tra diverse amministrazioni, ai fini dell'erogazione di servizi finali integrati.
- La cooperazione applicativa (Spcoop), che è costituita dall'insieme delle regole e delle specifiche per lo sviluppo e il funzionamento di applicazioni cooperanti tra diverse amministrazioni, ai fini dell'erogazione di servizi finali integrati.

Il disegno di Spc è avvenuto nell'ambito di una visione federale condivisa e il governo del Sistema è affidato alla Commissione di coordinamento Spc²⁶² che ha, tra l'altro, il compito di assicurare il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse, e di promuovere la cooperazione applicativa fra le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole tecniche, nonché di promuovere il recepimento degli standard necessari a garantire la connettività, l'interoperabilità di base e avanzata, la cooperazione applicativa e la sicurezza del Sistema.

Il modello di governance attribuisce le responsabilità relative alla realizzazione e gestione di Spc, secondo gli indirizzi della Commissione, a Organismi attuatori che sono:

- Il Cnipa, a livello nazionale;

²⁶¹ La Rupa è stata attivata nel 1999 per connettere tutte le amministrazioni centrali ed è stata sostituita nel 2007 da Spc.

²⁶² La Commissione di coordinamento Spc (artt. 79 e 80 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale") è presieduta dal Presidente del Cnipa, composta da 17 componenti, incluso il Presidente del Cnipa, di cui otto sono rappresentanti delle amministrazioni statali e otto sono nominati dalla Conferenza unificata.

- Le Regioni, per il relativo ambito di competenza, secondo un modello federato e policentrico. Gli Organismi attuatori, tra l'altro, hanno il compito di adottare misure che favoriscano l'integrazione delle informazioni attraverso una semantica condivisa.

10.3. Il modello di cooperazione applicativa SPCOOP

Come accennato, Spc consente la cooperazione tra diverse amministrazioni attraverso regole e strumenti codificati; tra questi sono di interesse nell'ambito del presente lavoro:

- Ipa (Indice delle pubbliche amministrazioni), in quanto le amministrazioni e gli altri soggetti autorizzati, al fine di attivare servizi di interoperabilità e di cooperazione applicativa, devono preventivamente accreditarsi in Spcoop tramite l'iscrizione all'Ipa;
- Accordi di servizio, pubblicati nel Registro degli accordi di Spcoop, che descrivono i servizi applicativi erogati dalle amministrazioni;
- Accordi di cooperazione, pubblicati anche questi nel Registro degli accordi di Spcoop, che descrivono i servizi applicativi composti, erogati da più amministrazioni cooperanti;
- Catalogo degli schemi e delle ontologie, che contiene gli schemi di dati e di metadati e le ontologie di dominio utilizzati nell'ambito Spc e che sono pubblicati e resi disponibili dalle amministrazioni per consentire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti e l'accesso ai dati.

L'Ipa contiene strutture organizzative, riferimenti ai servizi telematici e di posta elettronica, indirizzi e aree organizzative omogenee e relative caselle di posta elettronica certificata delle amministrazioni ed è quindi lo strumento condiviso che indirizza le comunicazioni tra le amministrazioni.

Sia gli Accordi di servizio che gli Accordi di cooperazione sono veri e propri contratti telematici tra le amministrazioni che regolano e specificano formalmente tutti gli elementi funzionali e tecnici dei servizi applicativi disponibili.

L'Accordo di servizio²⁶³ contiene la definizione del servizio reso disponibile da un'amministrazione e delle relative modalità di erogazione e fruizione da parte di altre amministrazioni. Gli elementi di base di un Accordo di servizio sono:

- Interfaccia del servizio (insieme di operazioni offerte dal servizio medesimo);
- Punti di accesso al servizio;

²⁶³ Tutti gli elementi dell'Accordo di servizio sono descritti secondo lo standard Wsdl (Web Services Description Language).

- Modalità di richiesta e di risposta (protocollo di conversazione);
- Semantica del servizio e delle informazioni trattate;
- Livelli di servizio garantiti;
- Caratteristiche e requisiti di sicurezza del servizio.

L'Accordo di cooperazione regola l'interazione tra più amministrazioni cooperanti finalizzata all'automazione di uno o più procedimenti amministrativi, nonché all'erogazione dei relativi servizi applicativi composti. Gli elementi base sono:

- Il riferimento agli Accordi di servizio relativi ai servizi applicativi componenti che concorrono all'erogazione del servizio applicativo composto;
- Il riferimento agli Accordi di servizio relativi ai servizi applicativi composti risultato della cooperazione;
- Le modalità di cooperazione e coordinamento finalizzate all'espletamento del procedimento amministrativo²⁶⁴.

Nel Catalogo degli schemi e delle ontologie²⁶⁵ sono pubblicate e rese disponibili dalle amministrazioni le descrizioni degli elementi semantici associati ai servizi applicativi e alle informazioni gestite, quali gli schemi di dati e metadati e le ontologie di dominio utilizzati nell'ambito Spc.

L'ambiente nel quale si sviluppa e viene gestita la cooperazione è costituito dai Servizi infrastrutturali di cooperazione ed accesso (Sica), insieme di servizi di infrastruttura condivisi che abilitano la cooperazione applicativa su Spcoop (servizi di registro e di catalogo, ID management, sicurezza applicativa, qualificazione eccetera). La figura 3 illustra l'architettura complessiva del Sica.

²⁶⁴ Elementi descritti in linguaggio Wsbpl (Web Service Business Process Execution Language).

²⁶⁵ Il Catalogo si articola in un Repository di ontologie in formato Owl-dl e Uml v. 2 Class Diagram e in un Repository di schemi di dati e metadati Xml-Schema (Xsd).

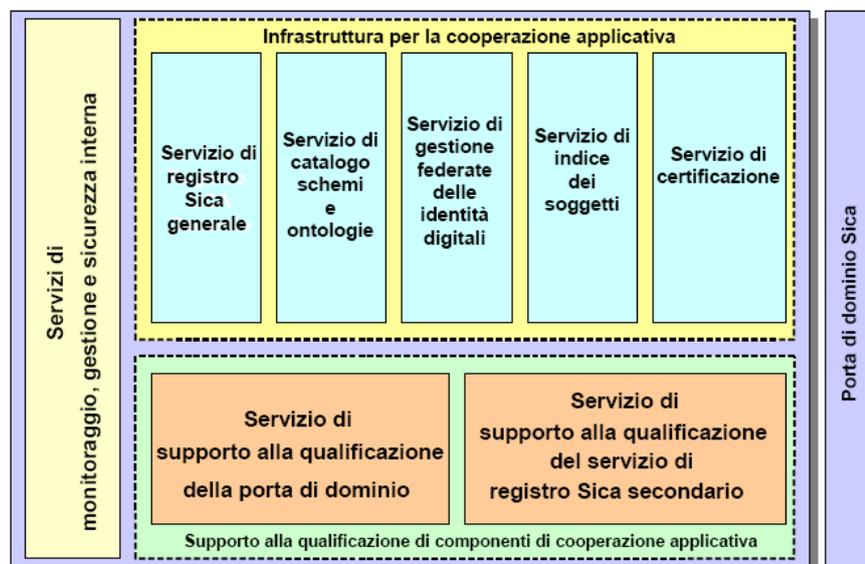


Figura 3: Servizi infrastrutturali di cooperazione ed accesso (Sica)

10.4. SpCoop come elemento naturale di diffusione ed utilizzo degli strumenti della statistica ufficiale

L'ambiente di Spcoop può svolgere efficacemente un ruolo strategico per la diffusione degli strumenti della statistica ufficiale applicati allo specifico ambito della governance e del trattamento dei dati e delle informazioni di fonte amministrativa. Questo ruolo deriva da alcuni elementi abilitanti:

- La condivisione di strumenti e metodi omogenei di descrizione dei servizi applicativi, dei dati e delle condizioni che regolano lo scambio di informazioni tra le amministrazioni per l'erogazione di servizi integrati. Ciò costituisce l'habitat naturale per lo sviluppo di standard per la rappresentazione e lo scambio di dati e informazioni (Catalogo degli schemi e delle ontologie, Accordi di servizio e Accordi di cooperazione);
- L'esistenza di un sistema di regole condiviso da tutti gli enti pubblici che definisce un quadro omogeneo di comportamento nelle relazioni tra gli enti (paritetiche e non gerarchiche), favorendo una piena cooperazione tra i soggetti di diversi livelli amministrativi;
- Il principio giuridico in base al quale gli scambi di documenti informatici tra le pubbliche amministrazioni nell'ambito di Spc, realizzati attraverso la cooperazione applicativa e nel rispetto delle procedure e regole tecniche di sicurezza, costituiscono invio documentale valido ad ogni effetto di legge, che abilita sul piano giuridico un pieno sviluppo della cooperazione applicativa;

- L'estensione dell'infrastruttura che serve, potenzialmente, la totalità delle pubbliche amministrazioni sul territorio nazionale ma che già oggi, attraverso 16 mila collegamenti, connette le sedi e i centri elaborativi di 59 amministrazioni centrali, di oltre 300 amministrazioni territoriali e collega le reti territoriali dell'Emilia-Romagna, della Toscana, dell'Umbria e del Veneto.

10.5. La centralità delle basi dati pubbliche

La disponibilità di basi di dati ben strutturate e armonizzate, almeno per la semantica dei dati che più frequentemente vengono scambiati nei procedimenti amministrativi, è una condizione abilitante per un pieno sviluppo delle potenzialità offerte dal Sistema Spcoop. In un sistema interconnesso non solo aumentano le esigenze di qualità e omogeneità dei dati, ma soprattutto è necessario disporre di riferimenti univoci per le medesime entità (classificazioni, definizioni eccetera).

La statistica ufficiale costituisce un riferimento indispensabile per costruire un sistema di dati armonizzato e utilizzabile efficacemente da più soggetti e consente di pervenire a una piena valorizzazione delle basi di dati pubbliche, rendendone più economico e più efficace sia l'utilizzo a fini amministrativi, sia l'utilizzo a fini statistici.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario disporre di una conoscenza maggiore delle caratteristiche del patrimonio informativo costituito dalle basi di dati pubbliche, ma è anche necessario promuovere interventi di miglioramento della qualità e armonizzazione dei dati fin dalle fasi di impianto o di modifica di basi di dati esistenti.

Inoltre è necessario rendere disponibile alle amministrazioni il patrimonio di riferimenti comuni costituito dalla statistica ufficiale, ciò consentirebbe di standardizzare classificazioni, definizioni eccetera. Esiste poi un problema di formazione del personale pubblico all'utilizzo nel proprio lavoro di questi riferimenti, che spesso sono disattesi per scarsa conoscenza e consuetudine al loro utilizzo.

10.6. La pubblicazione degli standard statistici nel Catalogo delle ontologie e in IndicePa su SPCoop

Un primo passo per cogliere, fin dall'avvio del Sistema, le opportunità offerte da Spcoop consiste nell'individuazione e pubblicazione attraverso il servizio di Catalogo degli schemi e delle ontologie Spcoop delle classificazioni Istat utilizzabili dalle amministrazioni nell'ambito della cooperazione applicativa. In accordo con quanto previsto dalle regole tecniche di Spc, le amministrazioni concordano le modalità di cooperazione e le informazioni da scambiare per mezzo di accordi di servizio. Tali accordi fanno riferimento, per quanto attiene alla sintassi e alla semantica dei dati oggetto dello scambio, a quanto reso pubblico attraverso il Catalogo degli schemi e delle ontologie Spcoop, uno dei Servizi infrastrutturali per la

cooperazione applicativa (Sica) che è stato completato ed è in fase di rilascio. La pubblicazione nel Catalogo, fin dalla fase di avvio, delle classificazioni e definizioni omogenee e consolidate a livello nazionale favorisce il recepimento degli standard necessari a garantire l'interoperabilità e la cooperazione applicativa. In particolare, agevola l'utilizzazione a fini statistici degli archivi amministrativi.

Un ulteriore intervento necessario riguarda l'allineamento iniziale dell'IPA alle classificazioni Istat delle amministrazioni pubbliche utilizzate ai fini di contabilità nazionale (Sec95/S.13) e la definizione delle modalità per assicurarne, nel tempo, il costante e tempestivo aggiornamento. La classificazione dovrebbe costituire un punto di riferimento unificato per le amministrazioni che saranno accreditate e opereranno nell'ambito di Spcoop. La pubblicazione di un'unica codifica degli enti pubblici aiuterebbe anche a superare la situazione attuale, che vede l'adozione di codifiche differenti per gli enti pubblici nelle basi di dati di amministrazioni diverse.

L'IndicePA contiene, attualmente, circa 3.600 riferimenti di amministrazioni e costituisce l'indice di riferimento delle amministrazioni accreditate e abilitate a cooperare mediante l'interazione fra servizi applicativi di back office su Spc. L'Istat sta ristrutturando il Sistema informativo sulle amministrazioni pubbliche, finalizzato alla realizzazione dell'Annuario di statistiche delle amministrazioni pubbliche, e a tale scopo sta effettuando un confronto tra il dominio di riferimento per il Sec95/S.13 e l'ambito di applicazione del d.lgs. 165/2001. L'inserimento nell'IndicePA della codifica Istat è un importante fattore di standardizzazione per gli scambi informativi di back office tra le amministrazioni.

10.7. La razionalizzazione delle basi dati e la diffusione degli standard statistici

Sono frequenti e numerosi i progetti delle amministrazioni pubbliche che prevedono la costituzione di nuovi archivi o l'aggiornamento della struttura di archivi esistenti. Ciò avviene sia a livello centrale sia per iniziative di Regioni ed enti locali. Come già detto, la cooperazione applicativa tra le amministrazioni richiede omogeneità sia della definizione dei dati sia del contenuto degli archivi. Agendo su tali iniziative ex ante, con interventi mirati, si potrebbero raggiungere alcuni obiettivi rilevanti:

- Rendere più semplice e efficace l'interscambio informativo tra le amministrazioni per l'utilizzo dei dati, diffondendo l'adozione degli standard statistici;
- Valorizzare ai fini statistici le fonti informative pubbliche (archivi, registri, basi informative), razionalizzando anche i processi di produzione statistica;
- Governare in modo unitario la proliferazione di archivi amministrativi che spesso duplicano informazioni di interesse comune a più enti.

Su tali progetti delle amministrazioni centrali il Cnipa esprime pareri obbligatori di congruità tecnico-economica²⁶⁶.

Facendo leva sul dispositivo del parere del Cnipa è possibile indirizzare le amministrazioni verso l'adozione di misure finalizzate ad assicurare la coerenza dei progetti con gli standard della statistica ufficiale, promuovendo, tra l'altro, l'uso di codici identificativi e nomenclature (definizioni e classificazioni) consolidati e condivisi.

10.8. Lo sviluppo dei nuovi modelli per la rilevazione delle basi di dati delle amministrazioni centrali

Larga parte del patrimonio informativo pubblico resta ancora poco conosciuta e descritta in modo inadeguato anche se, in alcuni ambiti specifici quali i dati territoriali²⁶⁷, sono stati avviati interventi per la conoscenza, la catalogazione e la diffusione dei dati, ad esempio con l'istituzione del Repertorio nazionale dei dati territoriali²⁶⁸.

Tale situazione va superata promuovendo una maggiore conoscenza del rilevante patrimonio informativo detenuto e gestito dagli enti pubblici. Annualmente il Cnipa effettua una rilevazione dello stato delle Information and Communication Technologies (Ict) nelle amministrazioni centrali²⁶⁹ che comprende, tra l'altro, una sezione dedicata alle basi di dati. Le informazioni così raccolte offrono, però, un livello di dettaglio non soddisfacente circa gli effettivi contenuti informativi delle basi di dati e circa le potenzialità di utilizzo e riutilizzo dei dati contenuti negli archivi. Sulla base di queste considerazioni, nel febbraio-marzo 2008, il Cnipa e l'Istat hanno condotto una rilevazione sperimentale su 51 amministrazioni centrali ed enti pubblici non economici, finalizzata a raccogliere anche informazioni circa i contenuti (Unità registrate) delle basi di dati. Il modello di rilevazione include anche una sezione dedicata ad esplorare la domanda di accesso potenziale delle amministrazioni a basi di dati di altri enti pubblici nella logica dell'interoperabilità dei sistemi informativi.

La sperimentazione ha evidenziato una buona copertura delle risposte alle variabili relative alle caratteristiche generali (quasi il 100 per cento) delle basi di dati, mentre è risultato più modesto il tasso di risposta alle variabili sui contenuti (tra il 10 e il 20 per cento). In questi casi, però, le risposte hanno fornito un quadro informativo significativo.

Sono state censite complessivamente oltre 1.400 basi di dati, ma dall'analisi sono emersi alcuni elementi di criticità quali la disomogeneità degli oggetti rilevati, la scarsa chiarezza di denominazioni e descrizioni, un'inadeguata classificazione per materia.

²⁶⁶ Vedi art. 8 del d.lgs. 39/93.

²⁶⁷ Il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale" fornisce la seguente definizione "per dato territoriale si intende qualunque informazione geograficamente localizzata".

²⁶⁸ Vedi art. 59 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 "Codice dell'amministrazione digitale".

²⁶⁹ Vedi art. 9 del d.lgs. 39/93.

Circa la domanda di accesso a basi di dati esistenti, le risposte ricevute disegnano una fitta ragnatela di flussi informativi potenziali tra le varie amministrazioni, di cui va approfondita la natura e consistenza.

10.9. Collaborazione tra ISTAT e CNIPA

L'Istat ed il Cnipa collaborano da tempo in vari ambiti. L'importanza di una collaborazione tra i due enti, tra l'altro, è già presente nelle indicazioni normative del d.lgs. 39/93 istitutivo del Cnipa (ex Aipa) che prevedeva che lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni centrali rispondesse, tra l'altro, al rispetto degli standard definiti, anche in armonia con le normative comunitarie e al collegamento con il Sistema statistico nazionale. Più di recente, l'art. 3 comma 73 della legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) ha previsto la definizione, da parte dell'Istat in collaborazione con il Cnipa, di standard per il rispetto dei principi di unicità e raccolta condivisa delle informazioni e dei dati.

Nel luglio 2007 l'Istat e il Cnipa hanno siglato un Protocollo di intesa finalizzato ad adottare azioni comuni per un'armonizzazione della semantica utilizzata nelle principali basi di dati nazionali, al fine di favorire, nel quadro dello sviluppo del Sistema pubblico di connettività, l'interoperabilità dei sistemi informativi della PA e lo sfruttamento a fini statistici delle informazioni contenute in tali sistemi.

Il Protocollo si basa, tra l'altro, sulla considerazione che l'adozione, da parte degli enti della PA, di definizioni e classificazioni armonizzate con quelle della statistica ufficiale è condizione essenziale per l'effettiva utilizzazione delle informazioni di fonte amministrativa contenute nei sistemi e negli archivi di tali enti e per la loro confrontabilità a livello nazionale e internazionale.

Con il Protocollo d'intesa l'Istat e il Cnipa, nell'ambito delle rispettive competenze tecniche e istituzionali, sulla base di progetti di volta in volta definiti da un Comitato di coordinamento, hanno avviato i primi interventi. Sono stati costituiti gruppi di lavoro dedicati a operare lungo tre linee di azione, in particolare:

- Interventi per la diffusione e utilizzo degli standard statistici nell'ambito di Spcoop. A questo scopo è stata avviata l'attività per la pubblicazione nel Catalogo degli schemi ed ontologie e in IndicePA degli standard statistici. È stato già individuato un primo insieme di standard significativi e si sta lavorando alla definizione di una procedura che consenta l'allineamento costante e tempestivo delle codifiche adottate;
- Interventi per la razionalizzazione delle basi di dati. A questo scopo è stata effettuata un'analisi delle azioni da condurre tramite i pareri di congruità rilasciati dal Cnipa, ipotizzando una procedura che veda la collaborazione tra esperti del Cnipa e dell'Istat al fine di formulare raccomandazioni utili alle amministrazioni per la standardizzazione e armonizzazione delle basi di dati;
- Interventi per estendere e approfondire la conoscenza delle basi di dati delle amministrazioni centrali. È stata conclusa

nel maggio 2008 la rilevazione sperimentale delle basi di dati delle amministrazioni centrali. Sulla base di questa esperienza è stato definito un nuovo modello per la rilevazione che sarà condotta nel 2009. Parallelamente si sta predisponendo, sulla base delle informazioni già raccolte, un elenco normalizzato delle basi di dati rilevate che sarà pubblicato sul sito web del Cnipa o nell'ambito dei servizi del Sistema pubblico di cooperazione applicativa. Un'ulteriore attività, da avviare, riguarda l'analisi della fattibilità di una descrizione strutturata delle basi di dati che consenta di realizzare, anche sulla base dell'esperienza (in corso) del Repertorio nazionale dei dati territoriali, un Repertorio nazionale dei dati della PA.

11. La semplificazione telematica e l'Agenda Digitale

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 modalita' 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 piu' organica politica di modernizzazione del Paese.

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 modalita' di azione ed organizzazione in grado di valorizzare l'utilizzo delle Ict nel perseguimento di finalita' di interesse pubblico.

Sul fronte della semplificazione, gia' 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 burocratici²⁷⁰, anche attraverso rilevanti processi di semplificazione normativa²⁷¹.

Il decreto "semplificazione" va letto, pero', soprattutto in coerenza con gli altri interventi del governo Monti, ed in particolare con il quasi coevo decreto sulle liberalizzazioni²⁷²: attraverso questi provvedimenti l'esecutivo si e' fatto promotore, nel complesso, di una sorta di shock normativo che ha interessato l'ordinamento, con particolare attenzione alla disciplina amministrativa delle attivita' economiche.

Sul versante della digitalizzazione il quadro non e' dissimile: significativi interventi hanno mirato ad uno sviluppo di forme di azione pubblica in grado di meglio intercettare le potenzialita' delle tecnologie dell'informazione, in particolare nella prospettiva di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. Meritano un cenno, in questa

²⁷⁰ 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).

²⁷¹ Sul rapporto, molto stretto, tra semplificazione amministrativa e normativa, si v. gia' M.P. Chiti, *Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?*, in G. Vesperi (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?*, Milano, 2006, 17 ss.

²⁷² 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, come gia' 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)

prospettiva, già il decreto di riforma del codice dell'amministrazione digitale (Cad)²⁷³ 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 pubblica²⁷⁴.

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.

11.1. 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 telematica si parla, ma quasi incidentalmente, nel riformare l'art. 2 della legge 241²⁷⁵, ed in modo più significativo, ma comunque non centrale, nella disciplina della valutazione dell'impatto della regolamentazione; il ricorso a meccanismi di semplificazione digitale è presente, ancora, nel regolare procedure relative a soggetti con disabilità²⁷⁶ e procedure di controllo sull'erogazione di alcune prestazioni sociali²⁷⁷, oltre che

²⁷³ 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.

²⁷⁴ 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.

²⁷⁵ Si v. l'art. 1 del decreto

²⁷⁶ Si v. l'art. 4.

²⁷⁷ Così l'art. 16.

nell'intervento in materia di appalti pubblici²⁷⁸ e nella disciplina di procedimenti nel settore agricolo²⁷⁹.

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 II²⁸⁰, nonché in quello delle misure di semplificazione rivolte alle imprese, cui è dedicato il Capo III²⁸¹.

A questo si aggiungono gli interventi, rilevanti, di modifica del Cad²⁸². 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 Ict" nei comuni; la seconda, riferita all'accelerazione alla transizione alla piena digitalizzazione dei servizi²⁸³.

Quanto alle previsioni settoriali, la semplificazione attraverso un più ampio ricorso alle potenzialità delle Ict trova affermazione, nel decreto, con particolare riferimento alla sanità²⁸⁴ ed all'istruzione universitaria, cui viene dedicata specifica attenzione disciplinando la «dematerializzazione di procedure in materia di università»²⁸⁵. 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.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ Il riferimento è, qui, l'art. 25.

²⁸⁰ Si v. gli artt. 6, 6-bis, 6-ter, ma anche l'art. 8.

²⁸¹ Artt. 12, 12-bis, nonché art. 14.

²⁸² Si v. gli artt. 47-ter, 47-quater, 47-quinquies e 47-sexies.

²⁸³ Questo, in particolare, attraverso una modifica all'art. 63 del Cad.

²⁸⁴ 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».

²⁸⁵ Così l'art. 48.

11.2. Semplificazione e comunicazione 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-Government²⁸⁶ 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 matrimoniali²⁸⁷.

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 comunicazione²⁸⁸. 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'interno²⁸⁹, 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

²⁸⁶ Sulle quali si v. F. Merloni, *Introduzione all'e-government: pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005.

²⁸⁷ Si v. l'art. 6 del decreto.

²⁸⁸ Comunicazioni individuate annualmente in 7.000.000 dal Ministro per la pubblica amministrazione (si v. in www.funzionepubblica.gov.it).

²⁸⁹ 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.

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 di istanze con bollo, disciplinando le relative modalità di pagamento per via telematica (con rinvio a successivo decreto del Ministro dell'economia)²⁹⁰.

Il secondo, relativo alla presentazione di domande per la partecipazione a concorsi pubblici, che dovranno essere «inviati 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 previsione²⁹¹.

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)²⁹².

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 2013-2014²⁹³.

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)²⁹⁴, 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.

A questi regolamenti delegati²⁹⁵ 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

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ Da segnalare, peraltro, che la norma non si rivolge agli enti locali.

²⁹² 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.»

²⁹³ Con conseguente obbligo, per gli atenei, di adeguare in tal senso i propri regolamenti, secondo quanto previsto dallo stesso art. 48.

²⁹⁴ Si v., in particolare, il c. 1 dell'art. 5-bis del Cad.

²⁹⁵ Adottati ai sensi dell'art. 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

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 istituzionale²⁹⁶, «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.

11.3. 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"²⁹⁷ (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, 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 problematiche. 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

²⁹⁶ Nonché sul sito www.impresainungiorno.gov.it.

²⁹⁷ Così espressamente qualificato dal c. 3-quinquies dell'art. 63, introdotto dal decreto.

evidentemente gli stessi funzionari pubblici) o del Cad (le imprese)²⁹⁸, 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)²⁹⁹.

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 amministrazioni³⁰⁰. 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»³⁰¹.

11.4. 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")³⁰², il legislatore impone che le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (cd. "funzioni Ict")³⁰³ siano «obbligatoriamente ed esclusivamente esercitate in forma associata da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti»³⁰⁴. 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

²⁹⁸ 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».

²⁹⁹ Si v. il nuovo c. 3-bis dell'art. 63 del Cad.

³⁰⁰ Art. 63, c. 3-ter, del Cad.

³⁰¹ Si v. l'art. 3-quater dell'art. 63 del Cad.

³⁰² 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).

³⁰³ 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».

³⁰⁴ Salvi i comuni il cui territorio coincide con quello di una o più isole ed il comune di Campione d'Italia.

raggiungere autonomamente la soglia individuata dal legislatore debbano associarsi non per superarla, ma per raggiungere una diversa, e decisamente più alta, "asticella" (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 oltrepassino (anche di molto). Per quanto possa apparire condivisibile l'esigenza, che sta dietro a questa previsione, di dare una risposta 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.

11.5. 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)³⁰⁵, 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

³⁰⁵ 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).

costellato il decreto nel suo complesso, l'elemento più significativo appare, qui³⁰⁶, proprio l'istituzione (da realizzarsi attraverso decreto del Ministro dello sviluppo economico)³⁰⁷ 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"³⁰⁸, 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 italiane³⁰⁹: 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)"³¹⁰ 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 pubblici³¹¹, per quanto nell'esperienza dell'open data government la dimensione di valorizzazione vada collegata in misura non secondaria a quella della trasparenza democratica delle istituzioni³¹². 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

³⁰⁶ 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.

³⁰⁷ 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.

³⁰⁸ Art. 47, c. 2-bis, lett. d).

³⁰⁹ Si v., in particolare, il bando del Miur, del 2 marzo 2011, "Idee progettuali per Smart Cities e Communities" (in 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.

³¹⁰ Così testualmente il decreto (art. 47, c. 2-bis). Su questo "paradigma", si v. B. Ponti, *Open Data and Transparency: A Paradigm Shift*, in *Informatica e diritto*, 2011, 305 ss.

³¹¹ 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.

³¹² Si noti, peraltro, che la cabina di regia (www.agenda-digitale.it) intende promuovere, attraverso successivi interventi, «soluzioni di gestione degli open data nell'ottica della totale trasparenza».

“partecipazione attiva” dei cittadini alla vita pubblica ed alla realizzazione di “un’amministrazione aperta e trasparente”³¹³.

A queste finalità se ne aggiungono altre, che vanno, in particolare, dalla promozione di acquisti pubblici innovativi³¹⁴, alla realizzazione di infrastrutture wi-fi³¹⁵, a maggiori investimenti nelle tecnologie digitali per il sistema dell’istruzione³¹⁶. 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 governo³¹⁷, 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»³¹⁸ (51).

³¹³ Lett. c) del c. 2-bis dell’art. 47.

³¹⁴ Così il c. 2-bis, lett. e).

³¹⁵ Lett. f) dello stesso c. 2-bis.

³¹⁶ Il riferimento è, qui, alla lett. g), sempre del c. 2-bis.

³¹⁷ 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.

³¹⁸ Sul punto, e per riferimenti più specifici, si v. il sito della cabina di regia per l’Agenda digitale italiana (www.agenda-digitale.it).

12. Il tema degli accordi quale strumento normativo al fine della collaborazione tra Pubbliche Amministrazioni, enti e soggetti privati al fine della raccolta, dello scambio e della manutenzione dei dati territoriali

12.1. Gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni

Il presente lavoro di studio e ricerca è stato caratterizzato, inizialmente, da un approfondimento delle nuove forme convenzionali nell'esercizio dell'azione amministrativa, con particolare riferimento agli accordi tra pubbliche amministrazioni. Fondamentale è stata l'analisi della giurisprudenza esistente in materia. Lo studio delle pronunce del Giudice Amministrativo, infatti, ha dato la percezione di quanto profondo sia l'impatto dello strumento degli accordi strumenti negli iter amministrativi.

Il referente normativo degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni è costituito dagli artt. 27 legge n. 142/90 (ora confluito nell'art. 34 D.Lgs. n. 267/00) e 15 legge n. 241/902. L'istituto in esame era già previsto in altre normative di settore, ma con l'entrata in vigore delle citate disposizioni si assiste alla generalizzazione degli accordi tra le pubbliche amministrazioni, tanto da far ritenere che essi costituiscano ormai uno strumento atipico di azione dei soggetti pubblici cui ricorrere, anche in assenza di una specifica previsione normativa, per l'esercizio di poteri amministrativi riconosciuti dalla legge. Il nuovo modo di intendere l'azione amministrativa, non più come autoritativa e impositiva, vede i soggetti coinvolti operare con modalità diverse che suggeriscono scelte mediate inducendo il passaggio da un modello accentrato di amministrazione ad un modello policentrico.

La nuova visione dell'Amministrazione pubblica nella quale sono attribuite fette di autonomia a soggetti diversi dallo Stato, ha reso viepiù necessario l'utilizzo degli accordi come strumento di riduzione della complessità e di soddisfazione armonica di una pluralità di interessi. Ed infatti, gli accordi tra pubbliche amministrazioni sono una categoria che comprende tutti gli strumenti di composizione negoziata degli interessi pubblici coinvolti. Essi sono definiti da autorevole dottrina "procedimenti di coordinamento infrastrutturale", attraverso i quali si tende a superare l'organizzazione gerarchica dei soggetti e degli interessi, senza dar vita ad un nuovo soggetto giuridico distinto dalle amministrazioni partecipanti.

Le finalità dell'accordo possono essere programmatiche, ma anche pianificatorie. L'accordo tra pubbliche amministrazioni è strumento di preventiva cooperazione e composizione dei conflitti e di azione coordinata di più Amministrazioni per rendere l'azione amministrativa

efficiente, efficace, razionale ed adeguata in ossequio al principio costituzionale di buon andamento e alle previsioni del diritto comunitario.³

La dottrina ha letto questo fenomeno, definito di "democrazia governante" e caratterizzato da un sistema di tipo stellare in cui si crea una complessa rete di vincoli e di rapporti giuridici, come la manifestazione del pluralismo istituzionale e la moltiplicazione dei centri di potere decisionale.

Alla luce di quanto sopra, emerge, innanzitutto, una fondamentale funzione di raccordo tra le diverse amministrazioni e di coordinamento delle loro azioni. La rilevanza di tale profilo funzionale era già stata evidenziata nel 1987 dal Consiglio di Stato; infatti, in sede di parere formulato riguardo alle ipotesi di accordo di programma previste dalla allora vigente legislazione speciale, l'Adunanza Generale aveva definito gli accordi di programma come accordi organizzativi, in quanto "...ciascuna amministrazione autolimita ... la propria discrezionalità in vista di ottenere che la sua competenza si sviluppi in armonia con quelle parallele"⁴.

Più recentemente, sul tema è intervenuta anche la Corte dei Conti ritenendo che "le convenzioni fra amministrazioni pubbliche di cui all'art. 15 della l. 241 del 1990 costituiscono lo strumento per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e, pertanto, per comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna Amministrazione è portatrice"⁵.

L'altra fondamentale funzione è quella di semplificazione e snellimento dell'iter procedimentale: come è stato in più occasioni sottolineato dalla giurisprudenza, l'accordo di programma costituisce "uno strumento duttile di azione amministrativa preordinato, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di molteplici procedimenti tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più subprocedimenti, indispensabili per la ponderazione di interessi pubblici concorrenti"⁶.

Un nuovo ed imponente impulso per l'introduzione e l'utilizzazione di strumenti consensuali per l'esercizio dell'azione amministrativa viene dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Il novellato art. 120 c. 2 Cost. rappresenta un'esternazione del rilievo assunto dal principio di leale collaborazione. La norma citata, infatti, nel disciplinare le modalità dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo rispetto alle altre componenti della Repubblica, individua nel principio di sussidiarietà e in quello di leale collaborazione, i criteri ai quali la legge deve ispirarsi per disciplinare i rapporti tra amministrazione sostituita e sostituita.

Questo paradigma, però, risulta funzionale non solo rispetto alla regolamentazione di questa particolare relazione, ma con più ampio respiro abbraccia l'insieme di tutti i rapporti esistenti tra pubbliche amministrazioni. Questo punto è espresso dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale sez. VI, che per ovviare alla rigidità del sistema di separazione rigida delle materie fatto proprio dall'art. 117 Cost. afferma la vigenza a livello costituzionale del principio di sussidiarietà dinamica desumibile dall'art. 118 Cost. ed utile per individuare la titolarità e le corrette modalità di esercizio non solo delle potestà amministrative, ma anche delle potestà legislative ripartite tra gli enti

pubblici di rilievo costituzionale. La concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà si traduce nella necessità che il metodo del consenso trovi sbocco nella distribuzione delle competenze e delle risorse come nell'esercizio delle funzioni distribuite tra i diversi livelli di governo. Non tanto il principio di adeguatezza, quanto il principio di leale collaborazione segnano il solco rispetto al ritorno ad una concezione ispirata al criterio della prevalenza dell'interesse nazionale, oramai non più predicabile nel nuovo assetto costituzionale.

12.2. Le differenze tra accordi organizzativi ed accordi di programma

Particolari sono i rapporti tra i referenti normativi degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni: in particolare, si discute se gli artt. 15 L. n. 241/90 e l'art. 34 D.lgs. n. 267/00 facciano riferimento allo stesso istituto o se, tramite questi, il legislatore abbia inteso definire ipotesi differenti. Occorre, infatti, precisare che la previsione dell'art. 15 della legge n. 241/90 è più ampia di quella dell'art. 34 del d.lgs. n. 267/90, in quanto la legge 241 parla genericamente di accordi finalizzati alla disciplina in collaborazione di attività di interesse comune, senza specificare l'oggetto, delimitare la natura dei soggetti pubblici legittimati e delle procedure, limitandosi, quanto alla disciplina, ad operare un rinvio ai commi 2, 3, 5 dell'art. 11 della legge n. 241/90: si tratta dunque di accordi organizzativi, stipulabili da tutti i soggetti pubblici, su ogni materia di loro competenza⁸, senza procedure predeterminate. L'art. 15 della n. 241/90, infatti, prevede che "anche al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 14 della medesima legge, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'art. 11, c. 2, 3 e 5". La forza dirompente di tale disposizione normativa emerge in una pronuncia del T.A.R. di Milano in cui si afferma che "l'accordo tra le amministrazioni interessate può considerarsi lo strumento più adatto a garantire una forma di coordinamento per il soddisfacimento del pubblico interesse e idonea a comporre in un quadro unitario gli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice. Sulla base di tale considerazione risulta evidente la valenza generale rivestita dagli accordi organizzativi di cui al citato art. 15, in forza del quale gli enti pubblici possono "sempre" utilizzare lo strumento convenzionale per concludere tra loro accordi organizzativi volti a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, per soddisfare interessi pubblici rimessi alle loro valutazioni."

Diversamente, l'art. 34 del D.lgs n. 267/00 prevede⁹ una disciplina particolarmente dettagliata: fa riferimento a specifiche tipologie di interventi (definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento), individua quali amministrazioni possono far parte dell'accordo e ne scandisce il procedimento.

All'opinione di chi ritiene che le norme in questione riguardino istituti distinti, si contrappone la tesi prevalente, in dottrina e

giurisprudenza¹⁰, che propende per un rapporto di specialità e non di incompatibilità, nel quale l'art. 15 della l. n. 241/90 rappresenta la figura generale degli accordi tra amministrazioni e l'art. 34 del d.lgs. 267/00 ne è una sottocategoria, con una peculiare caratterizzazione quanto ai soggetti (per lo più enti locali) e soprattutto dall'oggetto (opere pubbliche di una certa complessità e rilievo politico-sociale).

Dal rapporto di genere a specie deriva che la speciale disciplina dell'accordo ex art. 34 d.lgs. 267/00 deroga alla disciplina dell'art. 15 della l. n. 241/90, il quale quindi troverà applicazione solo in presenza di lacune dello stesso art. 34. Entrambi gli articoli, comunque, si caratterizzano per il porsi come momenti di autolimitazione a monte rispetto alla successiva attività amministrativa di esecuzione dell'accordo: una fonte di regole che pur essendo il frutto di una sequenza procedimentale possiede come elemento caratterizzante quello del consenso.

Pur trovandosi, peraltro, i due istituti in rapporto di genere a specie, occorre segnalare che accordo di programma e accordi organizzativi assolvono ad una diversa funzione: i primi sono strumenti "direzionali" ad azione doverosa; i secondi sono strumenti caratterizzati da una maggiore libertà di contenuti e quanto all'adozione discrezionali. Ciò fa sì che gli accordi ex art. 15 legge n. 241/90 siano dotati di maggiori potenzialità in un'ottica di semplificazione, ma implica anche che i due strumenti possano essere utilizzati contemporaneamente

secondo quello che è lo schema tipizzato nella normativa in tema di programmazione negoziata. Un profilo problematico che viene in rilievo nel rapporto tra i due articoli attiene, poi, alla giurisdizione. L'art. 11 della legge n. 241/90, in tema di accordi tra Pubbliche Amministrazioni e privati, afferma la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, la quale, in virtù del rinvio operato dall'art. 15 al dettato dell'art. 11, comma 5, finisce per estendersi anche agli accordi tra Pubbliche Amministrazioni. Ci si è chiesti se con riferimento agli accordi di programma di cui all'art. 34 D.Lgs. n. 267/00 operi tale rinvio o se per questi valga l'ordinario criterio di riparto di giurisdizione. Per l'orientamento maggioritario, fatto proprio, di recente, anche dal Consiglio di Stato, dal rapporto di specialità discende che la disciplina relativa al genus sia applicabile alla species per tutto quanto quest'ultima espressamente non preveda; con la conseguenza che, tacendo l'art. 34 D.Lgs. n. 267/00 in tema di giurisdizione, troverà applicazione il disposto dell'art. 15 l. n. 241/90.

Occorre, tuttavia, menzionare la presenza di una tesi minoritaria, che, negando che l'art. 11 costituisca matrice comune della figura degli accordi, conclude per la natura eccezionale della previsione dell'art. 11, comma 5 della legge n. 241/90 che quindi, come tale, non sarebbe estensibile alla fattispecie degli accordi di programma. I sostenitori di questa tesi osservano, infatti, che se è vero che esiste un rapporto da genere a specie, è anche vero che l'art. 34 d.lgs. 267/00 contiene già in sé una disciplina compiuta, che non necessita di integrazione; pertanto, la giurisdizione andrà di volta in volta individuata in base al criterio della posizione giuridica fatta valere.

Un argomento forte a favore di questa tesi è quello che si fonda, inoltre, sulla considerazione che l'art. 15 l. n. 241/90 rinvia anche ad

altri commi dell'art.11 della stessa legge, che di certo sono inapplicabili agli accordi (ad es., la norma che prevede il controllo sugli accordi sostitutivi, che non ha senso rispetto all'accordo di programma, dal momento che quest'ultimo è il presupposto per l'adozione di ulteriori provvedimenti).

Esaminando ora gli ulteriori aspetti della previsione normativa di cui all'art. 15 della legge n. 241/90, si evidenzia che la norma opera un rinvio ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 11 della stessa legge. Da una rapida disamina dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, appare subito evidente che non sono applicabili agli accordi né la norma sulla forma, né quella sui controlli per gli accordi sostitutivi di procedimenti.

Sono invece applicabili la norma sulla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (comma 5) e la disposizione che fa rinvio ai principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti, in quanto compatibili.

La circostanza del mancato rinvio al comma 1 dell'art. 11 della legge n. 241/90, il quale prevede che l'accordo debba essere caratterizzato da un vincolo di scopo rispetto all'interesse pubblico, si spiega con l'inutilità del suddetto rinvio, visto che l'accordo interviene solo tra amministrazioni la cui attività è naturalmente deputata al perseguimento di interessi pubblici.

Inoltre, lo stesso art. 15 della l. n. 241/90, nell'affermare che lo strumento degli accordi può essere utilizzato dalle amministrazioni per le finalità istituzionali, opera un chiaro richiamo al vincolo di scopo.

Maggiori perplessità, invece, suscita il mancato richiamo al c. 4 dell'art. 11 della legge n. 241/90, in tema di recesso della Pubblica Amministrazione per sopravvenute ragioni di interesse pubblico. La scelta del legislatore è stata interpretata in dottrina e in giurisprudenza in differenti accezioni. Secondo una prima esegesi, il mancato rinvio al c. 4 dell'art. 11 della legge n. 41/90 non toglie che l'amministrazione, secondo il principio generale dell'inesauribilità del potere pubblico, possa sempre recedere dall'accordo, senza, peraltro, risentire dei limiti dei motivi sopravvenuti nel caso di recesso da accordo tra amministrazione e privati. La circostanza che non sia previsto un indennizzo a favore delle amministrazioni che subiscono il recesso trova inoltre fondamento nel fatto che l'art. 11, c. 4, della legge n. 241/90 è strutturato in modo tale da approntare una tutela al significativo affidamento che viene ingenerato nel soggetto privato a seguito dell'accordo. Analogo affidamento, invece, il legislatore non ha ritenuto si generi nel caso di accordi tra amministrazioni. Ciò nondimeno, se il provvedimento con cui l'amministrazione recede risulta illegittimo emergeranno profili di tutela risarcitoria.

Una seconda tesi non fa discendere dal mancato rinvio al comma 4 dell'art. 11 della legge n. 241/90 la possibilità per l'amministrazione di recedere illimitatamente, ma conclude, all'opposto, che l'accordo di programma è intangibile. Quindi, non residuerebbe alcuna facoltà per le Pubbliche Amministrazioni che hanno partecipato all'accordo di sottrarsi all'adempimento degli obblighi che da questo derivano, attraverso una sua demolizione unilaterale, salvo naturalmente il mutuo dissenso ovvero il ricorso giurisdizionale inteso a denunciare i vizi dell'accordo.

Una conclusione di tale tipo, tuttavia, si pone in netto contrasto con il principio di inesauribilità del potere amministrativo.

12.3. La natura giuridica degli accordi tra Pubbliche Amministrazioni

L'art. 15 legge n. 241/90, attraverso il rinvio al comma 2 dell'art. 11 della stessa, prevede l'applicabilità agli accordi dei principi del codice civile in materia di contratti e obbligazioni, in quanto compatibili.

Tale previsione riguarda anche gli accordi di programma ex art. 34 D.Lgs. n. 267/00 (Testo Unico degli Enti Locali-T.U.E.L.), in virtù del rapporto di genere a specie che li lega alla figura generale contenuta nell'art. 15 della legge n. 241/90. Ci si è chiesti, dunque, se gli accordi tra Pubbliche Amministrazioni possono godere di tutela civilistica ed, in particolare, dei rimedi tipici contro l'inadempimento contrattuale.

Preliminare alla soluzione del problema in esame è la questione della natura giuridica, privata o pubblica, di tali accordi. Secondo i sostenitori della tesi privatistica, si è in presenza di accordi di natura negoziale retti dalla disciplina del codice civile, pur avendo un oggetto di natura pubblicistica. A sostegno di tale tesi si porta, innanzitutto, il rinvio normativo operato dall'art. 15 della legge n. 241/90 all'art. 11 della stessa legge.

Altro argomento, di natura testuale, si basa sulla lettera dell'art. 34 del D.Lgs. n. 267/00 che adopera l'espressione "concordano l'accordo", indizio della natura contrattuale dell'istituto in esame. Un terzo argomento riguarda, più a monte, la possibilità che l'interesse pubblico sia oggetto di accordo; il contrario assunto, secondo cui l'esercizio della funzione pubblica sarebbe indisponibile (essendo il raggiungimento dell'interesse pubblico necessitato) è tuttavia superabile considerando che la Pubblica Amministrazione conserva comunque margini di disponibilità dell'interesse, quantomeno in ordine ai tempi, modi e mezzi di realizzazione.

Aderendo alla tesi privatistica, si dovrebbe concludere per l'esistenza di una posizione di diritto soggettivo in capo a ciascuna amministrazione nei confronti dell'altra circa l'attuazione dell'accordo, per cui tutti i provvedimenti violativi degli impegni assunti nell'accordo concreterebbero un inadempimento contrattuale. Ciò, in quanto, la discrezionalità della Pubblica Amministrazione inerte si esaurirebbe al momento dell'accordo, a seguito del quale rimane vincolata sulle posizioni che in questo si sono cristallizzate.

Di conseguenza, se un'amministrazione rifiutasse di adottare i provvedimenti concordati, l'altra potrebbe attivare tutte le forme di tutela previste dal codice civile nell'ipotesi di inadempimento: risoluzione per inadempimento, risarcimento del danno per inadempimento, eccezione di inadempimento, tutela in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c.

I teorici della tesi pubblicistica, attualmente maggioritaria, preferiscono, invece, parlare di contratti di diritto pubblico,

sottolineando, innanzitutto, l'incompatibilità dell'attività funzionalizzata della Pubblica Amministrazione con il libero esercizio di attività negoziale. Inoltre, il termine "accordo" al posto di "contratto" e il richiamo all'applicazione dei principi del codice civile, che non sarebbe altrimenti necessario, fanno intendere che non c'è identità di natura giuridica tra fattispecie negoziale e accordo: tanto, si dice, deve essere considerato dall'interprete nel ponderare l'applicabilità delle norme relative al contratto alle fattispecie degli accordi.

Negano, dunque, i sostenitori della natura pubblicistica, che dall'accordo possano discendere posizioni di diritto soggettivo rispetto all'adozione di determinati provvedimenti, in quanto le singole amministrazioni rimangono titolari di un potere pubblicistico. Tale dottrina esclude, quindi, la possibilità per le parti di ricorrere ai rimedi privatistici in caso di inadempimento.

Così, ad esempio, nel caso in cui l'accordo di programma preveda che più amministrazioni debbano adottare provvedimenti, si nega che un'amministrazione possa avvalersi della eccezione di inadempimento e, dunque, rifiutarsi di adempiere ai propri impegni finché perduri l'inadempimento altrui.

Ciò in quanto, essendo preminente il perseguimento dell'interesse pubblico, la mancata adozione di altro provvedimento non può valere come fattore ostativo rispetto all'obbligo che l'amministrazione non inadempiente comunque adotti il provvedimento per il quale si era impegnata. Si ritiene, invece, che qualora l'inadempimento si concreti nell'emanazione di un atto difforme rispetto a quello che l'amministrazione avrebbe dovuto emanare in base all'accordo, tale provvedimento potrà essere impugnato, in quanto viziato per eccesso di potere, dalle altre amministrazioni interessate. Diversamente, in caso di ritardo nell'adozione dell'atto di ricezione dell'accordo da parte dell'amministrazione competente, sarà attivabile la procedura del silenzio-rifiuto¹¹.

12.4. L'indagine sperimentale

Dopo l'analisi del modello teorico e delle pronunce giurisprudenziali, si è proceduto alla fase di ricerca sul campo. Essa è consistita nelle seguenti attività:

- Lo studio sistematico degli accordi già conclusi da alcune pubbliche amministrazioni nel recente passato, individuando le fonti, l'oggetto e le finalità;
- L'analisi sistematica degli statuti di alcuni Enti operanti nel settore della ricerca, quali Consorzi, Dipartimenti interuniversitari, Fondazioni, Università private;
- In accompagnamento alle due attività di ricerca di cui sopra, alcune interviste a dirigenti e funzionari della P.A.

Sono stati esaminati diciotto accordi, di cui un terzo riguardanti il rapporto tra una P.A. ed una istituzione di ricerca. La maggior parte degli accordi fa espresso riferimento al dettato dell'art. 15 della legge n.

241/90. Non mancano, però, riferimenti all'art. 43 della legge n. 449/97 (recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), la cui portata risulta assai ampia in quanto permette di concludere accordi anche con soggetti privati per lo svolgimento di qualsiasi attività di interesse pubblico, al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione e di realizzare maggiori economie. È sempre presente, inoltre, il riferimento alla normativa interna delle parti.

Hanno costituito metodo di accompagnamento alla ricerca interviste, non sistematiche, ad alcuni dirigenti e funzionari della P.A. e la partecipazione alla redazione degli accordi che il CNIPA ha concluso con il Centro Interdipartimentale per le Applicazioni della Televisione e delle Tecniche di Istruzione a Distanza (CATTID), relativo allo sviluppo delle attività sperimentali di un progetto europeo di formazione denominato "European Senior Civil Servant- ESCS" e sta per concludere con l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", in materia di trattamento del linguaggio¹². Dall'analisi degli accordi e dalle interviste effettuate sono emersi due elementi che sono principalmente percepiti come critici dai soggetti stipulanti l'accordo:

- La definizione dell'oggetto dell'accordo, considerato che l'art. 15 legge n 241/90 non indica nulla al riguardo;
- Le clausole riguardanti il contributo economico che una parte potrebbe versare all'altra nell'ambito dell'accordo di collaborazione.

Per quanto concerne il primo aspetto, è stata riscontrata una certa prudenza nell'includere "attività di servizio" quale oggetto delle collaborazioni, per il timore di violare le regole sulla scelta del contraente risultanti dalle norme sulla Contabilità di Stato. In ordine al secondo fattore di criticità, in molti accordi esaminati è stata rilevata la presenza di oneri economici ben definiti a carico di una parte senza che fosse prevista a carico dell'altra alcun obbligo di rendicontazione.

Altro fattore di criticità è stato rappresentato dalla esatta qualificazione giuridica dei nuovi organismi, spesso di natura associativa, operanti nell'ambito universitario o della ricerca (Consorti universitari, Centri interdipartimentali ovvero Fondazioni). Pertanto, si è proceduto all'analisi degli statuti, degli atti costitutivi e dei regolamenti interni. Scopo di tale analisi è stato quello di verificare caso per caso la possibilità di concludere un accordo organizzativo oppure di ricorrere a strumenti contrattuali alternativi. La necessità di tale passaggio è stata evidente se si tiene conto che solo raramente la legge definisce espressamente un Ente come pubblico.

L'unico metodo ritenuto valido per accertare la pubblicità di un ente è quello di guardare al suo regime giuridico, cioè al complesso di norme e di principi che ne regolano l'esistenza, l'attività e l'inserimento nella struttura pubblica.

I criteri che permettono di qualificare un ente come pubblico sono:

- La qualificazione dell'ente come pubblico da parte della legge;
- La partecipazione dello Stato alle spese di gestione;

- La partecipazione dello Stato finalizzata alla nomina e alla revoca dei titolari degli organi direttivi e all'amministrazione dell'ente;
- L'esistenza di ispezioni e di accertamenti sulla regolarità della gestione;
- Il controllo da parte della Corte dei Conti sull'attività degli enti che ricevono.

12.5. Conclusioni

La Pubblica Amministrazione, soprattutto perché soggetto fornito di una capacità giuridica generale, può alternativamente scegliere con una certa libertà fra strumenti privatistici e moduli pubblicistici, i quali si configurano come alternativi e fungibili, purché sia fatto salvo il rispetto del principio di legalità.

L'art. 15, c.1, della legge n. 241/90 è nella sua formulazione così generico da configurarsi come una norma "in bianco". Esso sembra portare alle più estreme conseguenze un'importante tendenza evolutiva dell'ordinamento positivo ossia a profilare il rapporto tra norme di attribuzione del potere e i successivi regolamenti negoziali di interessi pubblici all'insegna di una straordinaria libertà, risultando coerentemente rimesso al prudente apprezzamento discrezionale dei soggetti pubblici ogni pur necessaria valutazione sia in ordine all'an (e cioè in merito all'opportunità di pervenire ad un accordo di collaborazione), sia in relazione al quomodo dell'accordo stesso (e, quindi, in ordine alla concreta determinazione delle clausole negoziali che sostanziano il contenuto di un certo accordo). Per quanto concerne l'elemento soggettivo, l'ampiezza della dizione e la natura dell'art. 15 legge n. 241/90 costituiscono elementi sufficienti per ritenere, quanto meno in astratto, utilizzabile lo strumento dell'accordo da parte di ogni soggetto qualificabile, in termini sostanziali e non meramente formali, amministrazione pubblica.

A quest'ultimo riguardo, a livello teorico, non paiono sussistere ostacoli generali all'utilizzo di una nozione ampia, anche con riferimento agli organismi di diritto pubblico. Invero, le esigenze poste a fondamento dell'istituto dell'accordo suggeriscono in generale, di evitare l'utilizzo di schemi e soluzioni eccessivamente rigide e formalistiche. Riguardo all'oggetto, la genericità dell'art. 15 legge n. 241/90 può far sì che, in linea di principio, siano regolamentate con una collaborazione anche attività che potrebbero essere oggetto di affidamento di un servizio ad un privato, che sono normalmente affidati tramite le procedure di selezione definite dal Codice degli appalti. Lo stesso Consiglio di Stato, in una decisione inerente la delimitazione oggettiva dell'art. 15, ha affermato che "le attività di interesse comune" ben possono riguardare attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività."(C.d.s. sez. VI, 08 aprile 2002, n. 1902).

In tale quadro, la comunione di interessi che è alla base degli accordi di collaborazione tra amministrazioni previsti dall'art. 15, l. n. 241/90, rende inapplicabili, per la conclusione degli stessi accordi, le

regole sulla scelta del contraente risultanti dalle norme sulla Contabilità di Stato (Consiglio di Stato I, 17 aprile 1996, n. 3670).

Ancora, il Consiglio di Stato ribadisce che gli accordi organizzativi non costituiscono evento elusivo dell'evidenza pubblica, in quanto l'economicità di un siffatto sistema convenzionale è pur sempre uno dei criteri che regolano l'azione amministrativa (Consiglio di Stato, sez V, 22 nov. 1996, n.1396).

Il ricorso allo strumento del convenzionamento diretto, dunque, ponendosi come strumento alternativo alle procedure ad evidenza pubblica non costituisce elusione delle regole in materia di concorrenza, ma per non incorrere nella violazione dei principi che regolano la materia, l'affidamento del servizio deve poter avvenire senza alcun corrispettivo e con la previsione del semplice rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento del servizio.

L'introduzione nell'accordo di una clausola che prevede la corresponsione di una determinata somma di denaro, ha consigliato alla maggior parte delle PP.AA. che hanno attivato tale tipo di accordi la previsione di una specifica rendicontazione in ordine al suo utilizzo. La rendicontazione serve a fugare la possibilità o anche solo il dubbio che uno dei due Enti tragga un vantaggio economico non legittimo o non riconducibile all'attività svolta nel comune interesse. La giurisprudenza corrente legittima, nell'ambito degli accordi ex art. 15 l. 241/90, anche il ricorso a "preventivi fondati su parametri oggettivi di costo" per determinare la somma da stanziare come rimborso spese", (T.A.R. Lombardia Milano, sez III, 16 marzo 2005, n. 612) con ciò rafforzando la tesi suesposta. Lo strumento fornito alle PP.AA. dall'articolo 15 della legge n. 241/90, è prezioso ed irrinunciabile. Attua una semplificazione notevole, apre alla cooperazione, può ridurre i costi e favorire la crescita a livello scientifico e di innovazione tecnologica delle PP.AA.. Gli accordi sono, infatti, strumento di preventiva cooperazione e composizione dei conflitti e di azione coordinata di più Amministrazioni per rendere l'azione amministrativa efficiente, efficace, razionale ed adeguata in ossequio al principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità sancito dall'art. 97 della Costituzione ed ai principi generali cui deve ispirarsi l'azione amministrativa.

13. L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione

13.1. Gli accordi tra tipicità e potere.

In uno studio del 1996, Marco Dugato ebbe modo di scrivere che la tipicità rappresentava, ad un tempo, la principale espressione del principio di legalità - garanzia nel diritto amministrativo ed il suo fondamento ontologico³¹⁹. La funzione d'argine al potere amministrativo ed anzi il limen stesso tra il potere e l'arbitrio era affidata proprio alla riserva alla norma giuridica della definizione di ogni aspetto del potere, dalla sua attribuzione alla sua organizzazione, fino alle manifestazioni del suo esercizio. Un potere non tipico nel suo contenuto era ed è, a mio avviso, un potere sostanzialmente sottratto alla regola del diritto nelle condizioni del suo esercizio³²⁰.

Il fondamento dell'assunto è, in dottrina, generalmente accettato per quel che attiene all'attività provvedimentale, fatte salve autorevoli eccezioni³²¹. Ciò su cui si discute sono l'estensione ed il contenuto del principio di tipicità, essendovi coloro che lo ritengono confinato alle condizioni di esercizio del potere ed ai fini perseguiti dall'atto che ne costituisce l'espressione e coloro che ne assumono invece l'applicazione anche all'oggetto del provvedimento³²². Per quel che riguarda l'attività di diritto privato dell'amministrazione, è invece convinzione dei più che il canone della tipicità non trovi applicazione, non essendovi l'esigenza di garantire il privato dall'esercizio del potere unilaterale e trovando il principio di legalità altro modo d'espressione³²³.

³¹⁹ M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996.

³²⁰ Come efficacemente afferma G. Sala, *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993, p. 255, la tipicità costituisce «la più piena realizzazione del principio di legalità».

³²¹ Mi riferisco alla tesi di B. Cavallo, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1993, secondo il quale la tipicità assisterebbe il procedimento e gli atti amministrativi in senso stretto e non i provvedimenti.

³²² La più recente analisi organica sulla tipicità nell'attività amministrativa, sebbene il libro abbia come oggetto principale la tipicità nell'organizzazione, è senz'altro quella di G. Piperata, *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005. L'A., con riferimento agli atti, sostiene la tesi secondo la quale essi, se "manifestano all'esterno la volontà di poteri pubblici", sono tipici nel senso che "necessariamente debbono essere conformi nel contenuto ai modelli legislativamente predisposti e debbono tendere, quanto alla causa, alla realizzazione della funzione specifica per la quale sono stati prefigurati".

³²³ Attraverso il principio di funzionalizzazione o, secondo la celebre teoria di C. Marzuoli, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982, attraverso il «vincolo di scopo». Dello stesso avviso è R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006, pp. 208 ss.

Gli accordi amministrativi, in questa prospettiva, rappresentano la zona grigia, il terreno di confine tra i due mondi (attività amministrativa in senso stretto ed attività di diritto privato) e il luogo in cui si combatte per il limite del dominio del principio di tipicità. Alla domanda se quest'ultimo governi o meno gli accordi, risponde negativamente chi ne pone in luce la natura contrattuale e l'applicabilità dei principi del codice civile in materia di obbligazione e di contratti; risponde in modo affermativo chi ne evidenzia l'inserimento nel procedimento e l'oggetto di disposizione del potere³²⁴.

Per quanto mi riguarda, ritenevo e ancora ritengo che la tipicità attenga alla presenza del potere, qualunque sia lo strumento attraverso il quale esso si manifesta o si esprime, e così mi pare recentemente concluda una ben più illustre dottrina³²⁵. Gli accordi amministrativi non possono che essere tipici, dunque, non solo perché s'inseriscono nel luogo di esercizio del potere (il procedimento³²⁶), ma anche perché del potere rappresentano o le condizioni di esercizio (accordi procedurali o integrativi) o il veicolo della sua stessa manifestazione (accordi sostitutivi)³²⁷.

Le questioni della tipicità e della natura sono ovviamente intimamente legate al tema dell'oggetto degli accordi; ne costituiscono invece la premessa indispensabile. Poiché l'art. 11 della legge n. 241 richiama espressamente i principi del codice in tema di obbligazioni e contratti in quanto compatibili e poiché costituisce principio del codice il principio dell'alternatività tra contratti tipici e contratti atipici (art. 1322), l'esistenza o meno di un vincolo di tipicità in capo agli accordi determina

Sul punto, anche M. Dugato, *I contratti misti come contratti atipici tra attività ed organizzazione amministrativa. Dal global service all'in house providing*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, Vol. I, pp. 427 ss.

³²⁴ Sono atipici per G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003, e per R. Dipace, *Partenariato cit.* Atipici sono anche per B. Cavallo, *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici fra diritto interno e normativa comunitaria: rilievi procedurali e sostanziali*, in *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, a cura di F. Mastragostino, Bologna, 2007, pp. 23 ss., secondo il quale l'accordo è «figura contrattuale, fisiologicamente atipica». Sono invece tipici per M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione cit.* e per F. Fracchia, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998.

³²⁵ F. Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 21: «il principio di legalità tipizza la decisione quali che siano l'interesse o gli interessi introdotti nel procedimento, così come predetermina l'interesse disponibile da parte della pubblica amministrazione nell'ipotesi di decisione contrattata. L'introduzione di interessi privati o di altre amministrazioni nel procedimento e nella contrattazione ha reso più conoscibile quello che nella decisione amministrativa appariva più misterioso, la discrezionalità, non sostituito la regola alla quale la decisione deve riferirsi».

³²⁶ D. Sorace, *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2005, p. 329, pone l'accento sull'importanza del collegamento tra procedimento ed accordi.

³²⁷ Sotto questo profilo, converrebbe anche rimeditare la sostenuta estraneità della tipicità dall'azione contrattuale vera e propria, affermata quando s'immaginava che essa fosse sempre e soltanto retta dai principi del diritto comune. Oggi, invece, è chiaro che parte di essa si esprime secondo le regole di un diritto speciale che immette il potere nel contratto e che rende il consenso del contraente privato argine cedevole, così da mettere in dubbio che la sola predeterminazione dei fini sia sufficiente manifestazione del principio di legalità. Sul punto, D. de Pretis, *L'attività contrattuale della p.a. e l'articolo 1 bis della legge n. 241 del 1990: le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici cit.*, pp. 29 ss.

la compatibilità o meno dell'art. 1322 con il riferimento indefettibile dei principi amministrativi³²⁸.

Nella visione che prospetto, dunque, gli accordi, oltre a non essere contratti³²⁹, sono tipici, tanto nei fini (che restano quelli fissati dalla legge e nel vincolo di scopo degli atti amministrativi generali), quanto nel contenuto (per gli accordi integrativi, il contenuto è comunque determinato dal potere che l'amministrazione esercita nel procedimento; per gli accordi sostitutivi, il contenuto è tipizzato in senso corrispondente al potere che esprime)³³⁰. Quando se ne evidenzia la relazione col potere, quindi, (ed ancor prima, quando si ammetta che una siffatta relazione esista), non si può ritenere che il legislatore abbia sottratto gli accordi all'applicazione del principio di tipicità, a meno che non si ritenga che ad esso sia costituzionalmente data la facoltà di svincolare l'azione stricto sensu amministrativa dai limiti della norma e di fondare un potere amministrativo sottratto al principio di stretta legalità.

13.2. L'oggetto dell'accordo e i principi sulle obbligazioni ed i contratti.

Tanto per chi ne sostenga la natura di contratto, quanto per chi la neghi, restano poi due dati di fondo. Il primo, di cui si è detto, riguarda

³²⁸ Sempre che non si voglia (con G. Manfredi, *Accordi e azioni amministrativa*, Torino, 2001, e con N. Paolantonio, *Autoregolamentazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in *Cons. Stato*, 2000, II, p. 805) intendere la clausola «in quanto compatibili» come mera clausola di stile.

³²⁹ La tesi non contrattualistica ha avuto la prima organica formulazione in E. Sticchi Damiani, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992. Anche per F. G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formazione alla legge sul procedimento*, in *Dir. amm.*, 1995, pp. 42 ss., si deve escludere la natura contrattuale. Per quanto mi riguarda, ho cercato di motivare la conclusione in merito alla natura non contrattuale degli accordi in M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione cit.*, pp. 167 ss., e ho parlato di atti amministrativi consensuali. Alla stessa conclusione giungono F. Fracchia, *L'accordo sostitutivo cit.*, per il quale l'accordo è un «atto amministrativo non provvedimento», e F. Cangelli, *Riflessioni sul potere discrezionale della pubblica amministrazione negli accordi con i privati*, in *Dir. amm.*, 2000, pp. 277 ss. L'inquadramento pubblicistico è anche preferito da E. Bruti Liberati, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico (tra amministrazione e privati)*, Milano, 1996, che pone l'accento sulla funzionalizzazione dell'accordo all'interesse pubblico. N. Aicardi, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, p. 55, definisce gli accordi sostitutivi «atti bilaterali autosufficienti a struttura consensuale». Come noto, la tesi contrattualistica ha avuto maggior diffusione, sia nella versione che vede negli accordi veri e propri contratti di diritto civile, sia in quella che li qualifica come contratti di diritto pubblico, variamente definiti. In queste ultime due prospettive, V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006; G. Greco, *Accordi amministrativi cit.*, il quale parla di «contratti aventi ad oggetto la funzione pubblica» (p. 146); G. Manfredi, *Accordi e azioni amministrativa cit.*; G. D. Comporti, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1996; F. Trimarchi Banfi, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, pp. 247 ss. Più articolata le posizioni di S. Civitarese Matteucci, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino, 1997, e di L. Torchia, *L'amministrazione per accordi*, in *Le forme di collaborazione tra enti locali*, a cura di L. Vandelli, Milano, 1992, pp. 619 ss., che distingue i modelli consensuali in figure contrattuali ed accordi in senso generale (p. 621).

³³⁰ Del dominio della tipicità sugli accordi parla F. Fracchia, *L'accordo sostitutivo cit.*, pp. 258 s.

l'applicazione, in quanto compatibili, dei principi codicistici in tema di obbligazioni e contratti. Il secondo si riferisce invece alla peculiarità dell'oggetto, rappresentato dal potere amministrativo (tutto il potere disponibile in un procedimento od una sua parte soltanto; il potere come fine dell'azione amministrativa o il potere come strumento). Entrambi sono il frutto della combinazione di due spinte costanti: la prima muove dal presupposto che la miglior garanzia per l'amministrato risiede nel recupero del consenso nell'azione amministrativa; la seconda dall'assioma secondo il quale le regole che disciplinano il consenso nel procedimento debbono essere le stesse che regolano l'attività contrattuale comune.

A mio avviso, tanto il presupposto quanto l'assioma sono da dimostrare. Il primo dovrebbe finalmente accettare di confrontarsi con l'idea secondo la quale la garanzia migliore non sta in un'azione amministrativa, per quanto consensuale, vasta e pervasiva, bensì nella conservazione a detta azione di un campo d'intervento più ristretto, caratterizzato dal potere e da adeguati ed efficaci rimedi al suo cattivo esercizio. Il secondo, invece, presuppone che i principi e le norme del diritto comune siano "neutri", perfettamente innestabili in contesti differenti da quello dell'astratta parità degli interessi in gioco. Il che, come si vedrà, è per lo meno dubbio³³¹.

Il secondo aspetto a cui si è fatto cenno, quello del potere oggetto dell'accordo, mi pare non presentare problemi di compatibilità con la disciplina privatistica sui contratti, almeno nel suo manifestarsi fisiologico. Il dato civilistico non sembra contraddetto. Laddove l'art. 1346 richiede che l'oggetto sia possibile, rinvia ad un concetto di possibilità giuridica da declinarsi in senso tanto oggettivo quanto soggettivo; cosicché il potere, se negoziato da chi ne ha la titolarità ed in presenza di una norma che ne consenta la negoziazione (l'art. 11), costituisce senz'altro un oggetto possibile.

Al più, come meglio si vedrà in seguito, l'oggetto sarà giuridicamente impossibile (o illecito, secondo l'impostazione dottrinale e giurisprudenziale che si preferisca) quando il negozio abbia ad oggetto un potere che non c'è o che non è disponibile per l'amministrazione contraente. La conseguenza, sotto il profilo civilistico, sarà quella della nullità dell'accordo.

Il potere costituisce altresì un oggetto generalmente ed astrattamente lecito dell'accordo, reso tale dal concorso contestuale della previsione generale dell'art. 11 e dell'assenza di norme impeditive o limitatrici (quali, ad esempio, l'art. 13 l. n. 241/1990, o l'art. 12, co. 6, d. lgs. n. 387/2003).

Il requisito della determinatezza o determinabilità (che la dottrina ha dimostrato poter essere declinato solo in concreto) dovrà essere

³³¹ Al riguardo, mi paiono di grande interesse le considerazioni svolte da F. Cangelli, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla l. n. 15/2005*, in *Dir. processo amm.*, 2007, pp. 247 ss. L'Autrice rileva come «l'utilizzo delle tecniche consensuali di azione da parte delle pubbliche amministrazioni abbia comportato un'automatica trasposizione dei principi sottesi a quell'attività che è ordinariamente consensuale - quella dei rapporti tra soggetti privati - agli atti amministrativi consensuali, qualificabili come atti privatistici per il solo fatto che rappresentano il risultato della confluenza dei consensi» (p. 249).

ovviamente valutato caso per caso, accordo per accordo, avendo riguardo non solo dell'aspetto strettamente civile, ma anche per quello amministrativo - contabile (l'accordo, al pari dei contratti dell'amministrazione, dovrà avere termini e data certa) e delle varietà finalit  per le quali il potere viene negoziato³³².

Vi   tuttavia un elemento su cui riflettere, almeno da parte di chi acceda alla teoria pi  accreditata sul concetto di oggetto del contratto (Galgano, Roppo, Mirabelli), rifiutando l'identificazione sostanziale tra oggetto e volont  delle parti (Sacco). Se l'oggetto   la prestazione a cui il contratto (nel caso nostro, l'accordo) si riferisce, intesa in senso ampio e comprensivo di ogni modificazione della situazione giuridica e materiale conseguente al contratto (o all'accordo), allora non si pu  che ritenere che il requisito della patrimonialit  debba essere riferito all'oggetto stesso, non anche al prodotto dello scambio e della volont . Ora, nel caso degli accordi amministrativi, il potere, a differenza di quanto avviene per i beni e per le obbligazioni,   senz'altro un valore ma pu  non essere patrimoniale in senso stretto. Chi ha affermato che l'assenza in potenza di patrimonialit    di per s  sufficiente a sconsigliare la qualificazione come contratto degli accordi (in tal modo liberando l'interprete da qualsiasi forzatura del concetto di contratto e da qualsiasi obbligo di sottocategorizzarne il genus) ha subito la critica secondo la quale il fatto che l'accordo sia differente dal contratto di diritto civile non esclude che esso possa (dal legislatore prima che dall'interprete) essere qualificato come altra categoria di contratto³³³.

Certo, cos  argomentando, cade ogni problema di compatibilit  tra natura contrattuale ed assenza di patrimonialit . Sennonch , anche non considerando che il legislatore sembra aver voluto evitare l'equivalenza accordo - contratto gi  nell'espressione scelta (perch  chiamarli accordi e non contratti, altrimenti?), resta il fatto che estendendo il concetto di contratto (quello generale, non quello civile) fino a negarne la patrimonialit  dell'oggetto (oltre che a consentire una gerarchizzazione sostanziale ed aprioristica degli interessi negoziati), si finisce per fare perdere ogni capacit  qualificatoria all'espressione contratto e per farlo sostanzialmente coincidere con il concetto di negozio giuridico³³⁴. Matrimonio, accordo, contratto di diritto civile, in tal senso finirebbero

³³² Secondo N. Bassi, *Accordi amministrativi verticali e orizzontali: la progressiva ibridazione del modello*, in *Territorialit  e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007, pp. 454 ss., esistono accordi con finalit  organizzative, accordi finalizzati alla formazione di prescrizioni di natura normativa ed accordi in funzione provvedimentale.

³³³ G. Greco, *Accordi amministrativi cit.*, p. 107. In tal senso, gli accordi e tutti i contratti di diritto (o ad oggetto) pubblico costituirebbero un'ulteriore manifestazione di ibridazione del diritto, l'ennesimo campo in cui elementi del diritto amministrativo modificano geneticamente il cuore privatistico dell'istituto. Personalmente, anche convinto dei rischi dell'affollamento di figure "speciali" descritti da F. Merusi, *Sentieri interrotti cit.*, credo pi  opportuno ricostruire natura e disciplina degli accordi nell'alveo dell'attivit  amministrativa in senso proprio, cos  da renderli uno strumento amministrativo di esercizio del potere alternativo al provvedimento e cos  da ritenere che il rinvio espresso ai principi (non alle norme, si badi) del codice civile serva a colorare negozialmente la disciplina degli accordi, non gi  ad attrarli nell'alveo dell'ordinamento privato.

³³⁴ M. Dugato, *Atipicit  e funzionalizzazione cit.*, pp. 173 ss., in cui aggiungo, a prova della forzatura del concetto generale del contratto, il tema dell'aprioristica graduazione degli interessi dei sottoscrittori degli accordi.

con l'essere tutte manifestazioni di un'unica generale categoria di contratto.

Chi descrive gli accordi come fattispecie negoziali autonome e differenti dal contratto non ha invece ovviamente alcun problema interpretativo: l'oggetto dell'accordo può non essere patrimoniale, in tutto o in parte, potendo realizzarsi nello scambio potere/valore - obbligazione/bene.

In sintesi: chi ritiene l'accordo un contratto di diritto civile non può ammettere accordi non aventi oggetto patrimoniale; chi lo reputa un contratto diverso da quello di diritto civile ammette la non patrimonialità dell'oggetto, perché un siffatto contratto non troverebbe alcun vincolo necessario nei canoni fondanti il contratto civilistico; chi sostiene che gli accordi sono altro dai contratti, non trova nella patrimonialità una condizione dell'oggetto.

13.3. I limiti giuridici alla determinazione dell'oggetto degli accordi.

Le considerazioni in ultimo svolte consentono di affrontare uno degli aspetti dei limiti per le parti nella determinazione del contenuto degli accordi. Poiché, quale ne sia la qualificazione, per espressa volontà del legislatore i principi e le regole che governano gli accordi sono di due generi, pubblici e privati, è ragionevole ritenere che esistano dei limiti all'oggetto derivanti dal diritto pubblico e dei limiti derivanti invece dal diritto privato. A mio avviso, poi, il richiamo alla «compatibilità» nell'ermetica formulazione dell'art. 11 induce a ritenere che i primi abbiano maggior peso dei secondi.

13.3.1. L'esistenza e l'attribuzione del potere negoziato

Il primo limite, a cui si è già fatto cenno, è il frutto della combinazione tra un principio del diritto pubblico (tipicità) e la norma del codice civile secondo la quale «l'oggetto del contratto deve essere possibile, lecito, determinato o determinabile» (art. 1346). Ho avuto modo di dire che, ad avviso mio e di altri, è determinante il fatto che gli accordi, tanto quelli integrativi quanto quelli sostitutivi, siano inseriti nel procedimento come sua parte integrante. A differenza dei contratti dell'amministrazione, che trovano nel procedimento di evidenza pubblica la condizione per la loro stipulazione, ma che si collocano dopo e fuori del procedimento stesso (come ritiene la giurisprudenza che si è occupata dell'incidenza dei vizi del procedimento sulla validità del contratto), gli accordi sono invece un elemento del procedimento. Possono costituirne l'elemento finale, sostituendo il provvedimento, oppure possono rappresentare una condizione presupposta del provvedimento, ma poco cambia relativamente alla loro ontologica appartenenza al procedimento.

Essi, da un lato, attengono al potere, integrandolo, definendone contenuti concreti di espressione o veicolandolo; dall'altro, fanno del

potere il proprio oggetto. Quel che ne discende è che se è insussistente il potere di cui l'amministrazione dispone nell'accordo (o con l'accordo), perché non esiste o non è dalla legge attribuito all'ambito a cui l'amministrazione precedente appartiene, il difetto di attribuzione o la carenza di potere si traducono in un difetto dell'oggetto dell'accordo, che diviene illecito o impossibile secondo le differenti teorie che distinguono tra illiceità e impossibilità giuridica dell'oggetto del contratto. La conseguenza è, in ogni caso, la nullità dell'accordo³³⁵.

13.3.2. La determinazione dell'organo che sarebbe competente all'adozione del provvedimento

Un secondo limite è anch'esso frutto della combinazione di una norma pubblicistica e dell'art. 1346 c.c. Secondo quanto dispone il comma 4 bis dell'art. 11 l. n. 241/1990, «in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento». I problemi ermeneutici a cui dà origine la formulazione della disposizione sono numerosi e dagli importanti risvolti d'ordine pratico. Innanzitutto, non è chiaro se la «determinazione» (espressione tanto ricorrente nella prassi amministrativa quanto ingannevole sotto il profilo della classificazione giuridica) debba intervenire soltanto nell'ipotesi in cui la competenza ad adottare il provvedimento sia di un organo differente da quello chiamato a sottoscrivere l'accordo, oppure anche in quella in cui le due competenze coincidano. In secondo luogo è da chiedersi se essa sia un provvedimento amministrativo (e quindi autonomamente impugnabile con riferimento a vizi propri) ovvero un atto endoprocedimentale³³⁶. Ciò che più interessa ai nostri fini è che non è definito in modo certo il rapporto tra il contenuto della determinazione e l'oggetto dell'accordo. Al riguardo, sembrano possibili due differenti chiavi di lettura della norma: si può ritenere che la determinazione debba solo avere ad oggetto la legittimazione a stipulare l'accordo e l'indicazione del potere tipico da negoziare, lasciando all'accordo la definizione degli aspetti concreti del sinallagma, ovvero si può intendere che già la determinazione individui le condizioni negoziali, in tal modo preconstituendo con alto grado di rigidità l'oggetto dell'accordo³³⁷.

Sotto il profilo della patologia, è evidente che la mancata adozione della determinazione assume rilievo sotto il profilo della legittimità

³³⁵ Anche se parte della giurisprudenza, avendo evidentemente abbracciato fino alle estreme (e non necessarie) conseguenze la teoria della natura pubblica degli accordi, continua a ragionare in termini di illegittimità provvedimentoale (cfr. Tar. Campania, Salerno, I, 22 giugno 2004, n. 1571, in *Ragiusan*, 2005, n. 251, p. 42).

³³⁶ Secondo G. Falcon, *Lezioni di diritto amministrativo*, Padova, I, p. 107, la determinazione non è provvedimento per le parti, ma è provvedimento verso i terzi «o almeno si comporta come tale».

³³⁷ Secondo il Tar Calabria, II, 26 luglio 2005, n. 1398, in *Corti calabresi*, 2005, pp. 1063 ss., la difformità della convenzione di lottizzazione dallo schema approvato dal consiglio comunale non determina la nullità della prima, qualora tale difformità non intacchi il contenuto minimo della disposizione normativa inderogabile.

dell'azione amministrativa³³⁸. È però altrettanto chiaro che essa introduce un vizio nell'accordo sotto il profilo della genesi dell'oggetto. La determinazione, infatti, costituisce una condizione legale per la negoziazione del potere. In assenza, la negoziazione è illecita.

Quel che mi pare è che se l'art. 11 rende disponibile il potere in astratto, è invece la determinazione del comma 4 bis a fondarne la disponibilità in concreto. Qualora mancasse la condizione di legittimazione, il potere oggetto dell'accordo diverrebbe giuridicamente indisponibile e l'accordo nullo per illiceità dell'oggetto (o per la sua impossibilità giuridica, secondo l'impostazione dottrinale seguita).

Sotto quest'ultimo aspetto, resta però aperta la questione, appena sopra accennata, del rapporto tra il contenuto possibile della determinazione e l'oggetto dell'accordo. Infatti, qualora si dovesse ritenere che la prima ad altro non serva che ad immettere l'organo stipulante nella disponibilità del potere da negoziare, allora sarebbe sufficiente la mera esistenza della determinazione a rendere lecito l'oggetto. Laddove si ritenga, invece, che la determinazione possa anche puntualmente definire il contenuto del futuro accordo³³⁹, allora l'oggetto di quest'ultimo sarebbe lecito soltanto quando vi fosse perfetta corrispondenza tra determinazione ed accordo³⁴⁰.

13.3.3. Il fine dell'accordo

Un terzo limite attiene poi alla funzione di indirizzo del principio di legalità. In apparenza, chi ritiene che i fini perseguiti negli accordi siano soggetti al canone della funzionalizzazione dell'azione amministrativa³⁴¹, si trova a dover riconoscere che per tramite di questo s'immette nell'ambito negoziale un principio di rilevanza dei motivi, diametralmente opposto a quello vigente nell'ambito comune del diritto contrattuale. A mio avviso, la funzionalizzazione attiene invece più precisamente al procedimento ed al potere al cui esercizio il procedimento è diretto. Se è il potere ad essere funzionalizzato e l'accordo ha ad oggetto il potere, i fini costituiscono parte dell'oggetto

³³⁸ Del provvedimento conclusivo del procedimento il cui oggetto sia determinato nell'accordo procedimentale ovvero dell'accordo sostitutivo, secondo il tipo di accordo posto in essere.

³³⁹ Come sembra ritenere V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo cit.*, p. 394, laddove afferma che la determinazione è diretta «a cristallizzare il contenuto dell'accordo».

Secondo G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2006, p. 243, l'oggetto della determinazione può essere inserito nel testo dell'accordo quando la competenza ad emanare la prima coincida con quella a sottoscrivere il secondo.

³⁴⁰ Tralascio qui di confutare la tesi, pur avanzata, secondo la quale la relazione tra determinazione e accordo andrebbe ricostruita nell'ambito della rappresentanza giuridica. Essa, da un lato, nulla toglie e nulla aggiunge alla definizione degli aspetti relativi all'oggetto dell'accordo (i soli di cui qui ci si occupa); dall'altro, mi pare assistita da argomenti originali ma inaccettabili, laddove pretende di inserire un rapporto negoziale di rappresentanza e mandato nel più ampio ambito dell'organizzazione pubblica e dei rapporti tra organi, unanimemente costruito in applicazione della teoria organica.

³⁴¹ Sul che mi pare concordi anche parte della dottrina contrattualistica (G. Corso, *L'attività amministrativa*, Torino, 1999, p. 152).

dell'accordo³⁴². Se i fini concretamente perseguiti dall'accordo si riveleranno in distonia rispetto a quelli previsti dalla legge per il potere che l'accordo negozia, l'oggetto dovrà ritenersi illecito e l'accordo nullo.

13.3.4. Accordo con obbligazioni a carico di una sola delle due parti

Il quarto limite ha carattere specifico e riguarda l'applicabilità agli accordi di quanto previsto dall'art. 1333 c.c. Questo, ammettendo la possibilità che un contratto preveda obbligazioni a carico del solo proponente, dispone che «la proposta diretta a concludere un contratto da cui derivino obbligazioni solo per il proponente è irrevocabile appena giunge a conoscenza della parte alla quale è destinata».

In realtà, è proprio la possibilità di stipulare accordi ex art. 11 l. n. 241/1990 con obbligazioni a carico del solo proponente che mi pare difficilmente prospettabile. Senz'altro esclusa è la possibilità che sia l'amministrazione ad assumere il ruolo del solo contraente obbligato. Ciò, non tanto per il tenore del novellato comma 1 dell'art. 11 («in accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'art. 10, l'amministrazione può concludere»), giacché le proposte formulate dal privato a cui esso si riferisce debbono intendersi come elementi del dialogo partecipativo proprio del procedimento, non già come proposte contrattuali in senso proprio. È però ragionevole ritenere che l'amministrazione, per mezzo dell'accordo, possa ottenere meno di quanto otterrebbe esercitando unilateralmente il potere soltanto quando quel "meno" sia controbilanciato da un corrispondente vantaggio. In tal senso, l'amministrazione può, nell'accordo, definire o un sinallagma potere - obbligazione, ottenendo dal privato una controprestazione, oppure può definire il modo di esercizio del potere. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, la contrattazione delle modalità di esercizio del potere deve trovare ragione in comportamenti (di dare, fare o non fare) del privato.

D'altro canto, anche la sottoscrizione di un accordo che prevedesse obbligazioni in capo alla sola parte privata mi parrebbe scontrarsi con l'ontologia della relazione procedimento - accordo. Se l'amministrazione è in condizione di incidere unilateralmente nella sfera giuridica del privato e se la passiva soggezione del privato è sufficiente all'ottimale perseguimento dell'interesse pubblico, allora l'accordo si giustifica soltanto in funzione del principio di proporzionalità, consentendo di adottare misure tali da garantire, a parità di soddisfazione del fine collettivo, una minore sofferenza al privato (il che sarebbe ovviamente contraddetto da un accordo in cui quest'ultimo risultasse il solo obbligato).

Qualora, invece, l'accordo garantisca la migliore soddisfazione dell'interesse dell'amministrazione, allora mi sembrerebbe difficile da giustificare un accordo con prestazioni a carico del solo privato. È vero che, non avendo l'amministrazione poteri giuridici tali da imporre la sottoscrizione dell'accordo, la sottoscrizione congiunta ed il consenso farebbero formalmente salvo l'imputazione al privato di obbligazioni prive di controprestazioni. È però anche vero che mi pare quanto meno

³⁴² Il che, oltre tutto, appare in armonia con la teoria civilistica più diffusa in materia di oggetto del contratto.

dubitabile che con la categoria degli accordi il legislatore abbia inteso consentire all'amministrazione di imporre condizioni più onerose di quelle che la stessa potrebbe dettare adottando il provvedimento unilaterale.

13.3.5. Accordi, «equilibrio del campo» ed imparzialità

Vi sono poi limiti di ordine generale che discendono da limiti apparentemente speciali o da norme settoriali. È quanto avviene, ad esempio, con riferimento all'art. 12, comma 6, d. lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. L'articolo in oggetto, dopo avere descritto il procedimento volto all'emanazione dell'autorizzazione unica regionale all'apertura di impianti di biomasse per la produzione di energia elettrica, stabilisce che, in chiusura della conferenza di servizi, «l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province».

La ratio della previsione è certo quella di evitare che il rilascio dell'autorizzazione unica possa essere condizionato all'assunzione, da parte del privato, di obbligazioni non previste direttamente dalla legge, così volendosi evitare qualsiasi disincentivo alla realizzazione di impianti di produzione elettrica ecocompatibili. Poiché l'autorizzazione in sé, come provvedimento unilaterale emanato in attuazione di un potere soltanto tecnicamente discrezionale, non potrebbe mai essere compensata da comportamenti onerosi non direttamente previsti dalla legge, è evidente che il comando legislativo è specificamente destinato a disciplinare un eventuale accordo maturato in conferenza. In tal senso, la norma ha sostanzialmente limitato l'oggetto possibile dell'accordo, rendendo illecita qualsiasi previsione con cui il privato assuma obblighi verso province e regioni (non anche verso i comuni, intesi come gli enti destinati a patire maggiormente l'impatto della realizzazione dell'impianto).

La norma si presta, tuttavia, ad una lettura più generale. Essa sembra ispirata ad un principio di field balance, in virtù del quale si possono negoziare oneri in favore delle amministrazioni e a carico dei privati solo quando le norme sui singoli specifici procedimenti non siano di per sé sufficienti a garantire tutti gli interessi pubblici di cui l'amministrazione è portatrice. È in questa chiave che si spiega la scelta del comma 6 di impedire l'imposizione di misure di compensazione in favore di regioni e province, consentendo invece di negoziare misure compensative in favore dei comuni. Regioni e province sono portatrici di interessi non incisi dall'attività dei nuovi insediamenti e quindi perfettamente tutelati dal filtro della discrezionalità tecnica che assiste l'adozione del provvedimento o la stipulazione dell'accordo. Con riferimento ai comuni, invece, che l'autorizzazione unica regionale spoglia del potere di rilasciare i titoli abilitativi all'edificazione ed i cui interessi istituzionali di governo del territorio sono incisi dagli impianti edificati, le misure di compensazione eventualmente negoziate consentono una tutela dei fini istituzionali più ampia di quella riconosciuta attraverso l'unilaterale determinazione del contenuto del provvedimento regionale.

È poi necessaria una riflessione sul rapporto tra l'oggetto dell'accordo ed il principio di imparzialità, che assiste ogni azione dell'amministrazione, unilaterale o consensuale che sia. Il problema riguarda evidentemente i soli accordi sostitutivi, dal momento che, con riferimento a quelli procedimentale, appare sostanzialmente assorbito nel contenuto del provvedimento finale. In particolare, vi è da chiedersi se possano aversi due differenti accordi, stipulati con diversi privati, fondati su medesimi presupposto di fatto ma caratterizzati da oggetti differenti e da diverse determinazione degli interessi in gioco.

In astratto, mi paiono sostenibili le due soluzioni contrapposte: quella negativa, giustificata dalla considerazione che l'imparzialità assiste l'attività negoziale allo stesso modo di quella unilaterale (con la conseguente nullità dell'accordo per illiceità dell'oggetto); quella affermativa, fondata sull'affermazione secondo la quale gli accordi servono proprio determinare il raggiungimento in concreto dell'interesse pubblico, anche a scapito dell'omogeneità del procedimento e della sua conclusione (l'accordo servirebbe proprio a perseguire il medesimo fine a condizioni diverse).

Probabilmente, la soluzione corretta (e certo la più semplice) è quella che riconosce la possibilità di differenziare i contenuti e le obbligazioni nascenti da accordi con soggetti differenti entro i limiti assistiti dalla motivata ragionevolezza della scelta.

Passando dall'oggetto dell'accordo all'ambito più generale del suo contenuto, vi è un altro tema di cui si deve trattare. Il comma 1 bis dell'art. 11 riconosce la possibilità che la definizione del contenuto e la sottoscrizione dell'accordo siano preceduti da incontri (la norma parla di "calendario" di incontri). Certo, è bene ricordare che si è sempre all'interno del procedimento e sotto il dominio del principio della partecipazione. È però anche necessario rammentare che, per espressa volontà dell'art. 11, all'accordo si applicano i principi del codice civile in materia di obbligazione e di contratti; dunque, anche quelli sulla conduzione delle trattative precontrattuali e sui principi di correttezza e buona fede che le regolano, nonché quelli che definiscono la responsabilità di chi li violi.

Si potrebbe sostenere che gli incontri e le trattative pre - accordo costituiscono mere attuazioni del dialogo endoprocedimentale tra amministrazione e privato, rilevanti ai soli fini del sindacato della ragionevolezza della scelta dell'amministrazione. Al contrario, si potrebbe anche sostenere (e mi pare che non possano esimersi dal farlo coloro che pongono l'accento sulla natura contrattuale degli accordi) che, essendo gli incontri finalizzati alla stipulazione dell'accordo - contratto, debbono essere valutati alla stregua dei normali canoni della responsabilità precontrattuale. Il problema non si pone, ovviamente, per chi segue la tesi di Merusi ed afferma il dominio del principio della buona fede all'intero ambito dell'attività amministrativa³⁴³.

³⁴³ F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. dagli anni «trenta» alla «alternanza»*, Milano, 2001; Id., *Sentieri interrotti cit.*, pp. 50 ss. Si tratterebbe, dunque, di uno di quei «principi generalissimi, comuni ad ogni campo del diritto, che solo per ragioni storiche trovano espressi nei codici di diritto privato e non sono ripetuti nelle fonti del diritto pubblico», secondo le parole di G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1958, I, p. 36.

Non soccorre comunque il pensiero che, in definitiva, concludere o meno l'accordo rientra nella sfera discrezionale dell'amministrazione. Infatti, anche nelle trattative volte alla stipulazione dei contratti con procedura negoziale non esiste, in capo all'ente, un obbligo conclusivo a contrarre e, ciò nonostante, la giurisprudenza e la dottrina ritengono unanimemente applicabili all'azione pubblica i principi sulla correttezza e la buona fede nelle trattative ed applicabili all'amministrazione che illegittimamente si rifiuti di stipulare le norme civilistiche sulla responsabilità precontrattuale (con conseguente risarcimento del danno emergente e del lucro cessante).

Vi è da aggiungere che anche chi, come chi scrive, ritiene non contrattuale la natura degli accordi deve comunque considerare il rinvio ai principi in tema di obbligazioni e contratti. Col che, paiono prospettabili due soluzioni, secondo che si ritengano compatibili ed applicabili i principi sulla responsabilità precontrattuale, ovvero li si ritengano incompatibili con l'esercizio del potere discrezionale. Soluzione, quest'ultima, che mi pare arduo sostenere, anche in ragione della previsione del comma 1 bis dell'art. 1 l. n. 241/1990³⁴⁴.

13.3.6. Oggetto dell'accordo e ibridazione del diritto

Dall'individuazione dei limiti attinenti all'oggetto degli accordi mi pare emergano due dati generali. Il primo riguarda le riforme dell'agire amministrativo negoziale o consensuale, che appaiono talvolta non del tutto consapevoli degli effetti complessivi e di sistema di singoli interventi, apparentemente marginali. L'originaria formulazione dell'art. 11 aveva alimentato dubbi ed incertezze sia con riferimento alla natura degli accordi, sia con riferimento alla nozione di «compatibilità» dei principi civilistici applicabili. Mi pare indubbio che la modifica dell'art. 11, oltre a non aver contribuito in alcun modo a chiarire quei dubbi, ne abbia generati dei nuovi. In che rapporto stanno la determinazione prevista dal comma 4 bis e l'accordo? Soprattutto, in che rapporto stanno l'oggetto della prima e quello del secondo? Gli incontri preliminari alla stipulazione dell'accordo possono (o debbono) essere considerate alla stregua di trattative precontrattuali? Sono loro applicabili i principi generali che assistono le trattative precontrattuali e che sanzionano i comportamenti scorretti?

Il secondo aspetto, svelato dal primo, è ancor più generale e riguarda l'ibridazione del diritto che regola l'azione amministrativa. Non v'è dubbio che le due sponde dell'attività autoritativa e dell'attività di diritto privato dell'amministrazione siano oggi divise non in modo netto, ma da una zona grigia di attività disciplinate da un diritto anfibio, variamente composto: attività di diritto privato temperato da principi propri dell'attività d'imperio; attività autoritativa a cui si applicano norme del diritto privato. L'ibridazione ha però un costo. Se è vero che la

³⁴⁴ Anche se vi è chi ha messo in evidenza la difficile individuazione di una relazione tra l'art. 11 e l'art. 1, comma 1 bis (F. Liguori, *L'attività non autoritativa tra diritto privato e diritto pubblico. A proposito del comma 1 bis*, in *Studi Spagnuolo Vigorita cit.*, vol. II, pp. 649 ss.).

genesi della combinazione origina da nobili intenzioni (minore invasività dell'attività pubblica, adeguatezza dei controlli, celerità ed efficienza, tutela della par condicio), è anche vero che è spesso mancata adeguata coscienza degli effetti della combinazione di due ambiti contraddistinti da principi inconciliabili più che differenti, che ha condotto a risultati opposti a quelli perseguiti³⁴⁵. E' difficile conciliare consenso e imperio, equivalenza degli interessi e prevalenza del fine pubblico. E' invece più semplice conciliare le ragioni dell'imperio e del consenso nel rapporto tra amministrazione e privato, scegliendo in modo netto tra un diritto pubblico (anche consensuale³⁴⁶) e un diritto (davvero) comune, con la consapevolezza che è tutt'altro che certo che il secondo sia capace di garantire più del primo i diritti e gli interessi dei privati³⁴⁷.

³⁴⁵ In questo quadro è chiaro che l'operazione di creazione di uno «statuto giuridico unitario dell'attività amministrativa, ..., soggetta ai principi che presiedono all'agire amministrativo, sia che la forma degli atti che alla fine vengono adottati sia quella provvedimentale, sia che si tratti di atti consensuali» (F. Cangelini, *Gli strumenti consensuali cit.*, p. 254, che ricorda gli scritti di F. G. Scoca, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, VI, Milano, 2002, pp. 95 s., e di A. Benedetti, *I contratti della pubblica amministrazione tra specialità e diritto comune*, Torino, 1999, p. 119), è senz'altro condivisibile, a patto che si conservino intatti proprio tutti quei principi che presiedono all'agire amministrativo, evitando ibridazioni di principi e riservando al diritto comune l'attività davvero privata dell'amministrazione.

³⁴⁶ In cui, secondo E. Mauro, *Note in tema di diritto amministrativo paritario*, Lecce, 2007, p. 69, si deve riconoscere «ai privati il titolo di coautori delle decisioni».

³⁴⁷ Ha dunque ragione G. Rossi, *Diritto amministrativo*, Milano, I, 2005, p. 356, secondo il quale, pur dovendosi propendere per la classificazione in chiave di contratti di diritto pubblico degli accordi (diversamente da quanto mi sembra di dover ritenere), la *querelle* contratto - non contratto è priva di importanza. Quel che conta è il «superamento dell'antico dogma della non negoziabilità del potere pubblico e della conseguente non riconducibilità del suo esercizio all'interno di un sinallagma contrattuale che lo vincoli al soddisfacimento di situazioni attive del privato». Identico è il pensiero di F. Cangelini, *Gli strumenti consensuali cit.*, p. 255.

14. Profili giuridici degli Accordi tra Amministrazioni Pubbliche e Privati

14.1. Introduzione

Un incontro fra amministrativisti e tributaristi sugli accordi fra P.A. e privati, almeno nelle previsioni, sembrerebbe destinato a concludersi in un 'non accordo', seppur cortese, stante i molteplici elementi di differenza che si delineano sul tema fra le rispettive prospettive.

Nel campo amministrativo, anzitutto, gli accordi fra P.A. e privati paiono costituire un'entità sporadica o addirittura <<virtuale>>³⁴⁸, mentre in quello tributario essi, al contrario, sembrano trovare larga applicazione (secondo dati comparsi di recente sulla stampa³⁴⁹ il 48 per cento degli accertamenti dell'amministrazione fiscale con esito positivo sarebbe costituito da 'accertamenti con adesione', istituto questo previsto dal d.lgs. 1997, n. 217, e in genere ricondotto al genus dell'accordo fra P.A. e privati³⁵⁰).

Nel primo caso, poi, si enfatizza la connessione fra l'accordo e la discrezionalità amministrativa, che, viceversa, resta al di fuori della considerazione nell'altro, per i noti caratteri della norma e di conseguenza dell'azione tributaria (in ordine alla quale è al più delineabile in capo all'Amministrazione una discrezionalità di tipo 'gestionale'³⁵¹ o comunque di versa da quella 'gianniniana').

Da ultimo, fra le norme la cui applicazione l'art. 13 della l. 7 agosto 1990, n. 241, esclude per i <<procedimenti tributari>> figura anche quella dettata dall'art. 11 in tema di accordi fra P.A. e privati.

Tuttavia, e a dispetto dei necessari distinguo fra il diritto amministrativo e quello tributario -che forse gli assetti accademici sottolineano più dell'utile (la stessa previsione appena richiamata dell'art. 13 non si giustificerebbe se il legislatore non avesse ravvisato un continuum sostanziale fra procedimenti amministrativi e procedimenti tributari, e quindi fra i rispettivi settori appartenenza)- proprio a proposito del procedimento e dei suoi istituti è stata di recente richiamata l'attenzione sui punti di interesse che la disciplina tributaria

³⁴⁸ B. Cavallo, *Procedimento amministrativo e attività pattizia*, in *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino 2000, 119 ss., che esprime peraltro un diffuso giudizio. Per una valutazione diversa, però, cfr. G. Greco, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino 2003, 165, e S. Civitarese Matteucci, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli 2006, 108.

³⁴⁹ *Il Sole 24 Ore* del 3 settembre 2007, 1.

³⁵⁰ Cfr. per tutti, M. Versigioni, *Accordi amministrativi (dir. trib.)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Milano 2006, 91 s.

³⁵¹ Tale discrezionalità si sostanzia, infatti, nel temperamento dell'interesse a massimizzare il gettito con l'interesse ad acquisirlo con certezza e ad evitare lungaggini e rischi di contenzioso.

può offrire all'indagine dell'amministrativista³⁵². In particolare è stato posto l'accento sul fatto che gli accordi fra P.A. e privati previsti in ambito tributario mostrano le potenzialità delle valutazioni economiche applicate all'attività amministrativa (ad es. l'analisi costi/benefici è alla base dell'accertamento con adesione, mentre l'accordo transattivo prende il posto della riscossione coattiva quando risulti la sua maggiore economicità e proficuità). Quantomeno rendono manifesta l'esigenza di ridurre i costi di transazione che lo svolgimento di poteri pubblicistici possono comportare e spingono a preferire comportamenti cooperativi fra Amministrazioni e privati.

Ad ogni modo incontri interdisciplinari su temi di comune interesse presentano per gli interlocutori una duplice utilità. Inducono a riflettere sull'altro da sé, arricchendo l'orizzonte di riferimento con stimoli e problemi non tradizionali. Per le esigenze proprie di ogni interlocuzione costringono, poi, a ripercorrere e a ripensare la propria esperienza disciplinare.

14.2. La 'negoziabilità' dei poteri amministrativi

L'accordo nell'esercizio di poteri pubblicistici fra P.A. e privati nasce come figura generale con l'art. 11 della l. 241 del 1990, preceduto anche idealmente dalle previsioni dei §§ 54 ss. del VwVfG della Repubblica Federale Tedesca del 1976.

In precedenza l'orientamento del tutto prevalente, affermatosi peraltro nonostante significative voci contrarie, escludeva che nell'esercizio di poteri pubblicistici la P.A. potesse addivenire ad atti consensuali con i privati se non nella forma del contratto (di diritto privato) collegato ad un provvedimento amministrativo (teoria dell'atto doppiato o costruzione dualistica)³⁵³. Varie erano le ragioni addotte al riguardo: dall'indisponibilità del potere amministrativo alla posizione di non parità fra le parti, dalla mutevolezza dell'interesse pubblico alla mancanza o illiceità della causa (dell'atto bilaterale), fino all'assenza di una norma giuridica abilitante.

Restava beninteso fuori dalla discussione la possibilità che la P.A. (anche) per il conseguimento delle finalità di interesse pubblico ad essa assegnate dall'ordinamento potesse concludere contratti, tramite l'impiego della sua capacità privatistica (ponendo in essere, secondo una celebre formula, un'«attività amministrativa di diritto privato»³⁵⁴). Disposizioni risalenti nel tempo (ad esempio quelle contenute nella l. 20

³⁵² Cfr. M. De Benedetto, *Il procedimento amministrativo tributario*, in *Dir. amm.*, 2007, 127 ss., 138 ss. e 157 ss.

³⁵³ Sul tema ampie indicazioni, ad esempio, in G. Falcon, *Convenzioni e accordi amministrativi (I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Roma 1988, 3 s., S. Civitarese Matteucci, *Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa*, Torino 1997, 25 ss., 69 ss. e 167 ss., G. Greco, *Accordi*, cit., 9 ss.

³⁵⁴ A. Amorth, *Osservazioni sui limiti dell'attività amministrativa di diritto privato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1938, 462 ss., ora anche in *Scritti giuridici*, vol. I, Milano 1999, 279 ss. 210

marzo 1865, n. 2248, all. F, in tema di lavori pubblici o quelle in materia di contabilità di Stato) deponevano inconfutabilmente in tal senso³⁵⁵.

Con l'art. 11 il quadro cambia completamente. Vengono travolte le ragioni dogmatiche che si opponevano (analoga operazione, sia pure con portata minore, avverrà con l'art. 13 della l. 19 febbraio 1992, n. 142, che ammise la risarcibilità del danno derivante da atti in violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici di lavori e fornitura, senza distinguere fra diritti soggettivi e interessi legittimi)³⁵⁶ e si affermò il principio della negoziabilità dei poteri amministrativi³⁵⁷. Altri furono i caratteri che si sottolinearono come propri dei poteri amministrativi. Pochi anni prima Mario Nigro aveva precisato, in un passo tanto sintetico quanto illuminante, a proposito degli accordi fra P.A. e privati in campo urbanistico che <<se c'è qualcosa che, per natura sua, è elastico e trasformabile in relazione alle circostanze concrete, è invece proprio il potere [amministrativo]. Il potere ha una sola qualità di quelle che consuetamente gli si prestano: è inesauribile e irrinunciabile>>. Pertanto <<ogni obbligo il quale comporti un vincolo del potere è assunto sempre 'rebus sic stantibus'>>³⁵⁸.

Nello schema predisposto dalla Commissione Nigro -che costituì l'ordito della l. 241 del 1990- all'art. 5 del Titolo I il principio di contrattualità (inteso come possibilità per la P.A. di concludere accordi fra di essa e i privati) era elevato a principio generale dell'azione amministrativa accanto a quelli di informalità, doverosità, pubblicità e motivazione, mentre l'art. 6 del Titolo IV facultizzava in via generale la conclusione di accordi <<nell'ambito del procedimento con i destinatari del provvedimento per sostituire quest'ultimo o per disciplinarne il contenuto>>.

Nell'originario art. 11 della l. 241 la generalità di applicazione del principio valse però solo per gli accordi c.d. determinativi (del contenuto discrezionale del provvedimento), mentre si rinviò a previsioni specifiche di legge la praticabilità degli accordi sostitutivi. Si dovrà attendere l'art. 7 della l. 11 febbraio 2005, n. 15, perché detta limitazione venisse superata. Ad ogni modo l'importanza dell'art. 11 riposò nell'affermazione dell'ammissibilità in astratto degli accordi.

L'indicazione legislativa della negoziabilità dei poteri amministrativi, pur chiudendo un lungo dibattito teorico sul se degli accordi, ha

³⁵⁵ Cfr. in particolare V. Cerulli Irelli, *Note critiche in tema di attività amministrativa secondo moduli negoziali*, in *Dir. amm.*, 2003, 219 ss., e F. G. Scoca, *Autorità e consenso*, *ivi*, 2002, 432 ss.

³⁵⁶ Cass. civ., Sez. Un. 10 novembre 1993, n. 11077.

³⁵⁷ Cfr., in particolare, M. Nigro, *Conclusioni*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, a cura di A. Masucci, Roma 1988, 86 ss., G. Pastori, *L'amministrazione per accordi nella recente progettazione legislativa*, in *Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, a cura di F. Trimarchi, Milano 1990, 79 s. e 88 s., F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 31 ss., F. Trimarchi Banfi, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. dir.*, 1993, 238 e 243, F. G. Scoca, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, *ivi*, 1995, 39 ss.

³⁵⁸ *Convenzioni urbanistiche e rapporti fra privati (Problemi generali)*, ora in *Scritti giuridici*, Tomo II, Milano 1996, 1311.

costituito l'inizio di una discussione non meno intensa³⁵⁹ sul loro regime giuridico (presupposti, regolamentazione dei rapporti discendenti, giurisdizione e, in particolare, natura giuridica), determinata in larga misura dalla scarsa disciplina contenuta nell'art. 11.

Prima di affrontarne taluni aspetti di carattere generale è opportuno brevemente accennare all'utilizzo dell'istituto da parte della P.A. (in sostituzione o a monte dell'atto unilaterale).

14.3. Perché negoziare e perché si negozia poco

Varie e di peso sono le ragioni che dovrebbero indurre le Amministrazioni a concludere accordi con i privati. Quelle attinenti all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa erano elencate puntualmente nell'art. 5 del Titolo I dello schema della Commissione Nigro: «Accelerare lo svolgimento dell'azione amministrativa e disciplinare con maggiore stabilità e precisione i comportamenti propri e dei privati oltre che i diritti e doveri reciproci». Ad integrazione si può aggiungere una ragione che sembra di fondo: lo stesso assetto in concreto dell'interesse pubblico primario sempre più di frequente, in società articolate e complesse quali quella contemporanea, richiede il confronto dialogico e l'intesa con i portatori degli interessi privati (e pubblici) coinvolti³⁶⁰. Non si può escludere poi che la P.A. possa essere indotta a ricercare una 'legittimazione' del proprio operato³⁶¹ attraverso l'adesione degli interessati alle scelte³⁶².

A dispetto di tali ragioni si segnala in genere lo scarso o addirittura sporadico impiego della figura da parte delle amministrazioni³⁶³. Fra i motivi si indicano la mancanza nelle stesse delle capacità organizzative e professionali tali da consentire l'assunzione dell'accordo come modalità operativa ordinaria, il timore che lo strumento possa essere considerato dalla magistratura penale e da quella contabile in chiave di abuso di ufficio o di illecito amministrativo, l'incertezza del regime desumibile dall'art. 11, a cominciare dai presupposti richiesti per l'utilizzo almeno secondo un diffuso orientamento dottrinale e giurisprudenziale, le limitazioni dell'ambito di applicazione previste dall'art. 13, comma 2³⁶⁴.

³⁵⁹ E. Sticchi Damiani, *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della l. 241/1990*, cit., 30 nt. 8, ha rilevato che dal 1992 la produzione scientifica in tema di accordi annovera in media un contributo monografico l'anno.

³⁶⁰ Sul punto cfr. M. Nigro, *Convenzioni*, cit., 1311, e G. Pastori, *L'amministrazione*, cit., 85.

³⁶¹ Cfr. M. Nigro, *Conclusioni*, cit., 80.

³⁶² Ciò a prescindere da modelli di comportamento imposti o indotti dal quadro normativo o dai referenti politici. In termini critici, peraltro, sulla prospettiva che ai processi decisionali delle amministrazioni, regolati tanto da programmi di scopo quanto da programmi condizionali, vengano assegnate «funzioni di legittimazione, di formazione del consenso e di assorbimento delle delusioni» cfr. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, trad. it.: *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Milano 1995, 215, cfr. anche 236.

³⁶³ Secondo D. Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna 2007, 332, nel 2003 risultava che soltanto il 19% delle amministrazioni avesse utilizzato la figura.

³⁶⁴ Cfr. in particolare S. Giacchetti, *Gli accordi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 tra realtà virtuale e realtà reale* in *Dir. proc. amm.*, 525 ss.

In una valutazione complessiva andrebbe peraltro tenuto distinto l'accordo determinativo da quello sostitutivo, solo dalla l. 15 del 2005 'liberalizzato', e messo in conto l'utilizzo di schemi consensuali previsti dalla legislazione di settore, specie regionale in campo urbanistico, e ormai da ricondursi al genus previsto dall'art. 11³⁶⁵. In particolare, poi, non dovrebbero trascurarsi l'esistenza di una zona grigia di accordi 'informali', fatta di atti formalmente unilaterali, ma sostanzialmente condivisi, e comunque il fatto che lo strumento ha scontato, e sconta tuttora, le difficoltà di implementazione proprie degli strumenti che richiedono mutamenti in stili di comportamento consolidati.

14.4. Le condizioni del negoziare: la natura giuridica degli accordi

Come accennato, l'art. 11 con la sua scarsa disciplina pone non pochi problemi all'interprete che voglia delineare il regime giuridico dell'accordo. Di seguito saranno toccati alcuni temi che paiono di maggiore interesse in una prospettiva generale dell'argomento.

Il profilo della natura giuridica è quello che ha maggiormente attirato l'attenzione degli interpreti, con esiti divaricati, spiegabili in ragione del fatto che essi dipendono non tanto dall'interpretazione e sistematizzazione di dati giuridici (come si è detto scarsi) quanto piuttosto dalla configurazione del potere amministrativo da cui muove il singolo interprete. In questo senso potrebbe dirsi che il profilo risente dalle opzioni 'culturali' assunte a premessa.

Per lo scrittore «la realtà non esiste senza l'immaginazione che serve per vederla»³⁶⁶. Ebbene l'immaginazione del giurista si è ampiamente esercitata, pervenendo a ravvisare nell'accordo un contratto di diritto privato, un contratto di diritto pubblico «ad autonomia ristretta», un contratto di diritto pubblico, un atto consensuale a disciplina codicistica parziale³⁶⁷.

Non è questa l'occasione per un'analisi in dettaglio delle tesi prospettate. Ci si può limitare a ricordare che una soluzione convincente circa la natura giuridica deve tener conto di cinque dati peculiari dell'accordo ex art. 11 rispetto al contratto, anche ad evidenza pubblica.

L'uno, infatti, a differenza dell'altro:

³⁶⁵ Per la considerazione dell'art. 11 come fonte ormai dello «statuto» degli accordi amministrativi» v. G. Greco, *Accordi*, cit., 159, e in senso analogo S. Civitarese Matteucci, *Contratti*, cit., 108.

³⁶⁶ P. Auster, *Gioco suicida*, Torino 2006, 195. La citazione non implica una mia adesione agli orientamenti ermeneutici e postmodernisti (il cui nucleo è espresso da Nietzsche con l'affermazione «Non ci sono fatti, solo interpretazioni», *Frammenti postumi, in Opere di F. Nietzsche*, Adelphi, Milano 1975, 60), sui quali i condivisibili rilievi di D. Marconi, *Per la verità*, Einaudi, Torino 2007, 70 ss. e 154, ma soltanto esprimere con le parole di un non giurista quanto indicava lucidamente Tullio Ascarelli: Il «diritto di ogni momento è in realtà tale, quale interpretato e applicato» (*Norma giuridica e realtà sociale*, ora in *Problemi giuridici*, vol. I, Milano 1959, 74) o ha detto recentemente il giudice costituzionale: «Le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo» (sentenza n. 348/2007).

³⁶⁷ Su tali prospettazioni cfr., per tutti, G. Greco, *Articolo 11*, in *L'azione amministrativa*, con il coordinamento di V. Italia, Milano 2005, 422 ss., e, in termini più diffusi, *Accordi*, cit., 86 ss.

- è disciplinato non dall'insieme delle regole codicistiche ma solo dai <<principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili>> (art. 11, comma 2);
- è oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (art. 11, comma 5);
- è sottoposto ai medesimi controlli previsti per gli atti amministrativi sostituiti (11, comma 3);
- contempla il recesso per <<sopravvenuti motivi di pubblico interesse>> (art. 11.4)³⁶⁸;
- soprattutto, presuppone, costituendone uno svolgimento (art. 11, comma 1), un potere precettivo autoritativo della P.A., ossia in grado di determinare unilateralmente l'assetto degli interessi coinvolti³⁶⁹, tant'è che resta una facoltà e non un vincolo per l'amministrazione l'esito consensuale dell'esercizio del potere.

Appunto la conciliazione della consensualità dell'atto con l'unilateralità del potere da cui l'atto trae origine e una più idonea spiegazione degli altri elementi appena richiamati sembrano meglio assicurate dagli orientamenti che, pur collocando l'accordo nell'alveo dell'atto bilaterale, ne sottolineano la specificità rispetto al contratto civilistico.

Rimane sullo sfondo, ma del tutto impregiudicata, la questione di un avvicinamento del regime dell'accordo e di quello del contratto di cui sia parte una P.A. in ragione della configurabilità di comuni principi ovvero di uno statuto unitario dell'azione amministrativa, quale che siano le forme che essa assume nel suo svolgersi³⁷⁰.

Il dibattito sulla natura giuridica dell'accordo trova ora, dopo la l. 15 del 2005, nuovi spunti. A venire in rilievo sono il comma 1-*bis* e il comma 4-*bis*, introdotti rispettivamente all'art. 1 e all'art. 11, sui quali occorre brevemente soffermarsi.

Secondo la prima disposizione <<La pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente>>. Viene subito da pensare, anche sulla scorta dei lavori parlamentari³⁷¹, ad un chiaro collegamento fra tale disposizione e quella dell'art. 11³⁷² (quale fra gli atti della P.A. è da ritenersi meno 'autoritativo' dell'accordo ex art.

³⁶⁸ Su tale aspetto cfr. M. Dugato, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano 1996, 175 s.

³⁶⁹ Sull'autoritatività come attributo del potere, e non dell'atto (all'esercizio del primo potendo corrispondere anche un atto consensuale) cfr. F.G. Scoca, *La teoria*, 49 ss., F. Trimarchi Banfi, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato da parte dell'Amministrazione pubblica*, Relazione al 53° Convegno di Studi amministrativi, (Varenna, settembre 2007), 3 (del dattiloscritto).

³⁷⁰ Sul tema cfr. F.G. Scoca, *Autorità*, cit., 452 ss., e G. Pastori, *Statuto dell'amministrazione e disciplina legislativa*, in AIPDA, *Annuario 2004*, Milano 2005, 15 ss.

³⁷¹ Cfr. la Relazione Bassanini (Relazione al Senato sul d.d.l. 1281) menzionata da G. Greco, *L'azione amministrativa secondo il diritto privato: i principi*, in *La disciplina*, cit., 76.

³⁷² A Travi, *Autoritatività e tutela giurisdizionale: quali novità?*, in *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo* a cura di M.A. Sandulli, Supplemento a *Foro amm-TAR*, n. 6 del 2005, 24.

11, che postula il consenso del privato?). Le conclusioni desumibili³⁷³ sono evidenti: in forza dell'art. 1, comma 1-*bis*, l'accordo è ormai soggetto alla disciplina del diritto privato e conseguentemente privatistica è la sua natura giuridica. Fra accordo e contratto non sussiste una differenza di *genus*, al più il primo è *species* del secondo. Con la scelta dell'accordo la P.A. è in grado di determinare il regime degli atti espressione di poteri amministrativi, potendo far subentrare al provvedimento (di diritto amministrativo) l'accordo/contratto (di diritto privato).

Tali conclusioni non risultano convincenti, anzitutto per motivi testuali. Non si spiegherebbe l'intervento operato dalla l. n. 15 sull'art. 11, anzi non si spiegherebbe l'attuale formulazione dell'art. 11³⁷⁴: se all'accordo, in quanto 'atto di natura non autoritativa' dovessero applicarsi *tout-court* le norme civilistiche, i commi 1, 1-*bis*, 2 (secondo periodo) e 5 sarebbero superflui o, a seconda dei casi, non coerenti con il rinvio alla disciplina di diritto privato.

Inoltre, mentre in forza dell'art. 1, comma 1-*bis*, per gli atti <<di natura non autoritativa>>, la P.A. <<*agisce* secondo le *norme* di diritto privato>>, in forza dell'art. 11, la P.A. <<*può* concludere accordi>>³⁷⁵ (comma 1), ai quali si applicano <<i>principi del codice civile>> (comma 2), sicché, nel primo caso è posto un vincolo o indirizzo per l'amministrazione, nel secondo è sancita una mera facoltà³⁷⁶, e non identici sono i rinvii alla disciplina civilistica³⁷⁷.

Già questi elementi dovrebbero indurre l'interprete a ritenere che le fattispecie considerate dalle due disposizioni (art. 1, comma 1-*ter* e art. 11) non sono sovrapponibili neppure parzialmente.

La non riconducibilità dell'accordo alla previsione dell'art. 1, comma 1-*bis*, risulta poi dall'interpretazione logica di tale disposizione. La dizione <<atti di natura non autoritativa>> suggerisce che il legislatore abbia inteso riferirsi non agli effetti degli atti (autoritatività in rapporto alla restrizione o al non ampliamento della sfera giuridica dei destinatari), ma ad un dato sostanziale, ad un loro carattere intrinseco³⁷⁸. Ma questo dato o carattere degli atti non può che essere desunto dai poteri di cui sono espressione. Atto <<di natura non autoritativa>> sta insomma per atto che esprime un potere non autoritativo, ossia di un potere che non è in grado di determinare unilateralmente l'assetto degli interessi coinvolti dal suo esercizio.

In base a tale prospettazione il quadro normativo si dispone armonicamente: per l'art. 1, comma 1-*bis*, gli atti con cui la P.A. fa uso di poteri non autoritativi, adopera cioè gli stessi poteri che sono nella disponibilità dei soggetti privati, sono soggetti alle <<norme di diritto privato>>, fatte salve le disposizioni derogatorie; per l'art. 11, la P.A.

³⁷³ Cfr. G. Manfredi, *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazione e privati e le privatizzazioni dell'azione amministrativa*, in *Foro amm.-CDS*, 2007, 342.

³⁷⁴ Cfr. in senso analogo F. Liguori, *L'attività non autoritativa tra diritto privato e diritto pubblico. A proposito del comma 1 bis*, in www.giustamm.it, par. 2.

³⁷⁵ Entrambi i corsivi sono miei.

³⁷⁶ Cfr. F. Trimarchi Banfi, *L'art. 1 comma 1 bis della l. n. 241 del 1990*, in *Foro amm.-Cds*, 2005, 950.

³⁷⁷ Cfr. G. Greco, *L'azione*, cit., 80.

³⁷⁸ Cfr. G. Pastori, *Attività amministrativa e tutela giurisdizionale nella legge 241/1990 riformata* (Relazione al Tar Lombardia, Milano 8 giugno 2005), 10 (del dattiloscritto).

nell'esercizio di poteri autoritativi può ricorrere ad atti tanto unilaterali (i provvedimenti) quanto bilaterali (gli accordi), ma il regime di questi ultimi va costruito tenendo conto di quanto previsto dall'art. 11 senza che al riguardo eserciti un ruolo l'art. 1, comma 1-*bis*³⁷⁹.

Peraltro, anche a seguire una diversa lettura degli <<atti di natura non autoritativa>> o, meglio, quale che sia la lettura che si preferisca dare di tale espressione, gli accordi non sarebbero compresi. La disposizione dell'art. 1, comma 1-*bis* è una norma di regolazione del regime giuridico dell'attività dell'amministrazione. Distingue l'area retta dal diritto privato (gli atti di natura non autoritativa) da quella invece retta dal diritto amministrativo (gli atti di opposta natura). La disciplina di diritto amministrativo è contenuta, nei suoi termini generali, dalle altre disposizioni della l. 241 del 1990, tra le quali si collocano anche quella dell'art. 11 sull'accordo. Ne deriva che è lo stesso legislatore ad indicare che l'accordo è considerato istituto che si colloca nell'area della disciplina amministrativistica e non di quella privatistica.

In ogni caso, pur se non si accogliessero le prospettazioni avanzate e si ritenesse che l'accordo si situi all'interno del <<atti di natura non autoritativa>> il risultato, a ben vedere non cambierebbe. Il rinvio che l'art. 1, comma 1-*bis*, opera alle norme di diritto privato è limitato dall'inciso <<salvo che la legge disponga diversamente>>. La 'diversa regolamentazione' è appunto quella dettata dall'art. 11. Con il che l'interprete si ritrova a dover ricostruire il regime dell'accordo sulla base degli stessi dati normativi da cui muoveva prima della l. 15 del 2005: proprio da quelli offertigli dall'art. 11³⁸⁰.

Più significativa appare la possibile incidenza del nuovo comma 4-*bis*, secondo il quale <<A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento>>.

Nella lettura più lucida, la disposizione, <<preoccupata ... di apprestare un atto che sia impugnabile da parte degli eventuali terzi>> e <<contrariamente al principio della fungibilità fra contratto e provvedimento, ... trasforma [gli accordi] in atti esecutivi di provvedimento secondo il modello consueto dei contratti ad evidenza pubblica>>. In tal modo <<l'accordo sostitutivo di provvedimento diventa esecutivo di un provvedimento precedente e quello integrativo, in maniera del tutto barocca, si collocherà tra un provvedimento precedente e un provvedimento successivo>>. In breve, la disposizione <<riporta gli accordi alla natura di atti di diritto privato>>³⁸¹.

La prospettazione è di sicuro rilievo. In base ad essa la parabola dell'accordo consuma per intero il suo arco con un ritorno alle origini. L'accordo fra P.A. e privati avente ad oggetto l'esercizio di poteri pubblicistici è -per scelta del legislatore- possibile solo nella forma della coppia provvedimento/contratto, così come sosteneva la costruzione

³⁷⁹ Non riconducono l'accordo agli <<atti di natura autoritativa>> dell'art. 1, comma 1-*bis*, tra gli altri, G. Greco, *L'azione*, cit., 76 ss. e D. Sorace, *Diritto*, cit., 332.

³⁸⁰ Per una analoga linea argomentativa cfr. G. Greco, *L'azione*, cit., 71 ss.

³⁸¹ G. Pastori, *Attività*, cit., 5 (del dattiloscritto). Per analoga conclusione cfr. G. Manfredi, *La nuova disciplina*, cit., 339 ss.

dualistica, che con la l. 241 sembrò definitivamente superata. Insomma, e ben lo mette in evidenza l'opinione in esame, sparisce la fungibilità fra atto ed accordo che era nel disegno della Commissione Nigro e nel testo originario della l. 241, e si utilizza il modulo dell'evidenza pubblica proprio dell'attività espressiva di poteri non autoritativi.

Prima di considerare ormai definita la questione della natura giuridica dell'accordo c'è da chiedersi tuttavia se manchino del tutto elementi tali da supportare una diversa ipotesi interpretativa. Mi sento al riguardo di prospettare tre, che forse sono in grado di conservare ancora aperto il dibattito.

Anzitutto, se l'intento fosse stato quello di allineare per ragioni di garanzia dei terzi l'accordo al contratto con evidenza pubblica, non si comprende perché il legislatore non sia intervenuto su aspetti della disciplina dell'accordo, quali quelli previsti dai commi 2 (parte seconda), 4 e 5 di cui è difficile individuare la compatibilità o almeno la coerenza con una configurazione omogenea a quella del contratto con evidenza pubblica. Già il solo mantenimento della giurisdizione esclusiva costringe a concludere che l'accordo rispetto agli altri atti di diritto privato conserva un (singolare) connotato di specialità.

In secondo luogo può rilevarsi che, mentre nel contratto ad evidenza pubblica la delibera a contrattare –ormai generalizzata dall'art. 11 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163³⁸² - vale «a predeterminare gli scopi, i criteri, i contenuti e le modalità della successiva attività che la amministrazione porrà in essere in vista della formazione contrattuale»³⁸³, ha cioè natura di «atto programmatico»³⁸⁴, nel caso dell'accordo la determinazione di cui al comma 4-bis ha piuttosto il carattere di un atto in cui vengono «"tratte le fila" dell'attività istruttoria svolta fino a quel momento, anche con riferimento agli incontri con il destinatario e i controinteressati (comma 1 bis)»³⁸⁵. Lo stesso concetto può essere espresso sottolineando che gli accordi sono «inseriti nel procedimento come sua parte integrante», mentre i contratti dell'amministrazione «si collocano dopo e fuori del procedimento» di evidenza pubblica³⁸⁶.

Infine, perché non 'prendere sul serio' la lettera del comma 4-bis, che prevede la determinazione «a garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa»? La formula autorizza l'interprete a ritenere che il legislatore con essa abbia voluto in realtà imporre che le ragioni della scelta dell'accordo vengano rese palesi da parte dell'amministrazione e siano quindi conoscibili e valutabili in sede di controllo (ex comma 3) o in sede di contenzioso (ex comma 5). In altre

³⁸² Sul punto cfr. ad es., G. Ruggiero, *Le fasi di affidamento e i controlli sugli atti delle procedure di affidamento*, in M. Sanino, *Commento al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*, 105 ss., e G. Bardelli, *Articolo 11*, in *Codice dei contratti pubblici*, Milano 2007, 156 ss.

³⁸³ A. Massera, *I contratti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, Tomo II, Milano 2003, 1577.

³⁸⁴ A. Cianflone, G. Giovannini, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano 2003, 465.

³⁸⁵ V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino 2006, 394.

³⁸⁶ M. Dugato, *L'oggetto dell'accordo amministrativo e i vincoli per le parti nella sua definizione*, in questo stesso volume.

parole si può pensare che la determinazione non debba essere altro nella sostanza che una <<sorta di esternazione della motivazione>>³⁸⁷.

Se è così, è da pensare che la 'determinazione' possa collocarsi come premessa al testo dell'accordo, divenendone parte; che quando sia assunta con autonomo provvedimento essa mantenga il legame funzionale con il successivo accordo e pertanto sia impugnabile solo unitamente all'accordo (che rende concreta e attuale una lesività solo potenziale); che, infine, anche nel caso di accordo determinativo del contenuto essa trovi ragione di previsione appunto come elemento motivazionale dell'accordo, senza dar luogo ad una sequenza davvero 'barocca' di atti (determinazione-accordo-provvedimento).

Ove le osservazioni appena formulate avessero consistenza, la portata del nuovo comma 4-bis cesserebbe evidentemente di avere rilievo significativo ai fini della ricostruzione della natura dell'accordo.

14.5. La 'causa' degli accordi

Un altro tema che merita un riferimento è quello della funzione o 'causa' dell'accordo.

Secondo una prospettazione dottrinale, l'accordo è <<uno strumento per far conseguire, ad entrambe, le parti un'utilità ulteriore rispetto a quella che può essere fornita dal provvedimento>>³⁸⁸. Ad essa fa eco l'orientamento della giurisprudenza per il quale l'accordo determinativo del contenuto risulta stipulabile <<se fornisce ad entrambe le parti un'utilità maggiore di quella della mera adozione del provvedimento finale>>³⁸⁹. In caso contrario l'accordo finirebbe con <<l'essere un doppione del normale canale autoritativo>>³⁹⁰, confondendosi in sostanza con l'acquiescenza ad un atto unilaterale³⁹¹.

Si è obiettato che l'utilità ulteriore scaturisce sempre dall'accordo, anche quando esso si limiti a riguardare l'ambito di discrezionalità della potestà amministrativa. Infatti, l'assetto dei rapporti convenuti sarebbe normalmente inimpugnabile per acquiescenza da parte del privato e costituirebbe un rapporto obbligatorio vero e proprio a carico della PA³⁹².

A me sembra che abbia bene colto la questione la dottrina secondo la quale <<la struttura dell'accordo deve esprimere il fatto che lo scambio

³⁸⁷ V. Cerulli Irelli, *Lineamenti, op. loc. ult. cit.*, e in senso analogo E. Sticchi Damiani, *Gli accordi amministrativi dopo la l. 15/2005*, in *Riforma della l. 241/1990 e processo amministrativo*, a cura di M.A. Sandulli, Supplemento a *Foro amm-TAR*, n. 6 del 2005, 34 s.

³⁸⁸ S. Giacchetti, *Gli accordi*, cit., 519. Cfr. anche A. de Roberto, *Conclusioni*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, a cura di G. Sciallo, Bononia University Press, Bologna, 2006, 271.

³⁸⁹ Cons. St., 15 maggio 2002, n. 2636.

³⁹⁰ Avrebbe cioè la funzione di stabilire <<l'esito favorevole o sfavorevole dell'istanza del privato>> e non quella di determinare <<il contenuto del provvedimento>> finale, così Cons. St., n. 2636/2002, cit. Sul punto cfr. M. Magri, *Gli accordi con i privati sulla formazione dei piani urbanistici strutturali*, in *Riv. giur. urb.*, 2004, 554 s.

³⁹¹ S. Giacchetti, *op. loc. cit.*

³⁹² Cfr. G. Greco, *Accordi*, cit., 212.

dei consensi cade proprio su un determinato regolamento di interessi, che diventa vincolante per le parti»³⁹³.

Pertanto, a mio avviso, la causa dell'accordo è da individuarsi nella definizione concordata fra PA e privato di un certo assetto di interessi.

Detta definizione non richiede perciò –anche se evidentemente non esclude– che sia prevista una 'prestazione corrispettiva' da parte del privato: l'importante è che il consenso cada sull'assetto degli interessi che coinvolge le due parti³⁹⁴. Anche in assenza di controprestazione dedotta nell'accordo, l'effetto di vincolo a carico del privato discende non da una sua acquiescenza ad un atto unilaterale, ma dall'accettazione formale dell'assetto oggetto dell'accordo. Da questo punto di vista si può affermare che l'accordo ex art. 11 presenta fra i suoi caratteri anche una «valenza transattiva»³⁹⁵ (evitando esso un contenzioso). Nel caso di accordo determinativo del contenuto l'effetto di vincolo si traduce, in particolare, in una preclusione a ricorrere alla tutela giurisdizionale rispetto al provvedimento finale, relativamente ai profili concordati nell'accordo³⁹⁶.

Per la PA il vincolo discendente dall'accordo, pur atteggiandosi diversamente a seconda che si tratti di accordo sostitutivo o determinativo del contenuto, presenta la consistenza di una, tendenziale, preclusione a rivalutare la situazione originaria in termini di interesse pubblico³⁹⁷.

14.6. Accordi e potere discrezionale

E' affermazione ricorrente che l'accordo può concernere l'esercizio del potere discrezionale e non anche quello del potere vincolato della P.A.³⁹⁸ Si sostiene, infatti che nel caso del potere vincolato, gli effetti

³⁹³ S. Civitarese Matteucci, *Contratti e accordi di diritto pubblico*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli 2006, 102.

³⁹⁴ Diversamente orientato parrebbe M. Dugato, *L'oggetto*, cit., per il quale l'amministrazione nell'accordo può ottenere «dal privato una controprestazione, oppure può definire il modo di esercizio del potere. Anche in quest'ultimo caso, tuttavia, la contrattazione delle modalità di esercizio del potere deve trovare ragione in comportamenti (di dare, fare o non fare) del privato». Resta da vedere, se come si sostiene nel testo, già l'accettazione formale dell'assetto e la conseguente sottoposizione all'effetto di vincolo discendente dall'accordo siano sufficienti a realizzare il comportamento richiesto al privato.

³⁹⁵ Sul punto, in termini non del tutto coincidenti, G. Greco, *Contratti*, 251, che, pur ritenendo che la «valenza transattiva costituisce di per sé un 'quid pluris', che può indurre alla conclusione di un accordo» e che «molteplici fattispecie di accordo possono assumere (...) funzione transattiva», nega che tutti gli accordi ex art. 11 presentino un connotato transattivo. A supporto dell'assunto l'A. peraltro cita –sia pure come esempio– gli accordi c.d. necessari e cioè quelli in cui la forma pattizia è stabilita per legge, che però, sotto questo profilo, sono diversi da quelli di cui all'art. 11.

³⁹⁶ Cfr. G. Vacirca, *Accordi pubblicistici: incremento della tutela del privato*, in *Autorità e consenso*, Atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 20-22 settembre 2001), 195.

³⁹⁷ In senso analogo, ma in termini più recisi, G. Greco, *Accordi*, cit., 241. In ogni caso occorre ora tener conto di quanto previsto dal nuovo comma 1-bis dell'art. 21-*quinquies*, introdotto dall'art. 13, comma 8-*duodevices*, del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7, conv. nella l. 2 aprile 2007, n. 40.

³⁹⁸ Cfr., ad es., N. Aicardi, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1997, 54, D. Sorace, *Diritto*, cit., 340.

sono interamente disciplinati dalla norma, sicché ogni negoziazione tra privato e P.A., che dovesse condurre alla produzione di effetti diversi, si tradurrebbe in un'azione *contra legem*³⁹⁹.

L'orientamento può seguirsi, operando peraltro talune precisazioni.

Anzitutto, e come è stato messo in rilievo a partire dalla giurisprudenza⁴⁰⁰, l'accordo non postula necessariamente un provvedimento discrezionale (nel quid), potendo esso investire, sulla scorta della lettera dell'art. 11, comma 1, gli elementi di discrezionalità (nel quando o nel quomodo) presenti in un provvedimento vincolato finale.

Inoltre, è da pensare che possa trattarsi di profili di discrezionalità anche tecnica⁴⁰¹. Se il campo precipuo dell'accordo è rappresentato da un certo assetto di interessi, non emergono ostacoli che inducano ad escludere la negoziabilità della scelta fra più soluzioni tecniche tutte in astratto congrue, fermi restando i limiti che l'accordo conosce (non pregiudizio delle posizioni dei terzi, perseguimento del pubblico interesse).

Più delicata si presenta la questione se l'accordo possa vertere sulla valutazione o finanche sul mero accertamento dei presupposti della decisione. La tesi negativa, autorevolmente sostenuta sulla base del dato letterale dell'art. 11, comma 1, (<<contenuto discrezionale del provvedimento finale>>)⁴⁰², non pare risolutiva.

Proprio le varie forme di accordi presenti nel diritto tributario depongono in senso favorevole, giacché esse sono rivolte all'attuazione consensuale della norma, ma potendo <<muoversi esclusivamente nella sfera strumentale (accertativa o compositiva) del settore e giammai in quella sostanziale>>⁴⁰³. Si pensi in particolare all'accertamento per adesione, in cui l'accordo verte elettivamente proprio sulla configurazione della base imponibile del tributo (ad es., valore di un immobile, ammontare dei ricavi del contribuente).

Del resto nel campo del diritto privato si ammettono negozi bilaterali di accertamento di fatti⁴⁰⁴.

Nell'ambito dell'attività amministrativa si può pensare, ad esempio, ad un accordo fra P.A. e privato sui requisiti dedotti in una Dia.

In questi casi la disciplina di riferimento - da assumersi in via analogica - è quella dettata dall'art. 11, salvo che per quelle regole che suppongono un profilo di discrezionalità amministrativa (in particolare quella del comma 4 in tema di recesso).

14.7. Accordi e procedimento amministrativo

³⁹⁹ Cfr. F. Cangelli, *Articolo 11, commi 1 e 4 bis*, in *La pubblica amministrazione e la sua azione*, a cura di N. Paolantonio, A. Police, A. Zito, Torino 2005, 288.

⁴⁰⁰ Cons. St., VI, n. 2636/2002, cit., S. Giacchetti, *Gli accordi*, cit., 522, G. Greco, *Accordi*, cit., 196.

⁴⁰¹ Cfr. D. Sorace, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁰² Cfr. D. Sorace, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁰³ M. Versiglioni, *Accordi*, cit., 92.

⁴⁰⁴ Cfr., per tutti, M. Giorgianni, *Accertamento (negozio di)*, in *Enc. Dir.*, 1958, vol. I, 233 ss. E 236 ss., che con lucidità mette in rilievo il <<ruolo che i 'fatti' giocano sul terreno dell'esperienza giuridica>>.

L'accordo fra P.A. e privato nella disciplina dettata dall'art. 11 presenta tre aspetti: a) la collocazione all'interno di un procedimento già avviato, b) l'iniziativa da parte del privato per la sua formazione, c) la conclusione rimessa alla scelta della P.A.

Circa l'aspetto sub c) è ormai opinione diffusa in dottrina e in giurisprudenza che alla disciplina dell'art. 11 siano riconducibili, non solo le ipotesi di accordi previsti dalla normativa di settore che presentano tale carattere (ad es., l'accordo bonario, sostitutivo del provvedimento di espropriazione), ma anche quelle degli 'accordi necessari tipici', ossia degli accordi tipizzati da discipline settoriali ma non posti in alternativa di provvedimenti unilaterali (ad es., convenzioni sanitarie, concessioni-contratto, convenzioni di lottizzazione, figure della programmazione negoziata)⁴⁰⁵.

Quanto agli aspetti sub a) e b), la risalente posizione giurisprudenziale escludeva che «po[tessero] concludersi accordi al di fuori e prima dell'avvio del procedimento e che non [fossero] espressione della partecipazione procedimentale»⁴⁰⁶.

A superamento di tale posizione, peraltro autorevolmente condivisa in dottrina⁴⁰⁷, è emersa di recente la tesi giurisprudenziale che ammette l'accordo fra P.A. e privato a prescindere dall'esistenza di un procedimento già avviato (precisamente 'a monte' di un procedimento)⁴⁰⁸.

Tale tesi merita condivisione. Il dato saliente dell'accordo dell'art. 11 riposa non tanto sugli aspetti sopra richiamati - da reputarsi meri elementi 'accidentali'- quanto sul suo oggetto: l'esercizio di un potere autoritativo dell'amministrazione⁴⁰⁹. Che l'accordo nasca da un'iniziativa del privato o della P.A., che si collochi dentro il procedimento oppure lo preceda o ne segua la conclusione, pare non decisivo a fronte del vero tratto di fondo (la negoziazione di poteri amministrativi). Del resto la generalizzazione dell'accordo sostitutivo, di recente intervenuta, depone in tal senso⁴¹⁰.

14.8. Conclusioni

Per terminare due considerazioni.

Mario Nigro, nelle conclusioni ad un convegno su 'L'accordo nell'azione amministrativa' del 1988, pur dichiarandosi favorevole «all'uso ragionevole e giustificabile degli strumenti convenzionali», affermò: «Non credo che si possa passare da un diritto amministrativo tutto basato sull'atto, ad un diritto amministrativo *tutto* (o quasi) basato

⁴⁰⁵ Cfr., ad es., G. Greco, *Accordi*, cit., 155 ss. e N. Bassi, *Accordi amministrativi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Vol. I, Milano 2006, 86 s. Cass. civ., Sez. Un., 11 agosto 1997, n. 7452, e 15 dicembre 2000, n. 1262.

⁴⁰⁶ Cons. St., VI, n. 2636/2002, cit.

⁴⁰⁷ Cfr. G. Greco, *Accordi*, cit., 192 e D. Sorace, *Diritto*, cit., 335.

⁴⁰⁸ Cfr. Tar, Lombardia, Sez. III, 27 dicembre 2006, n. 3067, in *Foro amm.-TAR*, 2006, 3746 s.

⁴⁰⁹ Cfr. G. Greco, *Articolo 11*, cit., 434 s., e N. Bassi, *Accordi*, cit., 89.

⁴¹⁰ Per analoga conclusione cfr. F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2006, 1200.

sul contratto: 'la cultura del consenso' (...) non trova neppure me consenziente>>⁴¹¹.

Gli ha fatto eco di recente Franco Gaetano Scoca⁴¹², secondo il quale <<occorre puntare sulla riduzione dell'autorità>> nell'esercizio dei poteri precettivi dell'amministrazione (attraverso la partecipazione, vincoli più stringenti per l'amministrazione, ecc.)⁴¹³, piuttosto che puntare sull'atto consensuale, inidoneo a superare la sproporzione di fatto esistente fra PA e privati.

Pur legato (ma preferisco dire proprio perché legato) all'idea di un diritto amministrativo paritario⁴¹⁴, trovo ragionevoli queste posizioni. In ogni caso ritengo che l'accordo sia solo uno strumento, non lo strumento da usare sempre e comunque.

La clausola *sic rebus stantibus*, alla base dell'art. 11, comma 4, sembrerebbe un tratto peculiare dell'accordo pubblicistico. Di recente, però, Francesco Galgano⁴¹⁵ ci ha ricordato che la figura dell'*Hardship* (dovere per le parti di rinegoziare il contratto quando ne sono mutate le condizioni di base) e il criterio della '*equità correttiva*' (se le parti non raggiungono un accordo nella rinegoziazione o si rifiutano di rinegoziare, il giudice può adeguare il contratto alle mutate condizioni di mercato), nati nel diritto cinese, sono penetrati nei principi Unidroit del 1994 e approdati nella riforma del *BGB* del 2002.

Da questo punto di vista l'accordo appare non lontano dal contratto, comunque meno distante di quanto abbiamo finora creduto.

⁴¹¹ *Conclusioni*, cit., 83.

⁴¹² *Autorità*, cit., 456 s.

⁴¹³ Nella prospettiva qui accolta i rilievi mossi da A. Romano, *Relazione*, in *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, Strano-Arti grafiche, Catania 2006, 13 s., al mancato richiamo da parte del ridisegnato art. 1, comma 1, l. 241 ai principi di imparzialità e di legalità non possono che essere pienamente condivisi.

⁴¹⁴ Il riferimento è evidentemente a F. Benvenuti, *Per un diritto amministrativo paritario*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova 1975, 807 ss.

⁴¹⁵ *La globalizzazione e le fonti del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 317 s., e ora anche *Il contratto*, Padova 2007, 578

15. L'utilizzo delle nuove tecnologie per la raccolta dell'informazione territoriale per l'elaborazione di politiche di governo del territorio e per il supporto alle decisioni

15.1. Decisori e governo del territorio

La questione del governo del territorio, intesa sia nella dimensione puramente regolativa (sistemi normativi) che in quella previsiva delle politiche pubbliche, si propone al Congresso come una possibilità di "raccordare" gli esiti di una stagione di significative sperimentazioni, che le regioni hanno avviato dal 1995 in poi anche in riferimento al documento "Principi e regole del governo del territorio", con una necessaria riflessione sulla crisi dei modelli di riferimento: istituzionale, sociale e decisionale anche al di là della attuale congiuntura economica, ma in termini consapevoli della sua portata.

Questo duplice punto di vista, interno ed esterno alla disciplina, non vuole tradursi in una separazione tra una soluzione "urbanistica", relativa ai soli strumenti, ed una soluzione "politica" derivata da una analisi del contesto limitata spesso alla sola dimensione teorica, ma assunta come preliminare alla definizione delle possibili strategie e che nel passato ha bloccato ogni evoluzione disciplinare.

I nodi irrisolti di un sistema decisionale in evoluzione

In un approccio integrato al tema si può ragionevolmente partire da alcuni nodi irrisolti del "modello INU", nelle diverse interpretazioni che ne hanno dato le regioni nei loro impianti legislativi e da quelli introdotti da altre, poche, esperienze innovative costruite intorno alla attività della Dicoter tra il '90 e il 2006 .

I "nodi irrisolti" coincidono con le difficoltà che il progetto riformista ha incontrato, in assenza di una riforma statale, relativa ai temi della fiscalità, dei regimi proprietari, delle prestazioni minime (diritti di cittadinanza - obiettivi di qualità) e a fronte dell'introduzione di un

assetto istituzionale federativo tutto da sperimentare e dell'attuazione di quello ibrido che deriva dal Tit. V° nelle diverse interpretazioni regionali delle materie concorrenti.

Queste difficoltà non risolte hanno prodotto inoltre una stasi nella produzione legislativa delle regioni (Vedi RdT 2007-1010) e al contempo una "inutile" differenziazione degli strumenti che, giocata essenzialmente in termini nominalistici, ha però prodotto un disorientamento notevole non solo negli operatori. Ma sono anche le difficoltà connesse alla disgregazione del Modello paese in tutte le sue componenti costitutive.

Una lettura del blocco sociale-decisionale-istituzionale

Il modello sociale di sviluppo non coincide con quello europeo (European Social Model), già debole di per sé nella sua definizione un po' buonista e generica, ma non è neanche riconoscibile in una politica nazionale unitaria, sia in relazione alla legislazione concorrente in settori quali la sanità, l'istruzione, la mobilità che caratterizzano il modello, sia all'abbandono di politiche pubbliche di contenuto strutturale (vedi l'evanescenza del Piano casa).

Il Paese troppo lungo di G. Ruffolo è sostanzialmente diviso in tre macroregioni, fortemente differenziate in termini di reddito, consumi, modelli decisionali, sistemi insediativi e comportamenti sociali, più di quanto i Rapporti socio economici e territoriali mettano in evidenza.

Rispetto a questa differenziazione, di cui non vanno letti solo gli effetti negativi non ci sono però proposte, né interpretazioni, politiche o strategie alle quali riferire le attività di pianificazione di area vasta, che quindi "galleggiano" nel tentativo di intercettare processi di sviluppo.

Il modello territoriale-decisionale sconta infatti il frazionamento dei Quadri e/o Piani regionali, tutti introversi nelle proprie dimensioni, e spesso sostanzialmente divergenti dalle politiche banalmente neoutilitariste di livello statale, basate queste su una condivisione degli obiettivi derivata più dal successo elettorale che da una condivisione sociale degli stessi.

I sistemi di pianificazione regionali (leggi + piani) non facilitano del resto la costruzione di catene decisionali efficaci in quanto sovrapposti alle tutele separate dello stato e intersecati da forme di valutazione strutturale (VIA-VAS-VINCA) applicate burocraticamente a piani e progetti senza riferimento a Quadri conoscitivi condivisi.

L'assenza di modelli territoriali credibili, sia a livello locale che centrale, alimenta processi localizzativi non pianificati e favorisce l'affermazione inerziale di un modello centrato sulla mobilità privata di massa e la conseguente dispersione insediativa.

Tali processi hanno pesantemente modificato i sistemi insediativi regionali, in particolare quelli a più alto tasso di metropolizzazione, che ora assumono inedite forme agglomerative post urbane.

Di contro queste nuove forme della metropolizzazione, si addensano attorno a telai infrastrutturali imperfetti, esaltandone comunque una funzione aggregativa, più che strutturante, in cui l'edificazione continua delle coste si collega al policentrismo delle Aree mediane inglobando spazi naturali spesso di alto valore paesaggistico e ambientale chiudendoli in deboli poligoni infrastrutturali che aumentano solo la

deframmentazione delle reti ecologiche, senza “modernizzare” l’Armatura Territoriale del Paese.

Queste nuove forme di metropolizzazione post-urbana hanno bisogno di sistemi di governo coerenti con le nuove tematiche territoriali ambientali e paesaggistiche, che si affiancano oggi ai tradizionali temi urbanistici senza sostituirli, rendendoli nel contempo più complessi e più contraddittori.

In parallelo la questione “urbanistica” del governo della rendita fondiaria appare di difficile soluzione, anche per la sua connessione a fenomeni di violenta finanziarizzazione. La diffusione extraurbana delle funzioni connesse ai flussi, con un conseguente alto e immotivato consumo di suolo travalica infatti i tempi e i modi della pianificazione ordinaria degli enti locali.

Emerge in questo senso come tema cardine, derivato dalla sperimentazione del modello INU, la separazione della modalità di pianificazione strutturale (non conformativa della proprietà) da quella operativa. Ad una sostanziale affermazione del piano strutturale come linguaggio comune delle pianificazioni alle diverse scale non ha però corrisposto una pratica diffusa di forme di pianificazione operativa, così come la dimensione delle “invarianti strutturali” di debole profilo teorico si è progressivamente ridotta a quella dei vincoli morfologici riducendo l’efficacia della dimensione strategico previsiva del Piano strutturale.

Si ritiene che si debba consolidare sul piano della fiscalità urbana, su quello della effettualità delle opere pubbliche e su quello della stabilità degli usi, una nuova dimensione strutturale più efficace e che non faccia rimpiangere il PRG tradizionale.

La questione del nuovo modello di governo e delle sue componenti territoriali e decisionali non si risolve infatti con una proposta di nuovi (altri) strumenti, quanto con una verifica della loro efficacia e del loro ruolo nella catena decisionale.

In questo senso il lavoro preparatorio avviato in collaborazione con ITALIA DECIDE può costituire una base di discussione per lo meno per la verifica sulla base della legislazione vigente del rapporto Pubblico - Pubblico, e per il nuovo ruolo della pianificazione nella semplificazione della filiera delle opere pubbliche.

Meno argomentabile in sede di Congresso appare la evoluzione del Modello istituzionale oggi esito di una serie di riforme incompiute che hanno parzialmente inciso sulle autonomie locali (Carta delle Autonomie, A.C. 3118 approvata dalla Camera in prima lettura e oggi S.2259 in discussione in Commissione 1° Affari costituzionali) , sul sistema elettorale e sul rapporto tra enti territoriali (Titolo V ex LC n. 1/2003)

Quello che si è determinato nei fatti è un sistema zoppo che ha ridotto le responsabilità frazionandole, ma senza verificare l’adeguatezza, né la autonomia delle singole componenti . Le catene decisionali sono solo apparentemente più brevi, e il loro centraggio verso il basso vive momenti profondamente contraddittori (energia, paesaggio).

Una enfattizzazione della governance, senza adeguate strutture per la copianificazione e la valutazione, senza Quadri conoscitivi condivisi e sistemi di indicatori per le politiche pubbliche, si va esaurendo in burocratiche conferenze di servizio e in arroccamenti dei soggetti rappresentativi delle tutele riservate dallo stato.

In parallelo è aumentata anche la deresponsabilizzazione dei soggetti decisionali centrali nel diffondersi di un localismo che pur ha mostrato le sue implicite debolezze nell'esperienza della Programmazione dei fondi strutturali. Ciò nel momento in cui solo interventi centrali di riscalfatura e ridefinizione di rigorose priorità sembrano in grado di fronteggiare la crisi sistemica che va maturando.

Sembra che solo una presa d'atto della crisi del modello sociale di riferimento ed una riflessione sulle potenzialità e sui limiti del federalismo possa consentire un avanzamento del modello istituzionale e con esso della credibilità delle politiche pubbliche ed in particolare di quelle territoriali.

La crisi delle tre componenti del Modello paese che avviene in una preoccupante contemporaneità comporta problemi notevoli per le ovvie interrelazioni tra di esse ed ha portato diversi studiosi: economisti territorialisti, urbanisti, sociologi ad interrogarsi su responsabilità e prospettive.

Le posizioni più "utili" in questa sede riguardano una rilettura dei principali paradigma interpretativi quali quello della rete e quello dell'autoorganizzazione dello sviluppo locale (Economie in cerca di città A. Calafati 2010). Così come l'interpretazione che P. Perulli (Visioni di città /2009) dà della modificazione spaziale della città contemporanea.

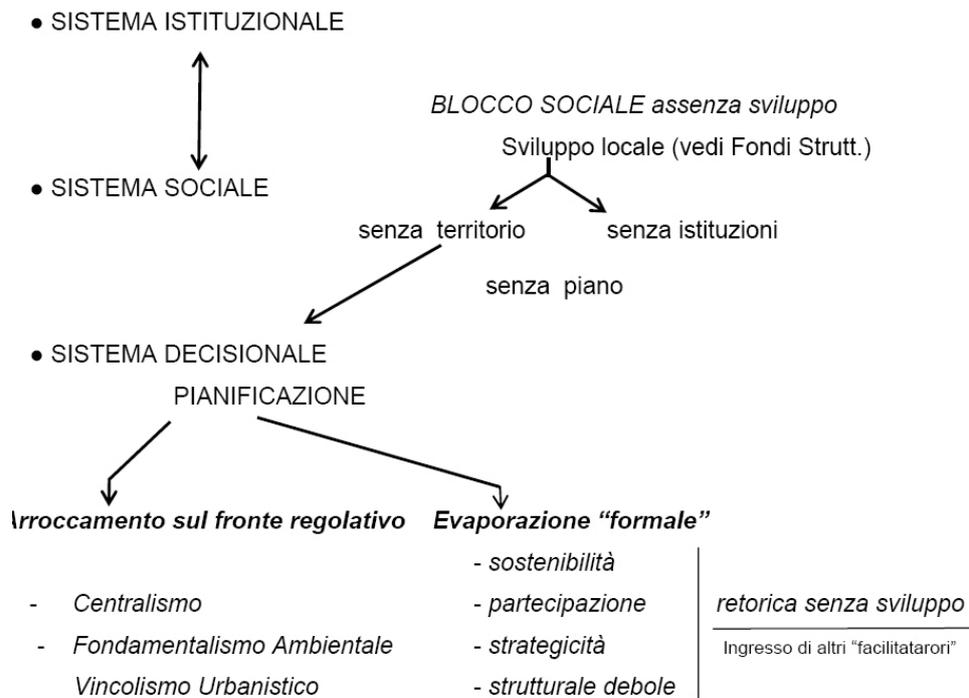
La irriversibilità dell'attuale stallo viene sostanzialmente individuata nella rigidità del modello istituzionale che pur consapevole dei limiti dell'impianto normativo - amministrativo non più adatti alla regolazione di processi cooperativi/competitivi reali, utilizza tale limite per auto proteggere le proprie posizioni residuali di privilegio che consistono essenzialmente nel controllo della rendita di posizione in un mix di governace retorica (entro i piani strategici) e di gestione del surplus di rendita (nei piani urbanistici).

Si può condividere o meno questa lettura ma si tratta comunque di elaborare un nuovo paradigma interpretativo di natura territoriale che sposti le decisionalità in relazione alle reali gerarchie dei problemi e affronti il tema della formazione e del governo della rendita .

Cosa collasserà prima?

In questa "tempesta perfetta" del sistema Paese cosa collasserà prima? Molto probabilmente se non si supererà (anche con l'apporto di un diverso sistema decisionale di pianificazione) il blocco sociale determinato da una assenza di sviluppo, le cui motivazioni sono riferibili in gran parte alla incapacità delle istituzioni locali nonostante la grande enfasi degli anni passati e ad una voluta "ignoranza" dei fatti territoriali, sarà proprio il sistema di pianificazione a saltare in un ulteriore arroccamento sul fronte regolativo sempre meno effettuale o in una evaporazione delle forme del piano in una retorica buonista senza contenuti.

Interazioni virtuose:



Il processo può avere anche conclusioni diverse per una casuale interazione positiva di alcuni fattori oggi in movimento (federalismo, ripresa economica globale, etc). Su questa interazione virtuosa gioca anche quello che pensano e fanno gli urbanisti.

Nella ricomposizione di un Modello paese, non necessariamente univoco, ma comunque condiviso perlomeno tre fattori riguardano gli urbanisti:

- La definizione di una sfera pubblica in cui al centro del dibattito venga posto il tema del nuovo Welfare urbano (dare contenuto territoriale agli Obiettivi di Servizio di cui alla programmazione 2007-2013)
- Temperare il nascente Federalismo sul tema dei beni pubblici e delle politiche di coesione intorno ai grandi telai territoriali che vanno riconfigurando i sistemi post urbani, piuttosto che nella dimensione delle Regioni che non corrispondono ai nodi dello sviluppo, ma neanche alle Megaregioni Europee.
- Ridefinire il sistema decisionale (della Pianificazione) alle diverse scale intorno a Quadri conoscitivi condivisi e a modalità di governance non retoriche sottraendoli alla rigidità delle maglie amministrative senza ridurre la connotazione pubblica.
- In termini disciplinari ne deriva un rilancio della modalità strutturale, della quale vanno potenziali gli esiti conformativi del territorio e la funzione connettiva dei diversi linguaggi decisionali e di contro un controllo di tutte le forme di rendita fondiaria all'interno di processi di pianificazione e di

procedure di fiscalità urbana e di modalità perequative territoriali.

La "invarianza" del Piano Si tratta in questo senso di superare alcune impasse disciplinari.

In particolare se ci si riferisce al modello decisionale relativo al governo del territorio e di pianificazione in uno sguardo retrospettivo lungo, ad una variazione relativamente cadenzata dei modelli sociali (di sviluppo) e dei modelli istituzionali non ha corrisposto ad una corrispondente variazione dei modelli (decisionali) di pianificazione.

Di questa sfasatura e comunque della invarianza del modello di pianificazione si possono dare due interpretazioni. Una "disciplinare" ed una "politica".

Quella disciplinare spiega l'invarianza in relazione ai meccanismi regolativi che il piano induce sui cicli edilizi assumendoli come reale riferimento (autoriproduzione dei fabbisogni, vincoli non ablativi, urbanizzazione imperfetta, etc).

Se il piano è funzionale ai cicli edilizi, non tende ovviamente a cambiare dovendo garantire la loro stabilità.

Ma anche altri caratteri della pianificazione Italiana ne garantiscono una stabilità indifferente al variare dei modelli istituzionali e sociali. La legge del '42 si rappresenta infatti come un compromesso tra il dirigismo dell'intervento pubblico del regime e il processo garantista a tutela della proprietà privata elaborato dai governi liberali di fine ottocento.

Questo modello (essenzialmente giuridico) ha prevalso nel tempo rispetto a quello a base tecnico urbanistica che si riferiva alla manualistica ed alla costruzione formale degli spazi urbani.

Una stabilità più giuridica che urbanistica, ma in quanto tale tendenzialmente indifferente alla variabilità istituzionale e dei modelli sociali di sviluppo.

L'interpretazione "politica" della stabilità del Piano registra invece l'indifferenza degli strumenti rispetto al loro uso; un'incoerenza dei mezzi ai fini.

Il piano finalizzato alla costruzione del consenso attraverso la realizzazione delle opere pubbliche è, nella sostanza, identico al piano che costruisce consenso nella redistribuzione dei benefici alla rendita e nella regolazione dei cicli edilizi, la sua forma più o meno retorica resta la stessa.

Solo recentemente esso, il piano urbano ha mostrato i suoi limiti (tempi e costi eccessivi) in relazione alla finanziarizzazione fondiaria fuori piano ed alla messa in valore di beni pubblici dismessi. Il piano non è più "utile."

Il piano di tradizione ha trovato paradossalmente la sua stabilizzazione politica nel funzionare poco e male.

I numerosi tentativi d'innovazione dal '95 in poi, non solo a seguito del Documento INU hanno tentato un aggiornamento del modello di pianificazione, senza una riflessione allargata sul modello istituzionale che è stato accettato nelle sue evoluzioni-involuzioni senza una riflessione disciplinare, tanto meno sul modello sociale assorbito e teorizzato nella dimensione europea.

Ne è seguita una introversione della ricerca sugli strumenti ed una parallela evasione in un liberismo scandito dalla deregulation alla ricerca dell'efficienza più che dell'efficacia

La risoluzione di alcune ambiguità connesse ai processi di Arroccamento o di Evaporizzazione prima individuati come possibili stalli disciplinari possa attraverso alcune riflessioni e sperimentazioni che individuo in termini molto sintetici:

- Ruolo cerniera della Pianificazione Strutturale;
- Senza confini amministrativi;
- Riflessione sulla stagione '30 - '40;
- Ruolo della Rendita nella costruzione del Piano;
- Rendita fondiaria urbana;
- Perequazione;
- Fiscalità;
- Rendita corsara della finanziarizzazione;
- Patrimoni pubblici;
- Disponibilità;
- Messa in valore;
- Ruolo della valutazione nel processo di pianificazione;
- Quadri Conoscitivi;
- Elementi di evidenza pubblica nella partecipazione;
- Ruolo della gestione.

La Pianificazione non si è rinnovata molto, né il linguaggio, né i contenuti (forse non serve) si potrebbe però rinnovare molto la gestione con :

- Piani di gestione -> gestione economia urbana ;
- Strumenti -> Piani dei Servizi;
- Soggetti -> Piani Unioni di Comuni;
- Ruolo della Tutela vs ruolo del Progetto;
- Progetto di Territorio;
- Progetto di Paesaggio;
- Quadri conoscitivi come Telai condivisi per la valutazione dei Progetti.

La ricerca operativa dei prossimi anni affronterà le interazioni virtuose tra questi temi.

Le interazioni virtuose si agglomereranno lungo i percorsi istituzionali e sociali che si costituiranno in modelli condivisi. Quello che ci si deve augurare che questi percorsi tendano rapidamente ad una convergenza che faciliti un ruolo del piano, "utile" nella riconfigurazione di un modello Paese.

Uno scenario possibile Le questioni che in conclusione si pongono al dibattito congressuale sono di due ordini:

- Quale valutazione dare dell'invarianza disciplinare (stabilità dello statuto o eccessiva dipendenza dal sistema regolativo-giuridico istituzionale?);
- Su quale intersezione tra i possibili modelli sociali di sviluppo e quelli istituzionali collocare la nostra "evoluzione" disciplinare nella consapevolezza della labilità complessiva del sistema Paese ma anche della potenzialità che un buon sistema decisionale induce sulle trasformazioni degli altri.

Un possibile schema di riferimento presuppone alcune assialità rispetto alle quali sono necessari approfondimenti e sperimentazioni ma anche una decisa scelta relativa al superamento del blocco rappresentato da:

- Una interpretazione al ribasso del modello sociale europeo declinata su un uso burocratico degli Obiettivi di servizio;
- Un'accettazione della primazia giuridico-regolativa controllata dai TAR e funzionale alla riproduzione della rendita di posizione;
- Una adesione adattiva degli strumenti alla geografia variabile delle istituzioni, legata sempre alla natura pubblica del piano, ma che consenta la costruzione di Progetti di territorio e di Paesaggio e interpreti la nuova realtà territoriale della trasformazione.

La disciplina deve farsi carico di una riflessione su questi temi in una logica incrementale, ma anche di sostanziale revisione di alcuni paradigma, tra cui:

- I processi di costruzione della nuova Rendita;
- Le strutture spaziali dei nuovi sistemi urbani e la loro vivibilità;
- La indipendenza dei Piani delle geografie istituzionali.

Resta comunque essenziale una nuova concezione del modello di pianificazione che interpreti le nuove forme degli insediamenti attraverso progetti di sviluppo sostenibili di cui siano "misurabili" coerenza e compatibilità rispetto a impianti conoscitivi condivisi. I caratteri di questo nuovo Piano dovranno assumere forme strutturali efficaci in termini di conformazione del territorio.

15.2. Modello di riferimento e governance

Dall'analisi delle esperienze di costruzione di Quadri Conoscitivi (QC) in Italia e in Europa, e degli ambiti tematici su cui ci si è concentrati fino ad oggi, emerge come esistano già una serie di servizi e soluzioni tecnologicamente avanzate per gli stessi.

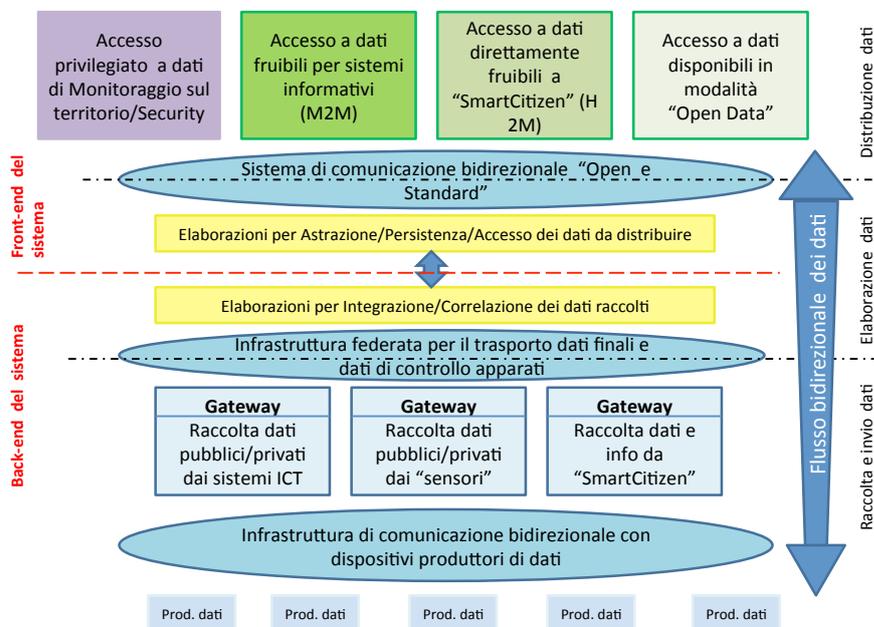
Tuttavia, queste soluzioni presentano alcune limitazioni:

- Sono spesso "chiuse" su sé stesse e verticali,

- Non consentono il riuso di componenti comuni,
- Sono “vendor lock-in”, per cui modifiche ed evoluzioni possono essere effettuate solo dal fornitore originale.

Per superare tali limitazioni, è importantissimo cominciare a pensare a un’architettura “orizzontale” standard che si ponga come piattaforma abilitante per la crescita e diffusione di servizi intelligenti.

Un possibile modello di riferimento per tale architettura è quello proposto nella figura sottostante. Il modello presenta diversi livelli, ciascuno corrispondente ad una delle fasi di gestione dei dati/informazioni. Il primo livello è quello di produzione dei dati. In esso l’insieme dei dati provenienti da tutte le fonti prima menzionate, appartenenti anche a diversi settori della società, sono raccolti. I dati raccolti vengono quindi convogliati tramite architetture ICT e infrastrutture di comunicazione, basate su standard in grado di garantire alti livelli di interoperabilità, verso un livello intermedio cosiddetto di integrazione dove un’elaborazione e correlazione degli stessi dati viene effettuata per creare intelligenza e aumentare/migliorare la situation-awareness e/o informazione degli utilizzatori. Indipendentemente dal modello di riferimento, l’esigenza degli utilizzatori è quella di fruire costantemente di un flusso informativo, possibilmente in tempo reale, o comunque con ritardo accettabile, su servizi/eventi/attività che sono parte integrante del paradigma QC. Gli utilizzatori possono essere rappresentati sia da sistemi (e/o persone) che, opportunamente profilati, hanno accesso a processi interni amministrativi e/o di controllo, sia da persone e/o organizzazioni esterne anch’esse profilate, che possono disporre di accesso ai dati sfruttando anche modalità pubbliche di utilizzo (per esempio, open data).



15.3. Classificazione dei modelli di integrazione

Sotto il profilo tecnico le SC possono essere viste come sistemi composti a loro volta da sistemi federati che si costituiscono in maniera flessibile e dinamica sulla base di modelli di integrazione. Infatti, i livelli di produzione e integrazione del modello di riferimento possono essere visti come strutturati a loro volta a seconda dell'integrazione dell'intelligenza collettiva che può essere realizzata per creare quelle condizioni di sostenibilità, open government, cooperazione e inclusione prima accennate. A tal riguardo si distingue tra:

- Modello di integrazione tra servizi (smartness in data services): consente a reti/servizi/sistemi esistenti offerti da soggetti strutturati di cooperare al fine di produrre informazioni arricchite. In questo caso è necessario predisporre opportune regole tecniche di interoperabilità che siano compatibili con gli attuali framework di riferimento (sia quelli sviluppati a livello locale, sia quello a livello nazionale SPC - Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione) utilizzando metodi, seguendo processi definiti da organi di governance già previsti nel contesto del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) (e.g, Commissione di Coordinamento SPC) e da strutture di concertazione tipiche di tali organi, tra cui anche la concertazione pubblica;
- Modello di integrazione dei dati (smartness in data sharing/correlation): consente di aggregare, trasformare, e processare dati provenienti da fonti eterogenee distribuite non necessariamente connesse tra loro (e.g., sensori di varia natura, web of things, ecc.). In questo caso si rende necessario istituire un tavolo con gli operatori economici per definire percorsi di standardizzazione o, almeno, modelli di comunicazione e compatibilità, interfacciandosi con technical committee di standardizzazione anche internazionali che lavorano su tali tematiche;
- Modello di integrazione partecipativo (smartness from people participation): consente di sfruttare le informazioni e i dati prodotti dalle persone che vivono la città e che utilizzano sempre più massicciamente e pervasivamente paradigmi tipici del web 2.0 per interessare tra loro reti sociali. In questo caso è necessario analizzare se esistono strumenti che consentano di estrapolare tale intelligenza collettiva; questo può essere fatto avviando per esempio sperimentazioni volte anche a capire come, e sotto quali condizioni, coinvolgere settori della società quali il volontariato e il terzo settore. A questo deve seguire la redazione di opportune linee guida che indirizzino nell'uso di tale modello di integrazione.

I dati e i servizi forniti alla collettività possono essere classificati a secondo del tipo di flusso di informazioni che attraversa i diversi livelli del modello in Figura 2. In particolare, si distinguono le seguenti tre tipologie:

- Informazioni di tipo “one-way” di pubblica utilità (read). Per esempio, rientrano in questa tipologia i dati relativi a servizi farmaceutici, ospedalieri e ambulatoriali, quelli anagrafici disponibili presso le circoscrizioni cittadine, all’infotraffico (flussi di traffico cittadino, varchi ZTL aperti, lavori e blocchi stradali, ecc.), alle manifestazioni culturali (cinema, teatri, musei), ecc.
- Informazioni di tipo “dual-way”. Per questa tipologia è prevista la possibilità da parte dell’utente di interagire con le singole strutture pubbliche, inoltrando dati di ritorno (read/write). A titolo di esempio, i dati considerati possono essere gli stessi riportati nel punto precedente, ma con interattività dell’utente che fornisce feedback sui dati e servizi da loro utilizzati.
- Informazioni audiovisive multimediali, “on demand e push”, fruibili sia da postazioni fisse (ad esempio, TV, desktop PC), sia tramite dispositivi mobili (ad esempio, smartphone, tablet), mediante utilizzo di applicativi specifici.

I vari livelli del modello di riferimento possono essere costruiti a partire da elementi base già presenti allo stato dell’arte (nessuna nuova tecnologia necessita di essere creata per la loro definizione). Tuttavia è importante sottolineare come tali elementi base abbiano già architetture di riferimento e standard specifici più o meno consolidati che, allo stato attuale, sono ancora incapaci di un buon livello di interoperabilità nell’interscambio di dati; essi necessitano quindi di essere orchestrati da un livello superiore più astratto, capace di abilitare un maggior grado di cooperazione e coordinamento utile soprattutto per la raccolta, gestione e fruizione della grossa mole di dati generati dalle diverse sorgenti. In virtù di tali osservazioni, per poter indirizzare e consentire ai molteplici attori coinvolti nelle SC, in primis le PA, di agire in maniera consapevole e incisiva nella loro realizzazione, gli standard già disponibili devono essere opportunamente individuati e classificati (si veda a tal riguardo la sezione 7). Tali azioni devono essere definite nel contesto di una governance (sezione 7.6.3) preconstituita e approvati secondo un processo stabilito nell’ambito di un’organizzazione e/o comitato tecnico di raccordo.

15.4. La sostenibilità del modello

I principali aspetti di sostenibilità del modello proposto sono sintetizzabili in:

- Organizzazione;
- Capacità di analisi di standard, di soluzioni tecnologiche disponibili e loro integrazione Sicurezza delle persone, delle

informazioni, delle cose Evoluzione culturale dei cittadini e delle organizzazioni stesse.

Riguardo l'organizzazione, risulta chiaro che occorrerà un modello organizzativo al di sopra di quello attuale, dedicato ad affrontare le tematiche smart. Esso dovrà essere architettato in modo da potersi interfacciare adeguatamente ed efficacemente con i vari responsabili di processi interni ed esterni alla PA per ottenere i risultati necessari ed attesi dal Modello di Integrazione tra servizi.

La sostenibilità complessiva si dovrà anche avvalere di una rilevante capacità di analisi delle soluzioni esistenti, implementate o in arrivo sull'orizzonte tecnologico, in modo da favorire la loro graduale integrazione e orientare/indirizzare la convergenza verso gli standard più consolidati, evitando anche una frammentazione eccessiva che minerebbe alla base la scalabilità e replicabilità, nonché l'ottimizzazione economica ed ambientale in senso lato.

Se pensiamo al Modello di integrazione dei dati, ad esempio, si impone come fondamentale l'aspetto della sicurezza come denominatore comune che tocca le comunità in termini di privacy e di sicurezza fisica così come i rischi collegati alle networks/web of things, che per loro natura agiscono con scarso intervento dell'uomo, ma si basano su dati ed informazioni raccolte da reti di sensori o fornite da sorgenti specifiche. Allorché i dati vengono integrati, aggregati, elaborati e resi fruibili anche dove non erano stati originariamente generati, aumenta l'importanza della sicurezza nell'ottica della sostenibilità.

Il Modello di integrazione partecipativo risulta essere quello più delicato e strategico riguardo la sostenibilità. Esso è probabilmente il più rilevante come ingrediente del concetto di SC. Senza una cultura partecipativa la smartness rischia di perdere le ragioni principali di esistenza. Essa è però il punto cruciale su cui si basa ogni altra cifra di merito di sostenibilità. Occorre quindi mettere in atto politiche e iniziative abilitanti verso la cultura partecipativa, che investe diffusione di conoscenze tecnologiche, campagne ed iniziative di informazione aperta e trasparente volte alla diffusione delle conoscenze delle problematiche ambientali e dei relativi risvolti economici. Così come è auspicabile una rinnovata capacità aggregativa da parte della PA delle tante sotto-comunità già esistenti e che a loro modo hanno spesso avviato processi e modalità di intelligenza collettiva. Ciò vale per i cittadini e le forme associative tra cittadini, ma vale certamente anche per le organizzazioni aziendali e le associazioni di imprese.

Un aspetto trasversale a tutto quanto detto sopra è sicuramente la capacità di imporre forti requisiti di scalabilità e replicabilità dei modelli. La spinta a privilegiare la dimensione orizzontale dei modelli rappresenta sicuramente un elemento decisivo in questa direzione, ma non basta.

Occorre anche una capacità di "guida ed indirizzo" che, sappia ben gestire la transizione tra le soluzioni ed i modelli "legacy" o di prima generazione verso modelli standardizzati che, oltre a favorire e garantire scalabilità e replicabilità, stimolano il modello partecipativo. Vista quindi la complessità intrinseca, un elemento che può essere cruciale nella sostenibilità del modello è la possibilità di costituire Competence Center locali capaci di stimolare e accompagnare i progetti SC non solo dal punto

di vista tecnologico, indirizzando verso modelli standardizzati necessari, ma anche soprattutto dal punto di vista organizzativo e/o culturale all'interno della PA.

15.5. La governance del modello

Per rendere attuabile una politica di sviluppo delle iniziative appartenenti al paradigma delle SC, e arrivare a definire il modello di riferimento sul quale convergere al fine di ottenere integrazione, cooperazione, inclusione e massimizzazione degli investimenti e degli obiettivi, realizzando le condizioni di ampia replicabilità, scalabilità e di sviluppo, occorre dare un impulso significativo alle azioni di governance centrale.

A tal riguardo, si può delineare un modello di governance in grado di regolare e dirigere un fenomeno ampio su scala nazionale. Tale modello può essere costituito da una Commissione SC (o Commissione) preposta agli indirizzi strategici sulle iniziative SC. Tale Commissione:

a) assicura il raccordo tra le amministrazioni pubbliche, nel rispetto delle funzioni e dei compiti spettanti a ciascuna di esse;

b) approva le linee guida, le modalità operative e di funzionamento dei servizi e delle procedure per realizzare la interoperabilità fra i servizi erogati dalle amministrazione e dai soggetti privati nella realizzazione di pubblici servizi;

c) promuove l'evoluzione del modello organizzativo e dell'architettura tecnologica delle SC in funzione del mutamento delle esigenze delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini e delle opportunità derivanti dalla evoluzione delle tecnologie;

d) promuove la interoperabilità fra i sistemi, nel rispetto delle regole tecniche del CAD;

e) promuove presso il mercato la definizione di standard aperti e regole di interoperabilità;

f) promuove anche in accordo con il mondo della ricerca e quello delle imprese pilot per la definizione di modelli da concettualizzare ed estendere, secondo criteri di sviluppo precompetitivo;

g) verifica, su mandato delle amministrazioni di volta in volta competenti, e d'intesa con queste ultime il rispetto delle linee guida emanate;

h) promuove il recepimento degli standard necessari a garantire l'attuazione del modello concettuale di cui alla figura precedente.

Dato il contesto e le attività, la Commissione dovrebbe avere come rappresentanti membri delle Pubbliche Amministrazioni Centrali (PAC) maggiormente coinvolte, delle Pubbliche Amministrazioni Locali (PAL), delle associazioni di imprese e cittadini. La Commissione dovrebbe autoregolamentare il proprio funzionamento, avvalendosi per le attività istruttorie e di supporto dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

15.6. Spunti per una visione strategica condivisa

Per mettere in pratica la visione unitaria e integrata deve essere prevista una strategia per la realizzazione di SC a livello nazionale, così da consentire una possibile federazione delle soluzioni calate nelle singole realtà locali e lo sfruttamento delle eventuali economie di scala ottenibili dal riuso e dall'integrazione di infrastrutture tecnico/organizzative già presenti sul territorio, nonché esporre, in una visione coerente e omogenea, una strategia italiana nel colloquio con analoghe situazioni internazionali. La strategia deve toccare diversi aspetti quali una governance che raccordi le diverse iniziative per uno sviluppo coerente dell'innovazione nelle città, un framework tecnologico e organizzativo per l'interoperabilità nella PA entro il quale normare, coordinare e/o curare la gestione dei dati e informazioni prodotte dalle diverse fonti eterogenee abilitando un modello SC generalizzato. In tale contesto diversi punti chiave devono essere considerati.

Da un punto di vista architettonico, è necessario definire specifiche e documenti "open" e "standard", modelli e architetture di interoperabilità con l'impiego di "qualification authorities" che possano fornire "un marchio" del livello di interoperabilità raggiunto, e infine i ruoli di sussidiarietà.

I modelli SC integrati devono essere valutati in rapporto alle infrastrutture locali e nazionali preesistenti, e in generale allo sviluppo dell'e-government. A tal riguardo, la definizione di categorie di indicatori, individuate anche attraverso la cooperazione con soggetti competenti in materia (e.g., soggetti del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN)), facilita la valutazione del raggiungimento di tali obiettivi. Gli indicatori possono essere specificati in relazione (i) ai livelli di standardizzazione e di integrazione raggiunti, (ii) allo stato operativo delle SC in un determinato istante temporale, (iii) alla qualità dei risultati raggiunti sul fronte del miglioramento dei livelli di sostenibilità e inclusione e del livello di soddisfazione da parte dei cittadini nei confronti dei servizi. Tutto ciò si può ottenere individuando KPI opportuni per la valutazione della qualità dei sistemi e balanced scorecard per la sostenibilità delle soluzioni. Infine, da un punto di vista tecnico un'analisi delle possibili problematiche legate all'indirizzamento massivo di dispositivi tramite protocollo IP (diffusione del protocollo IPv6, contemporanea coesistenza con l'IPv4, routing, ecc.) e alla disponibilità di larga banda (per alcune applicazioni) diventa strategica per l'implementazione del paradigma SC.

Da un punto di vista dell'inclusione sociale e della partecipazione, la definizione di una vetrina per la promozione delle soluzioni può essere un valido stimolo anche per rendere le persone consapevoli del ruolo attivo che esse possono avere per contribuire ad aumentare il livello di avanguardia delle realtà che vivono tutti i giorni. Le persone infatti sono "portatori" di conoscenza e in quanto tali devono essere messe nelle condizioni, sia con interventi di alfabetizzazione sia con interventi tecnologici, di rilasciare la conoscenza da loro posseduta ai fini della diminuzione del digital divide e della conseguente crescita di tutta la comunità di appartenenza. Tutto questo tuttavia, diventa ancor più efficace se si "restituisce" alle persone informazioni e dati, possibilmente di qualità, attraverso strumenti pubblici (ad esempio, open data) così da consentire, soprattutto alle PA, di rispondere da un lato a priorità di trasparenza e accountability, e dall'altro a obiettivi di riuso per la

creazione di ulteriore intelligenza (attraverso la progettazione e implementazione di applicazioni e servizi aggregati).

Da un punto di vista normativo e di gestione, l'analisi condotta nel presente documento evidenzia che la definizione di una governance dello sviluppo delle SC è necessaria per supportare le SC nel raggiungimento degli obiettivi di inclusione sociale, sostenibilità tecnologica e socio-ambientale e anche di sviluppo del mercato. Tale governance deve essere fatta in maniera tale da abilitare la dimensione orizzontale del paradigma SC in grado di facilitare lo sviluppo dell'interoperabilità e della standardizzazione delle soluzioni, condizioni necessarie per rendere le città veramente "intelligenti". La governance deve promuovere la creazione di competence center territoriali e definire l'insieme di regole tecniche e linee guida che definiscano la dimensione nazionale (e quindi il modello di riferimento "orizzontale" proposto nel presente documento); le regole tecniche e le linee guida devono essere opportunamente raccordate con altre regole relativi a framework tecnologici già in uso presso le pubbliche amministrazioni.

Va infine sottolineato che il summenzionato processo di definizione dei KPI ex ante e della loro misurazione ex post, per tutte le proposizioni contenute nel presente documento, deve considerarsi lo strumento decisionale indispensabile per motivare il passaggio dalle logiche di sperimentazione di breve durata, finora troppo spesso sottese alla proposizione di soluzioni innovative, a logiche di sistema, le uniche in grado di rendere stabili e duraturi i benefici della digitalizzazione dei servizi in ottica SC.

E' in questo contesto che l'Agenzia per l'Italia Digitale intende promuovere le azioni necessarie per l'emanazione di Linee Guida e Regole tecniche a supporto e sviluppo delle iniziative SC nelle Pubbliche Amministrazioni.

16. Le nuove tecnologie applicate al Governo del Territorio come strumento tecnico per favorire la costruzione della conoscenza condivisa

16.1. Dati territoriali e processi di Governo del Territorio

In questa tesi viene trattata la modellazione di un sistema informativo per la gestione delle risorse utili ai processi di governo del territorio. Il modello del sistema prevede l'organizzazione delle attività legate ai processi di governo, classificate secondo i principali temi territoriali, e dei dati disponibili, organizzati in base al loro contenuto.

Viene quindi implementato un sistema che contiene un inventario dei dati disponibili e che consente anche la gestione delle attività, mantenendo una registrazione di quando e come i dati sono impiegati.

Lo schema generale del modello è stato organizzato dividendo le attività svolte, classificate secondo i principali temi territoriali, e i dati disponibili, organizzati secondo la loro categoria e contenuto.

La forte evoluzione tecnologica presente nella nostra epoca è accompagnata da grandi innovazioni culturali e sociali. Le potenzialità del calcolo automatico e della elaborazione di massa dei dati hanno esteso le possibilità di gestione delle informazioni, rivoluzionando i processi organizzativi pur rimanendo di fatto materia per pochi esperti.

Solo con l'avvento della componente comunicativa diffusa, realizzata da internet, l'innovazione ha potuto raggiungere la dimensione collettiva, dando origine al network di conoscenza condivisa rappresentato dal web.

Tale conoscenza emerge proprio grazie ad un processo di qualificazione dell'informazione contenuta nei dati, che vengono espressi

sempre più secondo forme condivise e comprensibili e sempre più relazionati tra loro.

Una delle innovazioni teoriche più recenti è data dal paradigma del web 2.0 che promuove gli utenti del web da semplici fruitori a creatori di informazione e conoscenza. Per rimanere coerenti con il modello diffuso e condiviso su cui si basa internet, tale conoscenza deve essere utilmente riconosciuta valida dall'intera comunità. Quindi ogni utente può creare nuova conoscenza, ma rimanendo all'interno del dominio cognitivo collettivo. In pratica si sono diffusi nuovi strumenti di condivisione della conoscenza, basati su apposite reti sociali nate sia per facilitare la cooperazione, ma anche per garantire la validità dei contenuti tramite dibattiti pubblici.

Un'altra importante innovazione è data dalla possibilità di integrare nei dati la loro informazione geografica, specificando i luoghi a cui sono collegati. Questa innovazione ha delle forti implicazioni: immaginiamo per esempio una notizia di un fatto di cronaca associata al luogo in cui questo è avvenuto, oppure una fotografia che riporta il dove e il quando è stata scattata. Tale esplosivo fenomeno di indicizzazione geografica delle informazioni porta ad immaginare nuovi percorsi cognitivi di fruizione: un cittadino può essere guidato nella scoperta del territorio da una serie di indicazioni lasciate lì da altre persone che lo hanno vissuto prima di lui.

Indubbiamente siamo di fronte ad un nuovo scenario di riferimento a livello sociale, culturale e organizzativo. Un nuovo scenario di riferimento il dato georiferito una rete unica e aperta reti sociali e conoscenza condivisa

Le nuove applicazioni web geografiche, basate sul concetto di condivisione dei dati in tempo reale, hanno di fatto portato ad un vasto pubblico la consapevolezza dell'importanza del dato georiferito (per esempio Google Earth o MsVirtualEarth). La diffusione di dispositivi di localizzazione satellitare, a volte integrati in altri strumenti quali telefoni cellulari o macchine fotografiche, rende possibile per chiunque produrre nuova informazione geografica. Le informazioni, che possono essere condivise tramite le reti sociali, sono riferite ad un territorio e ne ampliano la documentazione. Allo stesso modo, la raccolta di informazioni territoriali tematiche, a cura di organizzazioni e associazioni, può essere di supporto ai processi di governo del territorio e dell'ambiente.

In questo contesto, i modelli di rappresentazione cartografica del territorio possono essere sostituiti da un sistema integrato di informazioni georiferite, organizzate e catalogate, rese disponibili ai vari attori delle politiche territoriali tramite una condivisione via web.

L'innovazione tecnologica permette inoltre di realizzare nuove soluzioni di monitoraggio continuo utilizzando sensori connessi alle reti di comunicazione, con applicazioni nel governo e amministrazione del territorio, quali il controllo della mobilità urbana, del rischio idrogeologico, il monitoraggio della qualità ambientale.

Anche la possibile integrazione di informazione digitale proveniente da varie fonti facilita l'emergere di nuove applicazioni utili per la gestione del territorio e dell'ambiente. Sempre più si impone per gli attori pubblici un continuo aggiornamento su metodi e tecnologie, in

risposta alla crescita della domanda di conoscenza territoriale e ambientale, sollecitata dalle recenti leggi regionali sul governo del territorio.

16.2. I dati territoriali disponibili

I dati principalmente utilizzati nelle attività legate ai processi territoriali sono quelli di base preparati dagli enti territoriali. Questi sono costruiti spesso sulla base di rilievi lunghi e costosi e di elaborazioni impegnative.

L'innovazione tecnica degli strumenti di rilievo e delle tecnologie ad essi associate permette di acquisire nuovi dati con tempi e costi inferiori al passato. La disponibilità di nuovi dati (anche nel senso di maggior copertura spaziale e temporale) consente di innovare le metodologie di analisi.

La nuova dinamicità nella creazione e nell'uso dei dati pone l'accento sul problema di disporre di uno strumento che permetta di mettere a sistema le conoscenze e le esperienze, evidenziando le possibili sinergie per i rilievi e per le analisi. Tale strumento potrebbe raccogliere lo sforzo di soggetti pubblici e privati nella creazione e raccolta di dati e di metodi, al fine di costruire una infrastruttura di informazioni e di conoscenze socialmente diffuse sui temi territorio e ambiente. Inoltre consentirebbe di rendere disponibili quadri conoscitivi tematici sui grandi problemi dell'ambiente, della mobilità, della sicurezza idrogeologica, dell'uso del suolo, della pianificazione del territorio. Al contrario dei progetti di coperture cartografiche estensive con aggiornamenti poco frequenti e costosi, si rendono disponibili approfondimenti verticali (tematici) su aree limitate, aggiornati periodicamente con dati precisi e affidabili e con una struttura informativa costruita sulla base delle domande di conoscenza.

16.3. Una base di conoscenza condivisa

La costruzione di una base di conoscenza condivisa può avvenire mettendo a sistema l'offerta dei dati e la domanda informativa che nasce dai temi legati al governo del territorio. I temi ambientali e territoriali vengono affrontati tramite processi di governo, in cui la domanda informativa si esplica: in parte viene soddisfatta dai dati di base disponibili, in parte vengono evidenziate lacune che possono essere risolte solo con nuovi rilievi. I rilievi, che possono essere remoti (dato originale da satellite o da aereo) o a contatto (sensori nel territorio), vengono elaborati, secondo specifiche metodologie, creando nuova informazione. L'offerta si arricchisce e risponde meglio alla domanda, ma nel contempo ne genera di nuova, richiedendo quindi una innovazione anche nei processi di governo. In tale ciclo vi è uno scambio di conoscenze, raccolte in un sistema integrato che ne consente la condivisione. Ad ogni iterazione aumenta la disponibilità e la qualità dei dati, ma anche e soprattutto la possibilità che i processi di governo

riescano a rispondere compiutamente ai problemi posti dai temi territoriali.

16.4. Il Dato

Viene definita una entità concettuale chiamata Dato, con i seguenti attributi:

- Il codice che rappresenta la chiave primaria di identificazione di un elemento;
- Il nome che consente una identificazione cognitiva;
- La descrizione libera, sulla sua natura e struttura;
- Il periodo, che può essere quello di rilievo oppure quello considerato a livello di analisi (ad esempio per i risultati di analisi nel tempo);
- Il formato del dato, che indica il modello di riferimento quali raster, vettoriale, grafo, oppure può essere una tabella di dati (senza contenuto spaziale);
- L'accuratezza spaziale, che permette di esprimere la sua precisione (geometrica o di risoluzione);
- La fonte, intesa come l'ente o l'organizzazione che fornisce tale dato;
- La disponibilità (o meno) e quindi i riferimenti ai materiali associati (file, servizio web, dati su geodatabase...);
- La copertura del dato, intesa come area a cui si riferisce; questo attributo è gestito tramite un dominio di tipo geometry.

Per certi tipi di dati alcuni di questi attributi potranno essere non significativi o non necessari. Il sistema consente comunque di lasciare vuoti quelli che non si applicano al singolo caso.

I dati sono organizzati in base ad una classificazione di contenuto. Tale classificazione è su due livelli, definiti concettualmente come Categoria e Contenuto, collegati da una relazione gerarchica stretta. Ogni dato deve essere relazionato obbligatoriamente ad un contenuto. La classificazione dei contenuti viene creata nella fase iniziale di avvio del progetto, eseguendo un'analisi sui dati raccolti. Ciò nonostante, alcune integrazioni possono diventare utili man mano che si caricano nuovi dati nel sistema.

16.5. La domanda informativa ed i temi di governo del territorio

Anche in questo caso si è scelta una classificazione a due livelli, definendo le entità concettuali MacroTema e Tema.

I temi di governo del territorio sono gli elementi di origine dei processi, che ne analizzano i problemi e le criticità. Sono stati quindi identificare a priori i macro-temi, quali energia, mobilità, conservazione della natura, da cui i singoli temi derivano.

Occorre prestare una particolare attenzione alla scelta dei termini da utilizzare, al fine di definire chiaramente qual è l'aspetto o la problematica da considerare. Per esempio, si prenda il macro-tema rischio naturale con i suoi temi specifici: geologico, idrologico, incendi boschivi, meteorologico, oceanografico e biologico. Il termine rischio è non sufficientemente preciso, in quanto può essere utilizzato sia in riferimento alla situazione di vulnerabilità dell'oggetto che a quella di pericolosità dovuta all'oggetto.

Tale anomalia può essere in parte spiegata considerando che per questi temi spesso si intende la pericolosità, ma una maggior specificità sarebbe utile.

Nel sistema non vengono rappresentati esplicitamente i processi di governo, anche in considerazione della complessità necessaria di una gestione efficace di tali processi. Si è scelto invece di rappresentare le attività che vengono effettivamente svolte. La parte di processo che si intende gestire può essere sintetizzata come una successione di attività che generano dei prodotti e i conseguenti utilizzi applicativi di tali prodotti. Una attività diventa parte integrante di un processo di governo se al suo prodotto (ad esempio un piano) si integrano le chiavi di lettura e di uso, oltre ad un programma di aggiornamento periodico o estemporaneo del dato, in risposta ad un fattore imprevisto.

Viene quindi definita una entità concettuale chiamata Attività, con i seguenti attributi:

- Il codice che rappresenta la chiave primaria di identificazione logica;
- Il titolo che consente una identificazione cognitiva;
- Una descrizione libera, metodologica;
- Lo stato, completato oppure di attività definita e iniziata;
- Il periodo di svolgimento;
- Area considerata, intesa come zona di lavoro; questo attributo è gestito tramite un dominio di tipo geometry.

Anche in questo caso, alcuni attributi potranno essere lasciati vuoti se non si applicano al singolo caso.

16.6. Obiettivi delle attività

Gli obiettivi si interpongono tra i temi e le attività. Rappresentano appunto l'obiettivo che viene perseguito dall'attività, in risposta ad un problema connesso ad uno specifico tema. Continuando l'esempio del macro-tema rischio naturale, il tema rischio idrologico, inteso nel senso della pericolosità, può essere associato a più obiettivi, che si distinguono a livello strategico o di contingenza. Un conto è ottenere una rappresentazione dello stato di fatto, diverso è risolvere le criticità emerse, affrontando il lavoro di messa in sicurezza del territorio. Oppure si può produrre un piano strategico, o anche un piano operativo di

gestione. Se invece la pericolosità si è già manifestata, diventa urgente un piano di gestione dell'emergenza.

Ogni attività deve essere relazionata obbligatoriamente ad un obiettivo e quindi ad un tema.

Come si può immaginare, per una attività vengono utilizzati più dati con differenti modalità di impiego ed efficacia. L'insieme delle modalità di impiego dei dati utilizzati in una attività viene esplicitato nella metodologia seguita, che deve essere descritta con la formalizzazione dell'attività.

Per considerare invece l'efficacia di utilizzo di un dato, si è inserito nel modello una valutazione a livello di relazione di utilizzo, definendo quindi un attributo che è anche indicativo sulla forza della relazione. Tale attributo assume un valore standardizzato (da zero a uno), anche se solo valori medio alti sono considerati validi (1:alta; 0,7 media; 0,5 bassa).

Similmente altre valutazioni sarebbero gestibili, magari relativamente alla efficacia, al costo o altro.

Obiettivi, che si distinguono a livello strategico o di contingenza. Un conto è ottenere una rappresentazione dello stato di fatto, diverso è risolvere le criticità emerse, affrontando il lavoro di messa in sicurezza del territorio. Oppure si può produrre un piano strategico, o anche un piano operativo di gestione. Se invece la pericolosità si è già manifestata, diventa urgente un piano di gestione dell'emergenza.

Ogni attività deve essere relazionata obbligatoriamente ad un obiettivo e quindi ad un tema.

16.7. Registrare l'utilizzo di dati territoriali e valutazioni relative all'utilizzo

La domanda informativa, intesa come l'esigenza di dati che si ha per effettuare le attività, viene mantenuta e tracciata attraverso una relazione trasversale tra le attività e i dati, definita utilizzo dei dati.

La particolarità di tale modello consiste nella mancanza di una relazione diretta tra temi e dati. La relazione alla base della domanda informativa, che appunto relaziona le attività effettuate con i dati in queste utilizzati, è l'unica connessione tra i dati territoriali e le tematiche. Un dato viene considerato afferente ad una tematica solo in presenza di un suo effettivo utilizzo in una attività di governo del territorio.

La registrazione dei dati che sono stati utilizzati in una attività permette di creare un importante base di conoscenza metodologica e anche di ricostruire la filiera attraverso cui si sviluppa la conoscenza del territorio.

Come si può immaginare, per una attività vengono utilizzati più dati con differenti modalità di impiego ed efficacia. L'insieme delle modalità di impiego dei dati utilizzati in una attività viene esplicitato nella metodologia seguita, che deve essere descritta con la formalizzazione dell'attività.

Per considerare invece l'efficacia di utilizzo di un dato, si è inserito nel modello una valutazione a livello di relazione di utilizzo, definendo quindi un attributo che è anche indicativo sulla forza della relazione. Tale attributo assume un valore standardizzato (da zero a uno), anche se solo valori medio alti sono considerati validi (1:alta; 0,7 media; 0,5 bassa).

Similmente altre valutazioni sarebbero gestibili, magari relativamente alla efficacia, al costo o altro.

NORMATIVA

Legge 26 aprile 2012, n. 44 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.

Legge 4 aprile 2012, n. 35 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo".

Legge 24 marzo 2012, n. 27 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività".

Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5 "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo".

Legge 22 dicembre 2011, n. 214 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

Decreto 10 novembre 2011 "Regole tecniche per la definizione delle specifiche di contenuto dei database geotopografici".

Legge 14 settembre 2011, n. 148 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n.138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

D.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235 "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."

COM (2010) 245 f/2 del 26 agosto 2010,

Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 32 "Attuazione della direttiva 2007/2/CE, che istituisce un'infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE) " pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 9 marzo 2010, n. 56 - Supplemento Ordinario n. 47.

Schema di Decreto Legislativo per la modifica del Codice dell'amministrazione digitale secondo l'art. 33 della Legge del 18 giugno 2009, n° 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile" del 22 gennaio 2010".

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del

lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”.

Legge 28 gennaio 2009, n. 2 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 01 aprile 2008 “Regole tecniche e di sicurezza per il funzionamento del Sistema pubblico di connettività previste dall'articolo 71, comma 1-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante il «Codice dell'amministrazione digitale»”.

Legge Regionale toscana 27 dicembre 2007, n. 69 recante “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”.

Decreto Legislativo 4 aprile 2006, n. 159 "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, recante codice dell'amministrazione digitale"

Decreto Legislativo 24 gennaio 2006 “Attuazione della direttiva 2003/98/CE relativa al riutilizzo di documenti nel settore pubblico”.

Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82"Codice dell'amministrazione digitale”.

Decreto Legislativo 28 febbraio 2005, n. 42 "Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'articolo 10, della legge 29 luglio 2003, n. 229"

Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68 “Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della postaelettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3”.

Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 gennaio 2004 “Modalità di assolvimento degli obblighi fiscali relativi ai documenti informatici ed alla loro riproduzione in diversi tipi di supporto”.

Dpcm 13 gennaio 2004 "Regole tecniche per la formazione, la trasmissione, la conservazione, la duplicazione, la riproduzione e la validazione, anche temporale, dei documenti informatici”

Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196"Codice in materia di protezione dei dati personali”.

Legge 29 luglio 2003, n. 229 "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001".

Direttiva 9 dicembre 2002 "Direttiva sulla trasparenza dell'azione amministrativa e gestione elettronica dei flussi documentali."

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 "Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa. (Testo A)."

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428 "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche"

Decreto del Presidente della Repubblica 10 novembre 1997, n. 513 "Regolamento contenente i criteri e le modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici a norma dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59"

Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281 "Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali".

Legge 15 marzo 1997, n. 59 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa".

D.P.C.M. 14 aprile 1994, n. 609. "Regolamento recante norme per l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione".

Decreto Legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 "Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421.

Legge 23 ottobre 1992, n. 421 "Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

Legge 7 agosto 1990, n. 241 "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

Legge 8 giugno 1990, n° 142 "Ordinamento delle autonomie locali."

Legge 23 agosto 1988, n. 400 "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri."

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico* (a cura di G. Deplano), Monfalcone, Edicom 2009

AA.VV. (2003), *“Comunicazione, qualità, usabilità”*, Apogeo Editore, Milano

AA.VV. (2002), *“Models for making GIS available to community organizations: dimensions of difference and appropriateness”*, in Craig W. J., Harris T. M., Weine D., *“Community participation and geographic information systems”*, Taylor and Francis Group, London, pp. 37-52

AA.VV., *Sistemi informativi*, Milano, 2002

ALBERTI C. (2004), *eSociety e riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico. Disciplina comunitaria e riflessi nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*.

ALLEORI T. (2006), *Posta elettronica certificata e regole tecniche*, in *Comuni d'Italia* n. 2/ 2006.

ANDERSEN V. A. (2005), *Egovernment in azione*, Milano, Franco Angeli editore.

ANDREW, C., GOLDSMITH, M. (1998), *“From Local Government to Local Governance – and Beyond?”* in *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp. 101-117.

ARCHETTI M., *Lo spazio ritrovato. Antropologia della contemporaneità*, Roma, Meltemi 2002

ARENA G., *E-government e nuovi modelli di amministrazione*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, Giappichelli, 2005, 129.

ASTRID (2002), *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'Egovernment*, in www.astridonline.it.

BAGNASCO, A., LE GALÈS, P. (2001), *“Le città europee e società e come attori”*, in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 1-45.

BALDUCCI, A. (2000), *“Le nuove politiche della governance urbana”*, in *Territorio*, n°13, pp. 7-15. BOBBIO, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari. BOLOCAN GOLDSTEIN, M. (2000) *“Un lessico per le politiche urbane e territoriali”*, in *Territorio*, n°13, pp. 122-133.

BALESTRERI M. (2005) "ICT e aree marginali. Analisi delle differenti modalità di relazione tra territorio e rete telematica" in Cecchini A., Plaisant A. (a cura di), "Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte", Franco Angeli Editore, Milano, p. 89.

BALLETTI F., SOPPA S., (2005), "Paesaggio in evoluzione. Identificazione, interpretazione, progetto", Franco Angeli, Milano.

BARBANENTE, BORRI e PACE in MACIOCCO, G. (a cura di, 1994), "La città, la mente il piano Sistemi intelligenti e pianificazione urbana", Milano, Franco Angeli Editore, p. 210.

BASSANINI F., "Il Codice della Pubblica Amministrazione Digitale: Luci ed Ombre" in "Il Codice dell'Amministrazione Digitale", Il Sole 24 ore, Milano, 2005.

BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996

BENVENUTI F., *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1950

BERTANI Michele (2005) (a cura di), *Open source*, Milano Giuffrè editore.

BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969

BOMBARDELLI M., *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) G. Arena, Rimini, 2001, 83 ss.

BORRELLI, G. (2004) (acd) *Governance*, Libreria Dante & Descartes, Napoli.
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2001) *Governance. Un libro bianco*,

BORRI D., CELINO A., CONCILIO G. (2005) "Open Content System: prospettive nella pianificazione ambientale" in Cecchini A., Plaisant A. (a cura di), "Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte", Franco Angeli Editore, Milano, p. 42.

BRACCHI G., MAINETTI S., (2005) (a cura di), *Egovernment: l'evoluzione della PA*, Milano, Il Sole 24 Ore.

BUONO, P., COSTABILE, M.F., Di FONZO M. (2001), "Tecniche di visualizzazione a supporto dell'analisi dei dati in FAIRWIS", Atti del Congresso Nazionale su Human-Computer Interaction, HCITALY 2001, Firenze, 26-27 Settembre 2001

CAIA G., *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto Amministrativo*, AA.VV., Bologna, I, 2001.

CALENDA D., (2007), "Internet, giovani e politica. Spunti di dibattito da un'indagine su un gruppo di studenti europei", in "Democrazia e diritto", Franco Angeli Editore, Milano, n. 4/2006 pp. 95-110

CAMMELLI M., *Amministrazione di risultato*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, 2005, 561:

CAMPAGNA M. (2004) "Le tecnologie dell'informazione spaziale per il governo dei processi insediativi", Franco Angeli Editore, Milano

CAMPAGNA M. (2001), "SIRCS: Sistema Informativo Geografico per la gestione degli interventi di recupero del centro storico", in Poletti A (a cura di), "GIS. Metodi e strumenti per un nuovo governo della città e del territorio", Maggioli Editore, Rimini.

CAMMAROTA G. (2006), Le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale in *Giornale di diritto amministrativo* n. 9/2006, pag. 943.

CAMMAROTA G. (2005), La disciplina della posta elettronica certificata, in *Giornale di diritto amministrativo* n. 9/2005, pag. 919.

CAPOCCHI A., (2003), *Il processo di Egovernment nel sistema delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè editore.

CARDARELLI, "Le banche dati pubbliche: una definizione", in *Dir. Inf.*, 2002, p. 321.

CARLONI E., (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, Maggioli, 2005

CARVER S., EVANS A., KINGSTONE R., TURTON I., (1998) "GIS on the WWW: improving public participation in environmental decisionmaking", Paper presentato all'European Association for the Study of Science and Technology Conference, Lisbon, Portugal, October 1998

CASSANO G., GIURDANELLA C., (2005) (a cura di) *il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Milano, Giuffrè editore.

CASSESE S., *Codici e codificazione: Italia e Francia a confronto*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2005, 96

CASSESE S., *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 190; Idem, *Le reti come figura organizzativa della collaborazione*, in *L'Europa delle reti*, (a cura di) A. Predieri, M. Morisi, 2001.

CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983

CAVALLO B., *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1993

CECCHINI A., PLAISANT A. (a cura di, 2005), "Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte", Franco Angeli Editore, Milano

M.P. CHITI, Semplificazione delle regole e semplificazione dei procedimenti: alleati o avversari?, in G. Vesperini (a cura di), Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa?, Milano, 2006, 17 ss.

CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO (2003), *Le firme elettroniche*, Milano, Giuffrè editore, 2003.

CNIPA, *Linea guida per la sicurezza ICT nelle amministrazioni*, a cura del - quaderno n. 23, p. 188.

CNIPA (2008) Il Sistema pubblico di connettività: i consuntivi del primo periodo di attività (Minigrafie).

CNIPA (2007) Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione - Relazione annuale 2006 - Vol. II.

CNIPA, Sistema pubblico di connettività e cooperazione, in Quaderni CNIPA, V, 2004.

COUCLELIS H., (2002), "The construction of the digital city", in Environment and Planning B: Planning and Design n. 31, pp. 5-19

CRAIG W. J., (1998), "The internet aids community participation in the planning process", in "Environ and Urban System", vol. 22, n. 4, pp. 393-404

CRAIG W. J., HARRIS T. M., WEINE D., (2002), "Community participation and geographic information systems", Taylor and Francis Group, London
D'ELIA I., *L'informatica e le banche dati*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, tomo II, Milano, Giuffrè II ed., 2003, p. 1658.

D'ORTA C., *Il SPC: un approccio nuovo alle esigenze della rete delle amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 693

DE GIOVANNI Enrico (2005), *Il nuovo codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82)*, in www.federalismi.it, n. 12/2005.

DE GIOVANNI E., "Presentazione del Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale", Ufficio Legislativo del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie, Roma, 16 giugno 2005

De MONTIS A., De MONTIS S., NIJKAMP P., (2006), "Cyber planning e sistemi interattivi di supporto al piano (SISP): classificazioni e pratiche" Scienze Regionali, N. 3/2005, 97-119.

De PRETIS D., *L'attività contrattuale della p.a. e l'articolo 1 bis della legge n. 241 del 1990: le regole del diritto privato e il principio di specialità*, in *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici cit.*, pp. 29 ss.

DEBARBIEUX B., (2003), "Neufenjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire", in Debardieux B., Lardon S. "Le figuresduprojetterritorial", La Tour D'Aigues, Edition de l'Aube/Datar, pp. 13-36.

DEVOTO G. - OLI G., (voce), in *Il dizionario della lingua italiana*, Firenze, 2002.

DI MARIA E., MICELLI S. (2004), *Le frontiere dell'E-Government cittadinanza elettronica e riorganizzazione dei servizi in rete*, Milano, Franco Angeli editore.

DiPACE R., *Partenariato cit.* Atipici sono anche per B. Cavallo, *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici fra diritto interno e normativa comunitaria: rilievi procedurali e sostanziali*, in *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, a cura di F. Mastragostino, Bologna, 2007, pp. 23 ss.

DiPACE R., *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006, pp. 208 ss.

Dizionario di Internet e delle reti, Milano, 2004

D. DONATI, *Digital divide e promozione della diffusione delle ICT*, in F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'Egovernment*, Torino, Giappichelli, 2005, 209 ss.

DUGATO M., *I contratti misti come contratti atipici tra attività ed organizzazione amministrativa. Dal global service all'inhouseproviding*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, Vol. I, pp. 427 ss.

DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione cit.* e per F. Fracchia, *L'accordo sostitutivo*, Padova, 1998.

DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996

DUNI G. (2005), L'E-Government: dai decreti delegati del marzo 2005 ai futuri decreti entro il 9 marzo 2006, in *Diritto dell'internet*, n. 3/2005.

ERCOLE, E. (1999) "La crescita metropolitana" in Martinotti, G. (acd) *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Il Mulino, Bologna, pp. 191-230.

FORESTER J. (1998), "Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano", Edizioni Dedalo, Bari

FRANCHINI C., *L'organizzazione in Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Tomo I, Milano, 2003, 251 - 373.

FRANCHINI C., *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), Milano 2001 p. 231.

FRESCHI A. C., (2002), "Dall'e-government verso l'e-governance: considerazioni su diversi percorsi possibili"; Workshop "L'attuazione dell'e-government nel sistema regionale toscano - Le politiche di e-government ed il digital divide", Firenze, 13 gennaio 2002.

GIANNINI M. S., *L'amministrazione pubblica nello Stato contemporaneo*, Padova, 1988

GIANNINI M. S., *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1979, 2 - 3, 389 ss.

GIANNINI M. S., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1966, I.

GRANDI M., *Il protocollo dalle origini ai giorni nostri*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 11.

GRECO G., *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003

GROTH J. C.(1994), *ifeuropeis compete*, in *European business review*, n.2/1994.

GUERRA M. P. (2005), *Circolazione dell'informazione e sistema informativo pubblico: profili giuridici dell'accesso interamministrativo telematico*, in *Diritto pubblico* n. 2/2005.

GUERRAM. P., *Il coordinamento dell'informazione nel sistema amministrativo*, in *Informazione e funzione amministrativa*, (a cura di) M. P. Guerra, M. Cammelli, Rimini, 1997, 225 - 254.

GUERRAM. P., *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996; M. Cammelli, *Attività conoscitiva e organizzazione della pubblica amministrazione in Informazione e funzione amministrativa*, 387 ss.

HAGUE William (1998), *The potential for Europe and the limits to Union*, in *European business review*, n. 5/ 1998.

HEALEY, P. (2002), *KeyPhrase: Governance*,

i2010 *Una società europea dell'informazione per e la crescita occupazionale.*

IELO D., *Amministrazione a rete e rete di amministrazione: nuovi paradigmi della global governance* in *Amministrare*, 2003, 3, 377 - 382.

IMPERIALE A., (2001), "Nuove bidimensionalità. Tensioni superficiali nell'architettura digitale", Testo&Immagine, Roma

JESSOP, B. (1998) "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique", in *Revue Internationale des Science Sociales*, n°155, pp. 31-49.

KINGSTON R., (2002), "Web-based PPGIS in the United Kingdom", in Craig W. J., Harris T. M., Weine D., "Community participation and geographic information systems", Taylor and Francis Group, London, pp. 102-112

KINGSTON R., (2002) "Participation and Geographical Information: a Position Paper" XVI AESOP Conference, Volos, Greece, 12th July 2002

KINGSTON R. (1998) "Web based GIS for public participation decisionmaking in the UK" paper presentato al NCGI APPGIS Meeting su "Empowerment, Marginalisation, and Public Participation GIS National Centre for Geographic Information and Analysis" Santa Barbara, California October 14-17th, 1998

KOOIMAN, J. (2003) *Governance. A Social-Political Perspective*

KYUSHIK O., YeunwooJeong, (2002), "The usefulness of the GIS- Fuzzy set approach in evaluating the urban residential environment", in "Environment and Planning B: Planning and Design", vol 29 pp. 589-606

LAFAYE, C. (2003) *Gouvernance et démocratie: quelles reconfigurations?*

LE GALES, P. (2003) *European Cities. Social Conflict and Governance*, Oxford University Press. LEFÈVRE, C. (1998), "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 25, pp.9-25.

LE GALES, P. (2002) "Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione", in *Foedus*, n°4, pp.8-31.

LE GALÈS, P. (2001), "Quali interessi privati nelle città europee?", Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 249-276.

LE GALÈS, P. (1998) "La nuova *political economy* delle città e delle regioni", in *Stato e Mercato*, n°52, aprile, pp. 53-91.

LEONI A. "La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", L'Ufficio Tecnico, Maggioli, 2012;

LEONI A. "L'Amministrazione Digitale ed il Governo del Territorio: tra realtà e nuove prospettive", *Giornale dell'I.U.A.V. di Venezia*, I.U.A.V., 2011;

LONGOBARDI G., *La normativa italiana per il protocollo*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 67.

MAGNAGHI A., *Prospettive emergenti dalla situazione italiana*, Seminario del 9 marzo 2005

MAIELLARO N., (2001), "Il Piano Regolatore Generale: rassegna del Web-GIS nelle Amministrazioni Comunali", in *MondoGIS n°27/2001*

MAIOLI C. (2002), *eGovernance ed eGovernment*, Bologna, Clueb editore.

MANFREDI G., *Accordi e azioni amministrativa*, Torino, 2001,

MARASSO L. (2001), *Innovazione negli enti locali. Metodi e strumenti di eGovernment*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.

MARONGIU D. (2005), *La trasmissione del documento informatico: il ruolo della posta elettronica certificata*, in www.astridonline.it.

MARTINOTTI, G. (1999) "Introduzione", in Martinotti, G. (acd) *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Il Mulino, Bologna, pp. 9-64.

MARTINOTTI, G. (2003) *Social Morphology and Governance in New Metropolis*,

MARZUOLI C., *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982

MASUCCI A. (2000), *Il documento amministrativo informatico*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.

MATTARELLA B. G., *L'informazione amministrativa: profili generali in I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, a cura di F. Manganaro e A.R. Tassone, Torino, 2005.

MAYER, M. (2001), "I movimenti sociali come attori politici nelle città europee: la loro evoluzione fra gli anni '70 e '90", in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 183-214.

MAYHEW D., (1999), "The UsabilityEngineeringLifecycle: A Practitioner'sHandbookfor User Interface Design" Morgan Kaufmann Publishers, San Francisco

MENICHETTI E., in E. CARLONI (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, cit. 9 Cfr.

MERLONI F. (2005) a cura di), *Introduzione all'E-Government*, Torino, Giappichelli editore.

MERLONI F., *Sull'emergere della funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, (a cura di) F. Merloni, Rimini, 2001, 76 - 77.

MERUSI F., *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 21

MIELE G., *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. Giur.*, XXVI, 1933, 172 ss.

MINGIONE, E. (1989) "Prefazione" in Saunders, P., *Teoria sociale e questione urbana*, Roma, Edizioni Lavoro.

MINGIONE, E. (2001) "Il lato oscuro del welfare: trasformazione delle biografie, strategie familiari e sistemi di garanzia" in *Atti del Convegno 'Tecnologia e Società*, Accademia dei Lincei, Roma.

MINGIONE, E. (2002) *Social, Demographic and Economic Transformations: Lines for an Historical Framework of Analysis*

MINGIONE, E. (2003) *Social Exclusion and Local Welfare in European Cities*,

MIT (2002), *Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione*.

MONTI C., (2004), "Gli obiettivi del recupero del patrimonio edilizio esistente", in Deplano G., (a cura di) "Politiche e strumenti per il recupero urbano", Edicom Edizioni, Monfalcone (GO), p. 47

MOULAERT, F., RODRIGUEZ, A., SWYNGEDOUW, E. (2003), "The Contradiction of Urbanizing Globalization", in Moulder, F., Rodriguez, A., Swyngedouw, E. (acd) *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford university Press, pp. 247-266

NATALINI A., *Il SPC eredita i problemi della RUPA*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7/2005, p. 702.

NATALINI A., *L'e-Government nell'ordinamento italiano*, in, G. Vesperini, (a cura di), *L'e-government*, Milano, 2004, p. 6.

NATALINI A. (2003), le strategie per l'innovazione tecnologica delle amministrazioni pubbliche, in *Giornale di diritto amministrativo*.

NIGRO M., (voce) *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, in *Enc. Giur. Treccani*, II, 1988

NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966;

NIXON P.G., KOUTRAKOUVASSILIKI N. (2007), "E-government in Europe: Re-booting the state", Routledge Taylor and Francis Group, London, New York

NIELSEN, J., (1993), "Usability Engineering" Academic Press, Boston Poletti A (a cura di, 2001), "GIS. Metodi e strumenti per un nuovo governo della città edel territorio", Maggioli Editore, Rimini

NORRIS P. (2001), *Digital Divide: civic engagement, information proverty, and the internet worldwide*, London, CambrigeUniversity Press.

NORTH CENTRAL TEXAS COUNCIL OF GOVERNMENT (2000), *eGovernment Fall Forum*.

NOTARMUZI C. (2005), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in www.astridonline.it.

NOTARMUZI C. (2005), *Il procedimento amministrativo informatico*, in www.astridonline.it

NUVOLATI, G. (1998) *La qualità della vita nelle città: metodi e risultati delle ricerche comparative*, Milano, FrancoAngeli.

ONU (2005), *Benchmarking Government: A Global Prospective, Assessing the Progress of the UN Members States*.

ORLANDO V.E., *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1897, I, 28.

OSANGHI A. (2006), *Firme elettroniche e documento informatico: il codice richiede ulteriori integrazioni*, in www.astridonline.it.

PAOLANTONIO N., *Autoregolamentazione consensuale e garanzie giurisdizionali*, in *Cons.Stato*, 2000, II, p. 805

PAPADOPOULOS, Y. (2003) "Cooperative Forms of Governance: Problems of Democratic Accountability in Complex Environments" in *European Journal of Political Research*, n° 42, pp. 473- 501.

PERULLI, P., RUGGE, F., FLORIO, R. (2002) "Reti di città: una forma emergente di governance europea" in *Foedus*, n°4, pp. 53-69.

PIAZZA D. (2003) (a cura di), *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli editore.

PIGLIAPOCO S., *La gestione informatica dei documenti*, in *Il protocollo informatico per la pubblica amministrazione*, (a cura di D. Piazza), Maggioli, 2003, p. 89.

PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, Milano, 2005

- PREDIERI A., *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Torino, Il, Milano, 1974
- PONTIB., *Open Data and Trasparency: A ParadigmShift*, in *Informatica e diritto*, 2011, 305 ss.
- QUARANTA M. (2006) (a cura di), *Il Codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, Liguori editore.
- RICCI F. (2003), *Scritture private e firme elettroniche*, Milano, Giuffrè-Luiss University Press.
- RIZZO F. (2004), *Il documento informatico <<paternità>> e <<falsità>>*, Pubblicazioni della scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino, Napoli, Edizioni scientifiche, Napoli, 2004.
- RONCEHTTA A. (2002), "Architettura della conoscenza. Teorie e metodiche della progettazione multimediale", Politecnico di Torino - sedi di Torino e Mondovì - Regione Valle d'Aosta; Torino; Celid Editore
- SACCHI L., UNALI M., (a cura di, 2003), "Architettura e cultura digitale", Skira Editore, Milano
- SALA G., *Potere amministrativo e principi dell'ordinamento*, Milano, 1993, p. 255,
- SALET, W., THORNLEY, A., KREUKEL, A. (2003-a), "Institutional and SpatialCoordination in EuropeanMetropolitansRegions", in Salet, W., Thornley, A., Kreukel, A., *MetropolitanGovernance&Spatial Planning*, Spoon Press, pp. 1-19.
- SALET, W., THORNLEY, A., KREUKEL, A. (2003-b), "Practices of MetropolitanGovernance in Europe", in Salet, W., Thornley, A., Kreukel, A., *MetropolitanGovernance&Spatial Planning*, Spoon Press, pp. 377-389.
- SANDULLI A., Il procedimento, in *Trattato di diritto amministrativo*, (a cura di S. Cassese), tomo II, 1036, Milano 2003.
- SANDULLI A. M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989
- SARZANA DI S. IPPOLITO F. (2003) (a cura di), *Egovernment. Profili teorici ed applicazioni pratiche del governo digitale*, Piacenza, La Tribuna.
- SASSEN S., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Milano, Bruno Mondadori, 2008.
- SAUNDERS, P. (1989), *Teoria sociale e questione urbana*, Roma, Edizioni Lavoro. STOKER, G. (1998-a) "Theory and Urban Politics", in *International Political Science Review*, vol.19, n°2, pp.119-129.

SCHRENK M., POPOVICH V., BENEDIKT (2007), "REAL CORP 007: To Plan IsNotEnough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development" - Proceedings of 12th International Conference on Urban Planning and Spatial Development in the Information Society, Vienna

SCHULZE-WOLF T., (2007), "InternetBasedParticipation: Emerging From A Local Planning Tool To A Federal participation-System", in Shrank M., Popovich V., Benedikt J. (eds.), "REAL CORP 007: To Plan IsNotEnough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development" - Proceedings of 12th International Conference on Urban Planning and Spatial Development in the Information Society, Vienna, pp. 297-303

SCHON D. A., (1999) "High Technology and low-incomecommunities. Prospects for the Positive Use of Advanced Information Technology", Mit Press Cambridge, Massachusetts, London, England

SEASSARO L., (1995) "Attori per una conoscenza consapevole e condivisa", in "Terza rassegna Urbanistica Nazionale - Sistemi informatici territoriali", supplemento a Urbanistica Informazioni n. 141

SECONDINI P., (1999), "Sistemi informativi geografici, nuove forme del piano e comportamenti etici del pianificatore", in Besio, M. e Monti, C. (a cura di) "Dal cannocchiale alle stelle. Strumenti per il nuovo piano", Franco Angeli, Milano

SHNEIDERMAN B., PLAISANT C., (2004) "Designing the user interface: strategies for effective human-computer interaction (fourth edition)", Reading, MA, Addison-Wesley Publisher

SORACE D., *Diritto delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2005, p. 329

SPASIANO M. R., *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2005, pp. 69 - 77.

SPASIANO M. R., *La funzione amministrativa: dal tentativo di frammentazione* cit., 2435 - 2441;

STOKER, G. (1998-b) "Cinqproposition pour unethéorie de la gouvernance", in *RevueInternationale des Science Sociales*, n°155, pp.19-30.

TEBROMMELSTROET M., (2007), "Planning supportsystems for the integration of land use and transport; new ways of using existing instruments", in Schrenk M., Popovich V., Benedikt J. (eds.), "REAL CORP 007: To Plan IsNotEnough: Strategies, Plans, Concepts, Projects and their successful implementation in Urban, Regional and Real Estate Development", Vienna, pp. 745-754

TORCHIA L., *Le amministrazioni nazionali*, Cedam, 1986.

VAN KERSBERGEN, F., VAN WAARDEN, K. (2004) "Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy", in *European Journal of Political Research*, n° 43, pp. 143-171.

VELTZ, P. (2001) "Le città europee nell'economia mondiale" in Bagnasco, A., Le Galès, P. (acd) *Le città nell'Europa contemporanea*, Liguori, Napoli, pp. 45-65.

VESPERINI G. (2004) (a cura di), *Le Government*, Milano, Giuffrè editore.

VISCIOLA M. (2006), "Usabilità dei siti web. Curare l'esperienza d'uso in Internet", Apogeo Editore, Milano

ZAGAMI R., *Le firme elettroniche*, Milano, 2003, p. 20.

ZEDDA D., (2007), "Proposta per lo sviluppo di un processo partecipato in rete Internet. Il caso del comune di Sinnai" ITCG "Einaudi" Senorbì, in atti del Seminario di studio "Governance, pianificazione e valutazione strategica", 2 aprile 2007, Cagliari

ZELDMAN J., (2001), "Dalla carta al web. Istruzioni per l'uso per designer di talento", Editore Hops Libri, Milano

ZICCARDI G. (2005) (a cura di), *Telematica giuridica*, Milano Giuffrè editore.

ZOCCHI P. (2005), *Il Codice dell'amministrazione digitale*, inserto pubblicato in allegato a Il Sole-24 Ore del 7 febbraio 2005, in www.astridonline.it.

SITOGRAFIA

www.agenda-digitale.it

www.astridonline.it

www.circitalia.it

www.cnipa.gov.it

<http://www.cnipa.gov.it>

www.cronache-egovernment.it

www.digitpa.gov.it

www.e.toscana.it

ec.europa.eu/dgs/jrc,

www.esprid.org

www.europa.eu/documents/comm./index_it.html

http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/recent/index_2001.html

http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/index_en.htm

www.federalismi.it

www.flossfvg.blogdns.org

www.forumpa.it

www.funzionepubblica.gov.it

<http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/02-4/02-4.pdf>

<http://www.geog.leeds.ac.uk/papers/98-5/>

www.giustamm.it

www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/

www.impresainungiorno.gov.it

<http://www.innovazione.gov.it/>

www.interlex.com

<http://www.irpa.eu/>

www.mit.gov.it

www.miur.it

www.nuovomunicipio.org/forum/leggepartecipazione/050309magnaghi.html

www.retetoscana.it

<http://www.ricercasit.it/QCAD/Content.aspx?page=47>

<http://www.servizidemografici.interno.it>

<http://www.shakti.uniurb.it/eurex/>

<http://www.sigmater.it>

<http://www.simontagna.it>

<http://www.sociologia.unimib.it/mastersqs/dida/dida.htm>