
CATERINA FLICK - VINCENZO AMBRIOLA

LA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA TELEMATICA FRA PREVISIONI NORMATIVE ED EFFETTIVITÀ

SOMMARIO: I. Introduzione. — II. Il rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione. — II.1. La comunicazione come veicolo di informazione. — II.2. svolgimento di un procedimento amministrativo con la partecipazione del cittadino ed esercizio del diritto di accesso. — II.3 L'accesso telematico è un diritto?. — II.4. Documenti informatici, dati informatici e diritto all'informazione. — III. Verifica dell'effettività del diritto del cittadino all'uso delle tecnologie. gli adempimenti della Pubblica Amministrazione. — III.1. L'organizzazione interna della Pubblica Amministrazione. — III.2. I rapporti con l'esterno della Pubblica Amministrazione. — IV. Conclusioni.

I. INTRODUZIONE.

La relazione annuale presentata dal CNIPA¹ all'inizio del 2006 sullo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione, nell'esaminare l'attuazione dei principi dettati dal d.lgs. 82/2005, recante il Codice dell'Amministrazione Digitale (da ora: CAD) e, in particolare, lo stato dell'*e.government*, illustra un lungo e variegato elenco di servizi telematici forniti dalle amministrazioni centrali a cittadini e imprese.

Il CNIPA ha rilevato che negli ultimi anni la diffusione di nuove tecnologie e di Internet ha contribuito a trasferire il punto di contatto tra Pubblica Amministrazione e utente dal tradizionale ufficio pubblico a quello virtuale (il sito web), che garantisce una maggiore disponibilità di servizi, la delocalizzazione dell'accesso, la trasparenza delle procedure amministrative e la semplificazione del rapporto. Tale realtà ha portato le ammi-

* L'articolo è stato scritto nell'ambito della ricerca universitaria di interesse nazionale (MIUR 2005) sul tema *Servizi pubblici in rete, verso una nuova cittadinanza amministrativa*.

Si tratta del risultato di una ricerca interdisciplinare che, per la sua natura, ha richiesto il contributo di studiosi dell'area giuridica e dell'area informatica. I paragrafi I, II.1, II.2, II.3, III.1, III.2, IV sono riconducibili all'elaborazione esclusiva di

Caterina Flick, il paragrafo II.4 è riconducibile all'elaborazione esclusiva di Vincenzo Ambriola.

¹ Il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) ha competenza in materia di definizione degli standard tecnici, consulenza informatica e di coordinamento degli investimenti in materia di automazione, anche ai fini della garanzia dell'interconnessione dei sistemi informatici pubblici.

nistrazioni, in particolare le amministrazioni statali, a fornire a cittadini e imprese un primo nucleo di servizi essenziali considerati prioritari.

Dallo studio realizzato emerge che 38 amministrazioni erogano 243 servizi on line, di cui 66 sono fruibili solo attraverso intermediari (accesso a banche dati di uffici giudiziari, ispezioni ipotecarie e visure catastali, attraverso avvocati e notai; pagamento di imposte e tasse e ricorsi in materia tributaria, attraverso commercialisti, centri autorizzati di assistenza fiscale CAAF; svolgimento di pratiche urbanistiche, attraverso architetti, geometri e agenzie). Vi sono poi servizi erogati a particolari categorie professionali (magistrati, insegnanti e dipendenti di amministrazioni centrali) o alle imprese (ad esempio informazioni su appalti in corso o richiesta di contributi alla AEEG). Per quanto riguarda il cittadino medio la maggior parte dei servizi erogati on line è di carattere informativo, generale o specifico, raramente su domanda (turismo, affiliazione ad associazioni, cataloghi di biblioteche, eventi sportivi o culturali, musei, informazioni sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici, bandi e concorsi, offerte di lavoro); in alcuni casi sono scaricabili moduli o formulari utili o è possibile effettuare pagamenti (bollo auto, imposte); in alcuni casi è previsto l'invio di documenti, tuttavia quando si tratta di documenti il cui contenuto non è meramente informativo, ma costituisce un atto di impulso per l'amministrazione (es. denunce ai Carabinieri) l'amministrazione richiede la successiva presentazione del documento autografo; infine pochissimi sono i servizi complessi (iscrizione a scuole e università, in fase sperimentale; prenotazione e acquisto biglietti di musei ed eventi; pratiche automobilistiche di vario genere; consultazione banche dati di Carabinieri, relativi a oggetti smarriti, bambini scomparsi, opere d'arte rubate ecc; richiesta di estratti conto e altri documenti in ambito contributivo o previdenziale; pratiche contributive per collaboratrici familiari).

Per quanto riguarda i canali di erogazione, ancora oggi il telefono — fisso o mobile — è lo strumento più diffuso per comunicare. Gran parte delle amministrazioni dispongono soltanto di centralini telefonici che forniscono una prima risposta ai quesiti dei cittadini e provvedono eventualmente al loro smistamento verso altre forme di servizio².

Dall'esame dei servizi illustrati si rileva, in primo luogo, una notevole disomogeneità, da cui emerge che il concetto di « servizio telematico » non è uniforme ma si presta a essere interpretato. In secondo luogo molti dei servizi offerti si rivolgono a soggetti appartenenti a particolari categorie e/o operatori economici, più che al generico « cittadino medio ». Infine, alcuni dei servizi offerti al cittadino sono in concreto accessibili soltanto da parte di intermediari o professionisti. Poco diffusa, invece, è l'offerta di servizi prioritari erogati dagli Enti Locali, nonostante essi per loro na-

² CNIPA, Relazione Annuale 2005, vol. II. La relazione evidenzia tra i soggetti virtuosi, l'INPS, che eroga ai cittadini svariati servizi accessibili anche senza intermediari (si va dall'estratto conto contributivo e calcolo simulato della pensione, alla variazione dell'indirizzo di residenza, ai servizi per il rapporto di lavoro domestico, alla verifica della regolarità della retribuzione contributiva). I servizi sono accessi-

bili on line, attraverso internet o attraverso un *contact center*, raggiungibile con un numero verde nazionale per telefono, attraverso cui è possibile avere assistenza telefonica, o tramite fax, integrato con sistemi di posta elettronica e di *workflow*. L'ente ha inoltre sviluppato i servizi informativi e dispone di un sistema di verifica della *customer satisfaction*.

tura siano diretti al cittadino e più raramente comportino competenze tali da richiedere l'intervento di intermediari o professionisti.

Dal punto di vista del cittadino, occorre in primo luogo verificare se nel CAD sia possibile individuare una categoria o insieme di servizi on-line che il cittadino può aspettarsi, o meglio pretendere, di ottenere dalla Pubblica Amministrazione. Infatti il tenore delle norme ivi contenute è tale da lasciare spazio per immaginare servizi di ogni genere, a cui il cittadino avrebbe diritto di accedere da casa propria o da qualunque altro posto in cui vi sia la disponibilità di un accesso a Internet.

In secondo luogo è necessario considerare che la fornitura di servizi complessi — che spesso richiede un'assunzione di responsabilità in capo al soggetto che ne usufruisce — è generalmente, per sua stessa natura, diretta a professionisti o intermediari delegati, dotati di competenze specifiche. Al riguardo non si deve dimenticare che tali servizi sono, in ultima analisi, diretti ai cittadini: in forma diretta, se si considera che il soggetto appartenente a particolari categorie professionali è un cittadino che opera anche nel proprio interesse; in forma indiretta, se ci si riferisce al cittadino medio come utente finale.

Infine occorre chiedersi se l'uso dello strumento telematico possa consentire di fornire alcuni servizi, attualmente mediati da professionisti, direttamente al cittadino, portandolo a essere interlocutore privilegiato della Pubblica Amministrazione. A quest'ultima domanda si può rispondere positivamente, in linea di principio, purché si preveda e si accetti che l'assunzione di responsabilità legata a tali servizi venga suddivisa tra l'Amministrazione interessata (che deve farsi carico di informare dettagliatamente il cittadino delle norme, delle modalità di realizzazione e delle conseguenze) e il cittadino stesso, che deve comportarsi come un utente diligente e intelligente e acquisire competenze maggiori di quelle del « buon padre di famiglia ».

II. IL RAPPORTO TRA CITTADINO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Il CAD, nella prima parte dedicata ai diritti del cittadino nell'amministrazione digitale, imprime un forte impulso al processo di informatizzazione della Pubblica Amministrazione, ponendo il cittadino come un interlocutore privilegiato, a cui deve essere garantito l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dando così attuazione alle politiche comunitarie in materia di *e.government*³.

Il testo normativo prevede l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle comunicazioni con Pubblica Amministrazione (per posta elettronica mediante l'utilizzo della firma digitale e della casella di posta istituzionale dell'amministrazione), nella partecipazione al procedimento amministrativo e nell'esercizio del diritto di accesso; nell'effettua-

³ Secondo l'Unione Europea le politiche di *e.government* consistono in azioni atte a disciplinare e incentivare l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle P.A., congiunte a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi

pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche; cfr. Commissione Europea, *Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa*, comunicazione 26/9/2003, COM(2003)567 def.

zione di pagamenti e nella realizzazione degli adempimenti amministrativi facenti capo al registro delle imprese. Più in generale, il CAD prevede la riorganizzazione strutturale e gestionale della Pubblica Amministrazione e l'aggiornamento dei servizi resi all'utenza — sulla base di un'analisi preventiva delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese — nonché la promozione di iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini e la loro partecipazione al processo democratico; infine l'accesso alle informazioni sulle attività delle amministrazioni e dello Stato^{4, 5}.

Volendo immaginare lo svolgimento del rapporto tra il cittadino e la Pubblica Amministrazione si può ipotizzare un iter che prevede modalità diverse di interazione. In una prima fase il cittadino assume le informazioni di cui ha bisogno per svolgere un'attività oppure per ottenere un servizio; la ricerca delle informazioni avviene mediante la consultazione di un sito istituzionale, o di altro sistema analogo, su cui siano reperibili le informazioni pubbliche e la modulistica. Nel caso in cui le informazioni necessarie non siano direttamente o agevolmente reperibili, il cittadino le richiede all'amministrazione interessata. Una fase diversa è quella in cui si instaura un procedimento amministrativo, d'ufficio o su istanza di parte; in questo caso il cittadino può partecipare al procedimento, mediante la presentazione di memorie e documenti e mediante l'esercizio del diritto di accesso agli atti. Infine, vi è la fase in cui il cittadino accede ai servizi erogati on-line.

II.1. LA COMUNICAZIONE COME VEICOLO DI INFORMAZIONE.

Il cittadino può ottenere informazioni dalla Pubblica Amministrazione, mediante la consultazione dei siti istituzionali. Nel caso in cui le informazioni pubbliche o le informazioni necessarie per l'instaurarsi corretto di un procedimento amministrativo non siano direttamente o agevolmente reperibili nei siti istituzionali, il cittadino può richiederle all'amministrazione interessata. Lo scambio di comunicazioni con l'amministrazione per via telematica può avvenire attraverso la posta elettronica, eventualmente certificata, come previsto dal CAD e dal D.P.R. 68/05 (recante le disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata). Tale possibilità impone al cittadino di avere una casella di posta elettronica (accessibile dal proprio *Personal Computer*, o da *hardware* messi a disposizione da terzi, istituzioni o datori di lavoro o anche *internet point*) e, se del caso, di essere dotato di una firma elettronica, preferibilmente digitale; in mancanza di tali mezzi il cittadino potrà avvalersi di servizi forniti da terzi (soggetti istituzionali pubblici o privati, come Poste Italiane, o altri gestori).

⁴ CAD, artt. 2-11.

⁵ Il Consiglio di Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, nel parere reso nel febbraio 2005 sullo schema di d.lgs. recante il *Codice dell'Amministrazione digitale* in attuazione della delega contenuta nell'art. 10 della L. 29.7.03, n. 229, *legge di semplificazione 2001*, sollevava perplessità sulle enunciazioni contenute nella prima

parte del CAD, in parte perché affermant i diritti non azionabili, in parte perché limitate a dichiarazioni di intenti prive di precettività, in parte a causa del rinvio ad altre disposizioni vigenti non poste in discussione, in parte perché enuncianti principi che dovrebbero usualmente ispirare l'azione amministrativa in generale, in parte perché pleonastiche o ripetitive.

La prima questione che si pone è se la richiesta di informazioni inviata a un'amministrazione debba essere considerata una « comunicazione », per la quale il cittadino ha diritto a ottenere una risposta attraverso l'uso delle tecnologie telematiche, considerando che il CAD nel capo I (principi generali art. 3) riconosce espressamente al cittadino il diritto a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con la Pubblica Amministrazione, consentendogli di adire il Giudice Amministrativo in caso di controversie⁶.

Per definire l'oggetto delle comunicazioni, è opportuno fare riferimento agli altri principi generali enunciati nel Capo I, che prevedono da un lato che la Pubblica Amministrazione assicuri la disponibilità, l'accesso, la trasmissione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e dall'altro la partecipazione del cittadino alla democrazia telematica. In quest'ottica si deve ritenere che la « comunicazione », oggetto del diritto previsto dal CAD, sia un veicolo per richiedere e ottenere informazioni di rilevanza pubblica. Coerenti con questa interpretazione sono le disposizioni del capo V (dedicato ai dati delle pubbliche amministrazioni e ai servizi in rete), che prevedono che i dati delle amministrazioni pubbliche siano resi disponibili e accessibili anche ai privati, con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e attraverso siti istituzionali che rispettino i principi di accessibilità, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio e semplicità di consultazione, nonché la previsione che la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi previsti dall'ordinamento⁷.

L'interpretazione restrittiva della norma dianzi citata, che limiti il diritto del cittadino all'uso delle tecnologie considerando la comunicazione come mero contenitore privo di contenuti, invece, da un lato sminuirebbe la previsione del ricorso amministrativo per le questioni concernenti l'esercizio del diritto, dall'altro renderebbe pleonastica la norma contenuta al successivo art. 6, che prevede l'uso delle tecnologie nella trasmissione di documenti e informazioni tra cittadino e Pubblica Amministrazione. In ogni caso tale interpretazione restrittiva non sarebbe coerente con i principi di trasparenza a cui deve essere improntata l'attività della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda le informazioni che la Pubblica Amministrazione deve rendere disponibili, il CAD nel capo V richiama, in primo luogo, i dati, pubblici, relativi all'organizzazione e alle attività delle amministra-

⁶ Sulla natura di questo « diritto » si rinvia ai successivi approfondimenti, in questa sede ci si limita a richiamare quanto affermato dal Consiglio di Stato nel parere n. 31/06, reso in riferimento alle modifiche al CAD, in merito al fatto che *sembra che l'amministrazione intenda attribuire al « diritto » (di richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le amministrazioni) la consistenza di una posizione giuridica soggettiva tutelata in sé, ancorché priva di immediati contenuti sostanziali e ciò al commendevole fine di incentivare — con il supporto giurisdizionale — tali modalità di comunicazione.*

⁷ Sul dovere di informazione delle pubbliche amministrazioni si veda ALFONSO MASUCCI, « Informatica pubblica » in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Sabino Cassese, Vol. IV, Milano 2006. Si veda, inoltre BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, « Informazione amministrativa », in *Diz. Dir. Pub.*, vol. IV, op. cit., che descrive la comunicazione come *l'informazione offerta dalle varie amministrazioni agli interessati, avente ad oggetto essenzialmente la propria attività e le informazioni in proprio possesso, nella quale i cittadini hanno un ruolo attivo e il rapporto è bidirezionale.*

zioni (informazioni relative all'organigramma, alle tipologie di procedimento svolte dagli uffici, alle scadenze e modalità di adempimento dei procedimenti, alle caselle di posta elettronica istituzionale attive, alle pubblicazioni, a bandi di gara e di concorso, all'elenco dei servizi forniti in rete) e le notizie relative alle iniziative del Governo. Per quanto riguarda i procedimenti giudiziari, il CAD dispone la pubblicazione dei dati identificativi delle questioni pendenti, delle sentenze e delle altre decisioni depositate in cancelleria o in segreteria dall'autorità giudiziaria di ogni ordine e grado (compatibilmente, va da sé, con la normativa in materia di protezione dei dati personali). È infine prevista la pubblicazione di moduli e formulari (possibilmente corredati delle informazioni utili per la loro compilazione) e dell'elenco della documentazione richiesta, necessari per il corretto instaurarsi di un procedimento amministrativo; al riguardo, tuttavia, il codice si limita a disporre che le amministrazioni che non abbiano provveduto alla loro pubblicazione non possano lamentarne la mancanza⁸.

In sostanza, il CAD nell'individuare le informazioni che le amministrazioni devono rendere disponibili on-line, e che possono essere oggetto di comunicazione, da un lato non fornisce una definizione generale di informazione accessibile on-line, dall'altro non fa distinzione fra dati e documenti. A questo proposito occorre considerare che l'uso di strumenti informatici e telematici ha cambiato l'approccio della gestione delle informazioni, dandovi un nuovo risalto e un nuovo significato giuridico: l'informazione deve infatti essere considerata non solo con riferimento a quanto rappresentato su un supporto fisico (cartaceo o meno) ma anche con riferimento ad ogni singolo dato reperibile e associabile con altri dati (parcellizzazione dell'informazione)⁹. Inoltre, in virtù dei principi generali in materia di trasparenza dell'attività amministrativa, che impongono alle amministrazioni di pubblicare i documenti e i provvedimenti di carattere generale che la riguardano, le informazioni disponibili on-line dovrebbero comprendere, oltre ai dati e ai documenti pubblici, anche gli atti accessibili ai sensi della legge 241/90 sulla trasparenza amministrativa, per i quali il CAD dispone l'accesso mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

II.2. SVOLGIMENTO DI UN PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO CON LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO ED ESERCIZIO DEL DIRITTO DI ACCESSO.

Il CAD prevede il diritto del cittadino a richiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nella partecipazione al procedimento amministrativo e nell'esercizio del diritto di accesso.

⁸ CAD, articoli 50-57.

⁹ Sulla potenzialità dell'informazione automatizzata si è affermato che *l'avvento della informazione automatizzata e delle sue forme di trasmissione ha dato un nuovo risalto e un nuovo significato giuridico all'informazione; essa va infatti oggi considerata non solo nel suo valore di conte-*

nuto, come è sempre avvenuto, ma anche nel suo nuovo carattere specifico di prodotto industriale fatto a macchina, cioè nel suo valore aggiunto di forma artificiale, così VITTORIO FROSINI, « Telematica e informatica giuridica », in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, Milano, p. 62.

Dal punto di vista sostanziale la normativa vigente disciplina puntualmente l'esercizio di tali diritti. In merito alla partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo, la L. 241/90 prevede che l'amministrazione fornisca comunicazione dell'avvio del procedimento — nonché di tutti gli atti relativi al procedimento stesso, dei termini di conclusione e dei rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione — e consente al cittadino di presentare memorie e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare prima di prendere il provvedimento finale. Anche per quanto riguarda l'esercizio del diritto di accesso la L. 241/90 e il recente D.P.R. 184/06 (recante il regolamento per l'accesso agli atti) provvedono a fornire una regolamentazione dettagliata.

Il CAD, invece, non prevede le fasi del procedimento in cui si possa utilizzare la telematica, né fornisce dettagli relativi alla realizzazione della partecipazione del cittadino o alle concrete modalità di esercizio del diritto di accesso mediante le tecnologie telematiche, limitandosi a richiamare il D.P.R. 445/00, che detta disposizioni in materia di documentazione amministrativa e, in particolare, disciplina il protocollo informatico¹⁰.

Una prima osservazione da fare è che l'eccessiva genericità e astrattezza delle norme collegate alla digitalizzazione del procedimento amministrativo rischia di limitare l'interesse all'uso dello strumento telematico; infatti non essendovi previsioni riguardo a quale delle fasi del procedimento — dalla fase di iniziativa o comunicazione di avvio, alla fase della istruttoria (produzione o comunicazione di atti o di avvenuta ricezione di atti), alla fase determinativa (si pensi a procedure automatizzate, che limitano la discrezionalità fin quasi ad azzerarla, nelle quali la volontà è quasi del computer o del programma), alla fase di integrazione dell'efficacia (si pensi alla comunicazione, recettività o pubblicità rese con il mezzo informatico) — possa avvenire con modalità informatiche e telematiche, non si percepisce il vantaggio che dall'informatizzazione del procedimento può derivare al cittadino e utente di pubblici servizi¹¹.

Inoltre, dall'esame del complesso di norme citato sorge un problema di carattere interpretativo: da un lato non è chiaro se il diritto di accesso (te-

¹⁰ Il CAD all'art. 4, co. 1, dispone che *la partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione secondo quanto disposto dagli articoli 59 e 60 del D.P.R. 445/00*.

A sua volta il D.P.R. 445/00 all'art. 59 prevede che *per l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi possono essere utilizzate tutte le informazioni del sistema di gestione informatica dei documenti anche mediante l'impiego di procedure applicative operanti al di fuori del sistema e strumenti che consentono l'acquisizione diretta delle informazioni da parte dell'interessato; che a tal fine vengano determinati i criteri tecnici e organizzativi per l'impiego, anche per via telematica, del siste-*

ma di gestione informatica dei documenti per il reperimento, la visualizzazione e la stampa delle informazioni e dei documenti nonché le modalità di identificazione del soggetto anche mediante l'impiego di strumenti informatici per la firma digitale del documento informatico; e, infine, che per l'accesso da parte dei cittadini possano utilizzarsi le funzioni di ricerca e di visualizzazione delle informazioni e dei documenti messe a disposizione — anche per via telematica — attraverso gli uffici relazioni col pubblico.

¹¹ Il problema era già stato evidenziato dal Consiglio di Stato, nel parere reso in relazione alla prima stesura del CAD; vedi C.d.S., Sezione consultiva per gli atti normativi, parere n. 1195/04 del 7.2.2005. Sul punto si veda A. MASUCCI, «Informatica pubblica», cit.

lematico) previsto dal CAD si riferisca soltanto ai documenti (come previsto dalla L. 241/90 e dal d.lgs. 184/06) o anche ai dati detenuti dalla Pubblica Amministrazione; dall'altro sembra emergere un contrasto fra il CAD e la L. 241/90 e il D.P.R. 184/06, in ordine alla possibilità per l'amministrazione di elaborare i dati in suo possesso per soddisfare le richieste del cittadino in materia di accesso.

In merito alla prima questione — limitazione del diritto di accesso ai documenti amministrativi o estensione ai dati dell'amministrazione — la L. 241/90 esclude che il diritto di accesso possa essere esteso alle informazioni che non abbiano la forma di un documento amministrativo¹²; il CAD, invece, richiama in più parti l'accesso ai dati della Pubblica Amministrazione come qualcosa di diverso e più ampio rispetto all'accesso ai documenti¹³.

Per quanto riguarda la seconda questione — il contrasto in merito alla possibilità per l'amministrazione di elaborare i dati in suo possesso per soddisfare le richieste del cittadino in materia di accesso — il D.P.R. 184/06 ha negato che la Pubblica Amministrazione abbia un obbligo in questo senso¹⁴. Al contrario, il CAD richiama espressamente il D.P.R. 445/00, testo unico in materia di documentazione amministrativa, nella parte in cui prevede che, nel dare seguito all'esercizio del diritto di accesso, l'amministrazione possa utilizzare tutte le informazioni contenute nel sistema informatico¹⁵.

Anche in questo caso l'esercizio del diritto di accesso al documento informatico, che è la rappresentazione informatica non solo di atti ma anche di dati e fatti giuridicamente rilevanti, dovrebbe portare a ritenere che l'amministrazione digitale sia tenuta a elaborare anche i dati in proprio possesso, considerandoli oggetto del diritto di accesso telematico¹⁶.

¹² L. 241/90, art. 22 co. 4; in questo senso si veda MARCO BOMBARDELLI, « Documento amministrativo », in *Diz. Dir. Pubbl.*, op. cit., Vol. III.

¹³ Ancora una volta cfr. CAD, artt. 50 co. 1, sulla disponibilità e accessibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni; 52, che distingue fra accesso telematico a dati, documenti e procedimenti della pubblica amministrazione; 54, dati pubblici contenuti nei siti istituzionali; 56, dati identificativi delle questioni pendenti davanti all'A.G. Al riguardo non si dovrebbe dimenticare che oggetto della domanda di accesso è in realtà l'informazione contenuta nel documento, sul punto cfr. Cons. Stato, sez. V, 10 ottobre 2000, n. 207 in « *Giornale di diritto amministrativo* », 2001, p. 1141, con nota di M. BOMBARDELLI.

Con riferimento al diritto di accesso cfr. CASSETTA ELIO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè 2004, p. 414, che nell'esaminare la disciplina emergente dalla L. 241/90, da un lato, e dal Codice della Privacy, dall'altro, ricorda che la dottrina ha enucleato tre tipi di accesso ai documenti/informazioni amministrativi:

a) accesso esoprocedimentale, volto alla conoscenza dei dati personali del richiedente (regolato dal codice della privacy) a cui

corrisponde, in capo al richiedente, la titolarità di un diritto soggettivo, in quanto alle amministrazioni non è attribuito un potere amministrativo;

b) accesso esoprocedimentale, volto alla conoscenza dei dati personali di soggetti terzi rispetto all'istante (disciplinato dalla L. 241/90) a cui corrisponde, in capo al richiedente, la titolarità di un interesse legittimo, posto in relazione con i poteri amministrativi previsti dagli artt. 24 e 25 della L. 241/90;

c) accesso endoprocedimentale (disciplinato dalla L. 241/90) a cui corrisponde, in capo al richiedente, la titolarità di un interesse legittimo, posto in relazione con i poteri amministrativi previsti dagli artt. 24 e 25 della L. 241/90.

Di tali differenze si deve tenere conto, dal punto di vista pratico, nella programmazione del sistema informatico che consente l'accesso.

¹⁴ D.P.R. 184/06, art. 2.

¹⁵ D.P.R. 445/00, artt. 59 co. 1 cit.

¹⁶ Per una disamina più approfondita sul punto si veda ALFONSO MASUCCI, « Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina » in *Rivista di diritto civile*, 2004, pp. 749 e ss., che chiarisce come la nozione legislativa di documento informatico sia differente da

II.3. L'ACCESSO TELEMATICO È UN DIRITTO?

Un'ulteriore domanda che si pone è se l'uso delle tecnologie per esercitare il diritto di accesso sia di per sé un diritto, considerando che la possibilità di accedere on-line ai documenti informatici (e al relativo fascicolo) porterebbe a un'interazione diretta fra l'amministrazione e il cittadino, difficilmente realizzabile nel caso in cui le tecnologie costituissero un semplice strumento per veicolare la richiesta di accesso.

Dal punto di vista sostanziale l'accesso — come configurabile ai sensi della normativa primaria posta nel Capo V della L. 241/90 sulla trasparenza amministrativa — risulta oggi ricostruibile quale situazione di diritto soggettivo, e ciò sia in base alla sua formale definizione come tale, che per chiari profili della sua concreta disciplina, quali, in particolare la mancanza di discrezionalità per le amministrazioni, verificati i presupposti per l'accesso, nell'adempire la pretesa del soggetto privato di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi, la non necessità che il documento amministrativo sia relativo a uno specifico procedimento, l'attribuzione delle controversie in materia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la correlata previsione della possibilità che tale giudizio si concluda con l'ordine di un *facere* per l'amministrazione.

Che si tratti, inoltre, di un diritto di cui devono essere garantiti i livelli essenziali su tutto il territorio nazionale risulta, anche, per l'espressa e specifica qualificazione in tal senso effettuata dalla legge sulla trasparenza amministrativa¹⁷, ricognitiva del dato sostanziale della funzione del diritto di accesso di strumento di attuazione del principio costituzionale della imparzialità dell'azione amministrativa, imparzialità che non sarebbe evidentemente più tale se non assicurata in modo uguale in ogni luogo della Repubblica. Da ciò consegue che la disciplina legislativa dell'accesso spetta alla competenza esclusiva dello Stato¹⁸, e che allo Stato spetta anche la potestà regolamentare in materia in forza della corrispondenza biunivoca fra le due potestà normative¹⁹, corrispondenza diretta ad assicurare, in linea generale, che la disciplina delle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117 Cost., voluta dalla Costituzione come unica in tutto il territorio nazionale e per questo attribuita alla legislazione statale esclusiva, non sia poi attuata in modo diverso nel territorio per effetto della normazione regolamentare. Scopo questo che è necessario assicurare, in particolare riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che è effettivamente tale soltanto se la relativa disciplina è uguale ovunque²⁰.

quella tradizionale e debba esser collocata in un orizzonte culturale e scientifico profondamente diverso da quello nel quale è stata forgiata la nozione classica di documento.

Sul rapporto fra diritto di accesso ai documenti e informazioni pubbliche si veda B.G. MATTARELLA, « Informazione amministrativa ».

¹⁷ Di cui all'art. 22, co. 2, della L. 241/90.

¹⁸ Ex art. 117, co. 2, lett. m) Cost.

¹⁹ Stabilità nel co. 6 dell'art. 117 Cost.

²⁰ Così Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli atti normativi, 13.2.06, parere sullo schema di D.P.R. recante regolamento per l'accesso, in *Il Foro Italiano*, 2006, 22 e ss. Vedi anche Corte Cost. sent. 88/2003, sent. 282/2002, sent. 6/2004.

Previsioni analoghe, invece, non sembrano potersi desumere dalla disciplina dell'accesso telematico, così come previsto dal CAD che, ad esempio, attribuisce al cittadino una posizione diversa, a seconda dell'interlocutore: infatti il diritto del cittadino a ottenere l'uso delle tecnologie telematiche si riferisce alle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali (e con i gestori di pubblici servizi statali), mentre con riferimento alle amministrazioni regionali e locali il diritto è esercitabile entro limiti definiti con parametri incerti, nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili e nel rispetto della loro autonomia normativa e finanziaria²¹. È quanto meno dubbio che tale previsione soddisfi pienamente le aspettative, considerato che il cittadino medio ha più contatti con le amministrazioni locali che con le amministrazioni centrali.

Inoltre il D.P.R. 184/06, regolamento che disciplina l'accesso ai documenti amministrativi, adotta un'interpretazione restrittiva dell'uso della telematica nell'esercizio del diritto di accesso, distinguendo tra le comunicazioni relative al procedimento e alla richiesta di esercizio del diritto — che devono avvenire per via telematica, su domanda del cittadino — e la consultazione dei documenti oggetto dell'accesso, che deve avvenire presso gli uffici, con la conseguenza che, in questo caso, il cittadino può al più aspettarsi che le amministrazioni mettano dei terminali a disposizione presso gli uffici.

II.4. DOCUMENTI INFORMATICI, DATI INFORMATICI E DIRITTO ALL'INFORMAZIONE.

Alla luce di quanto esposto ci si deve chiedere se dal diritto all'uso delle tecnologie nei rapporti con l'amministrazione, come individuato dalle norme del CAD, possa derivare un diritto a ottenere informazioni rilevanti attraverso strumenti informatici e telematici — indipendentemente dalla forma con cui le informazioni sono memorizzate — in termini più ampi di quanto sino ad ora previsto, non ragionando più sulla materialità della carta ma sulla immaterialità delle informazioni, che possono essere contenute in singoli dati aggregabili.

Nel senso di un ampliamento del concetto di informazione amministrativa depongono le norme che definiscono i documenti amministrativi, i documenti informatici e i dati informatici della Pubblica Amministrazione.

Il documento amministrativo è ogni rappresentazione, grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del *contenuto di atti*, anche *interni o non relativi ad uno specifico procedimento*, *determinati* da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della

²¹ Cfr. in particolare gli artt. 3 e 6 del CAD. Sul punto il Consiglio di Stato, nell'esaminare la natura del diritto di accesso, ha osservato che il CAD attribuisce al cittadino una posizione giuridica soggettiva tutelabile in sé (così come già suggerito nel

parere reso in riferimento alla prima stesura del CAD), configurabile come interesse legittimo, che però è azionabile soltanto con riferimento alle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori di servizi pubblici statali.

loro disciplina sostanziale²². L'aggiunta del riferimento agli atti interni o non relativi a uno specifico procedimento — in combinato disposto con l'affermazione che non sono accessibili le informazioni che non hanno la forma di documento amministrativo — sembra consentire di ritenere definitiva, esplicita e generale l'accessibilità agli atti privati della Pubblica Amministrazione mediante la loro qualificazione quali documenti amministrativi²³.

Il documento informatico, invece, come definito dal Testo unico sulla documentazione amministrativa e dal CAD, è la rappresentazione informatica non solo di *atti*, ma anche di *fatti o dati giuridicamente rilevanti*²⁴.

Ancora il CAD, sulla scorta di quanto già previsto dalla precedente normativa in materia, afferma che i dati della Pubblica Amministrazione — cioè i dati formati o comunque trattati da una pubblica amministrazione — sono formati, raccolti, conservati, resi *disponibili e accessibili* con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione alle condizioni fissate dall'ordinamento, da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati²⁵.

È evidente che la previsione di accessibilità dei dati è un concetto informativo più ampio rispetto all'accessibilità dei documenti; al riguardo si è già evidenziato che il CAD prevede la pubblicazione telematica di dati che forniscono informazioni, ma non costituiscono documenti nell'accezione tradizionale del termine (ad esempio l'organigramma di una amministrazione pubblica è costituito da un insieme di dati, che forniscono informazioni rilevanti, permettendo di individuare le funzioni attribuite ai dipendenti dell'amministrazione)²⁶. Tale approccio consente di ritenere accessibili informazioni di rilevanza pubblicistica, che non sono le informazioni pubbliche di carattere generale, per le quali vi è l'obbligo di pubblicazione, né i documenti oggetto del diritto di accesso agli atti, per il quale occorre che vi sia un interesse concreto e specifico in capo a chi lo esercita²⁷.

²² Cfr. la L. 241/90, art. 22, co. 1, lett. d), come modificato dalla L. 15/05 e il D.P.R. 445/00, art. 1, co. 1, lett. a).

²³ In questo senso il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'istituto dell'accesso trovi applicazione nei confronti di ogni tipologia di attività della P.A., sulla scorta delle esigenze di buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, così C.d.S., ad. plen., sentenza 22/4/1999, n. 4.

²⁴ CAD art. 1, co. 1, lett. p); D.P.R. 445/00 art. 1, co. 1, lett. b).

²⁵ CAD art. 1, co. 1, lett. m) e art. 50.

²⁶ Nel settore dell'automazione amministrativa il rapporto che si stabilisce fra la produzione informatica documentaria e la sua gestione telematica in rete è particolarmente significativo, giacché mostra la loro intima connessione funzionale. Per fare un esempio, i dati contenuti in un anagrafe fiscale centralizzata o in un casellario giudiziale automatizzato avrebbero una utilità assai ridotta se non vi fosse la possibilità di ricevere e trasmettere quei dati a distanza in tempo

reale, così FROSINI « Telematica e informatica giuridica », cit. p. 64.

Nell'esaminare il rapporto fra dati e informazioni si è sostenuto che *l'informazione giuridica costituisce il fine primario dell'informatica giuridica e va distinta dal dato giuridico che ne costituisce invece l'oggetto. Un dato può fornire più informazioni; viceversa, un'enorme quantità di dati può essere del tutto inutilizzabile, e non fornire alcuna informazione, se non è organizzata in modo che sia possibile una ricerca rapida ed efficace*, così ETTORE GIANANTONIO, « Informatica giuridica », in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1989, p. 3.

Sul rapporto fra documento amministrativo, oggetto del diritto di accesso, e documentazione amministrativa, come attività informativa, vedi IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA e PAOLA PALMIERI, « Documentazione e documento », in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XI, 1994.

²⁷ Come è noto la L. 241/90 prevede all'art. 22 l'accessibilità a tutti i documenti amministrativi (ad eccezione di alcuni casi

Parte della dottrina costituzionalistica nell'ambito di un ampio diritto all'informazione amministrativa ha distinto un diritto all'informazione in senso proprio (in cui possono inquadrarsi le disposizioni degli articoli 12 e 26 della L. 241/90 e che coincide in buona parte con il principio di pubblicità) dal diritto alla conoscibilità (a cui sarebbero riconducibili il diritto di accesso nonché ogni interesse alla conoscenza dell'attività amministrativa connesso al diritto di difesa). Nel primo caso il bene protetto è l'informazione in sé, nel secondo la conoscenza è strumento per la tutela di altre posizioni giuridiche sostanziali²⁸.

L'importanza della disponibilità delle informazioni pubbliche, già sottolineata dalla dottrina, è stata richiamata in una recente direttiva comunitaria²⁹, volta a favorire il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico da parte degli stati membri, definendo regole comuni ed eliminando vincoli ingiustificati. La direttiva individua nelle informazioni del settore pubblico — di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico, in materia di affari e brevetti, di istruzione ecc. — una *importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali*, da riutilizzare per *sfruttare il potenziale e contribuire alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro*.

particolari previsti dall'art. 24); all'art. 12 l'obbligo di pubblicare i criteri e le modalità cui le amministrazioni debbono attenersi nella concessione e nell'attribuzione di sovvenzioni o di contributi finanziari di ogni genere; all'art. 26 l'obbligo di pubblicare tutti gli atti che dispongano in generale sulla organizzazione, in senso lato, della pubblica amministrazione; in cui si determina l'interpretazione di norme giuridiche o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse; le relazioni della Commissione per l'accesso e le iniziative volte a rendere effettivo il diritto di accesso.

Sullo stesso tema la legge 150/00 individua come obiettivo delle attività di informazione e comunicazione della P.A., l'attuazione dei principi che regolano la trasparenza e l'efficacia dell'azione amministrativa, e, in particolare richiede che siano dirette a: illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l'applicazione; illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento; favorire l'accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza; promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale; favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati, nonché la conoscenza dell'avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi; promuovere l'immagine dell'amministrazione, dando conoscenza e visibilità ad eventi di rilievo.

Si richiama infine il D.lgs. 165/2001, con riferimento alla creazione degli Uffici

Relazioni con il Pubblico, strutture apposite per l'informazione ai cittadini, garanzia di comunicazioni interne ed esterne.

²⁸ Cfr. COSTANZO P., «Informazione nel diritto costituzionale» in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino 1993, p. 351 e ss.; al riguardo è stato precisato che *Appare allora di cristallina evidenza che, laddove la trasparenza assumesse un contesto precettivo tanto ampio, molteplici diverrebbero le potenzialità «giustiziali» di tale principio assunto, in forza dell'art. 1, a sicuro parametro di legittimità dell'attività amministrativa ed a forma di tutela anticipata in sede amministrativa. Viceversa la riduzione della menzione della trasparenza ad un pleonastico richiamo al solo diritto di accesso ne frusterebbe drasticamente le potenzialità garantiste*; così MASSERA ALBERTO, «La riforma della L. 241/90 e le prospettive aperte» in AA.VV. *La riforma della L. 241/90 sul procedimento amministrativo: una prima lettura*, a cura di A. Massera, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2005, www.astrid-online.it

Per un esame più approfondito sull'importanza dell'informazione in ambito pubblico vedi inoltre VINCENZO AMBRIOLA-FRANCESCO MARTINI, «Gestione e fruibilità del patrimonio pubblico» in questa *Rivista*, 2002, 873; VALERIO SARCONI, «La garanzia del diritto all'informazione pubblica nelle regioni», in *Astrid Rassegna*, 3/2005.

²⁹ Direttiva del Consiglio 2003/98/CEE, in GUCE, n. L 345 del 31.12.03

Per quanto riguarda la situazione italiana, al di là degli obblighi di pubblicazione d'anziché evidenziati, finora il legislatore non si è mai spinto sino al punto di affermare un diritto del cittadino a ottenere dalla Pubblica Amministrazione delle informazioni di interesse generale, se non con riferimento alle informazioni in materia ambientale³⁰.

In materia di riutilizzo delle informazioni acquisite o prodotte nell'esercizio di pubbliche funzioni, si è invece espressa la Corte Costituzionale, che ha affermato il principio secondo cui le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, possono organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati, purché questo avvenga nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto³¹.

III. VERIFICA DELL'EFFETTIVITÀ DEL DIRITTO DEL CITTADINO ALL'USO DELLE TECNOLOGIE — GLI ADEMPIMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Il diritto del cittadino ad avvalersi delle tecnologie dell'informazione nei rapporti con la Pubblica Amministrazione è in concreto esercitabile soltanto se le amministrazioni sono dotate di strumenti idonei a consentire l'interazione con il cittadino. Ad esempio: la possibilità di ottenere informazioni richiede che le informazioni siano raccolte e pubblicate; la possibilità di inviare comunicazioni prevede che la Pubblica Amministrazione sia dotata di caselle e-mail e di adeguati sistemi di lettura dei messaggi e della firma digitale; la possibilità di accedere agli atti prevede che la Pubblica Amministrazione abbia archiviato sul sistema informatico dati e documentazione relativi al procedimento, con un sistema analogo al fascicolo cartaceo, così da consentire il reperimento agevole dei documenti. Occorre quindi considerare cosa comporta per la Pubblica Amministrazione — dal punto di vista tecnico e dal punto di vista organizzativo — interloquire con il cittadino mediante strumenti informatici e telematici. Ciò comporta che la verifica dell'effettività del diritto del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione investe profili tecnici e organizzativi, prima ancora che giuridici³².

³⁰ Si è ritenuto che il diritto del pubblico alla conoscenza sullo stato dell'ambiente si configura come una vera e propria forma di controllo diffuso sull'operato dell'amministrazione, e ciò in considerazione della centralità che il bene-interesse ambientale è venuto acquisendo negli ultimi decenni; vedi direttiva 90/313/CEE, attuata con d.lgs. 39/97, e direttiva 2003/4/CE, attuata con d.lgs. 195/05; in dottrina R. CARANTA, «L'accesso alle informazioni in materia ambientale», in *Giur. It.*, 2001, fasc. 2, pp. 406 e ss., citato in nota da S. FIOREZZANO, «La natura giuridica del diritto di accesso ai documenti ammini-

strativi e l'interesse ad accedere dopo la legge n. 15 del 2005: due questioni ancora aperte», in *L'accesso ai documenti amministrativi* — 9.2, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

³¹ Corte Cost., sentenza n. 271 del 23/6/05 sul giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Emilia-Romagna 11/2004 (Sviluppo regionale della società dell'informazione).

³² Già nei primi anni novanta Ettore Giannantonio osservava che *l'informatica non è più l'utilizzazione di alcuni strumenti tecnici da parte di taluni, ma vuole essere la nuova cultura umanistica di tutti. Di*

L'informatizzazione, secondo la concezione attuale, non è semplice automazione, ma applicazione di tecnologia ad attività e strutture organizzative complesse, in cui vi è un sistema di *back office* (diretto alla gestione interna) e un sistema di *front office* (diretto alla gestione dei rapporti con l'esterno).

Per quanto riguarda la gestione interna l'uso dello strumento informatico consente di migliorare l'efficienza dell'amministrazione da diversi punti di vista: efficienza operativa all'interno dell'amministrazione procedente; efficienza negli scambi informativi *intra* ed *inter* ente, attraverso la costruzione di una rete di amministrazioni e la costruzione di procedimenti « a stella », come diretta conseguenza dell'accesso simultaneo ad un medesimo fascicolo virtuale da parte delle amministrazioni coinvolte in un procedimento; efficienza nei confronti del cittadino che attraverso l'informatizzazione dell'erogazione dei servizi ne guadagna, in termini di trasparenza e celerità nella presentazione delle istanze nonché nell'ottenimento delle risposte attese dall'amministrazione.

Nella gestione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con l'esterno, invece, lo strumento informatico può agevolare la conoscibilità dei dati e delle informazioni, consentendo di adempiere ai criteri di trasparenza (intesa come conoscibilità esterna dell'azione amministrativa e quindi controllabilità e accessibilità agli atti e ai documenti del procedimento), quali principi generali che devono presiedere all'attività amministrativa, dettati dall'ordinamento comunitario e menzionati espressamente nella L. 241/90 dopo le modifiche introdotte dalla L. 15/05³³.

Nello sviluppo di un sistema complesso (intendendo come tale un sistema in cui la Pubblica Amministrazione da un lato utilizza tecnologie informatiche come strumento di riorganizzazione, nell'ambito dei processi decisionali, nell'attuazione delle politiche, nella gestione delle comunicazioni con i cittadini, dall'altro coordina e promuove l'uso della tecnologia per lo sviluppo di attività proprie e di altri soggetti — amministrazioni locali o regionali, enti *no profit*, privati — dirette a fornire servizi pubblici) è necessario avere una profonda comprensione del lavoro amministrativo, in modo da riprogettarlo senza perdita di esperienza, competenza e *know how*, nonché conoscere procedure, strumenti e modalità di costruzione e gestione di tale conoscenza.

Il processo di informatizzazione dell'amministrazione deve dunque rivolgersi in una triplice direzione: azioni di informatizzazione finalizzate a migliorare l'efficienza operativa interna delle singole amministrazioni; azioni volte a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali (altre amministrazioni e cittadini e imprese) alle informazioni detenute dalla Pubblica Amministrazione; azioni volte a informatizzare l'erogazione dei

conseguenza un sistema informatico per potere esplicitare in modo positivo tutti i suoi effetti deve prevedere non solo macchine e programmi, ma anche tutto un complesso di attività necessarie per addestrare e coinvolgere gli utenti, il cosiddetto « orgware ». La progettazione di un sistema informatico diviene pertanto l'occasione non tanto di programmare nuovi mezzi tecnici, quanto piuttosto di ridisegnare le

modalità di lavoro e le relazioni tra i singoli ed i gruppi di una organizzazione, in « L'informatica nella pubblica amministrazione », in questa Rivista, 1991, p. 729 ss.

³³ Vedi A. MASSERA, « La riforma della L. 241/90 », cit., p. 9; vedi anche CERULLI IRELLI, « Osservazioni generali sulla legge di modifica della L. n. 241/90 — I parte », 2005, www.giustamm.it

servizi ai cittadini e alle imprese, con conseguente necessità di interazione tra i servizi predisposti da diverse amministrazioni³⁴.

In sintesi, strutturare un sistema informatico in grado di gestire l'attività dell'amministrazione e di interloquire con il cittadino richiede, come presupposto essenziale, un'organizzazione complessa (procedure interne, iter di attività ecc.) che deve precedere l'erogazione dei servizi all'esterno³⁵.

Dal punto di vista giuridico occorre verificare se l'impianto normativo consente in concreto di dare attuazione, e in che misura, alle affermazioni di principio contenute nella parte prima, che, come già anticipato, prevede la riorganizzazione strutturale e gestionale dell'amministrazione e l'aggiornamento dei servizi erogati al cittadino.

III.1. L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Il fondamento giuridico del programma informatico della Pubblica Amministrazione è stato individuato nella potestà autorganizzatoria che è propria e naturale di ciascuna istituzione, sia pubblica che privata, sia esso ente o corpo organizzativo o semplice ufficio, la quale, a sua volta, si basa sui principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione fissati dall'art. 97 della Costituzione³⁶.

Considerando il principio citato alla luce delle disposizioni del CAD e delle altre norme in vigore in materia di informatizzazione della Pubblica Amministrazione — e in particolare l'art. 3-bis della L. 241/90, che impone alle amministrazioni di incentivare l'uso della telematica — ci si deve chiedere se si configura un obbligo per l'amministrazione, e in che misura, di organizzarsi mediante sistemi informatici, considerato, da un lato, che l'esercizio del potere organizzatorio della Pubblica Amministrazione è esercizio di poteri autoritativi e dunque a fronte dell'azione della Pubblica Amministrazione come « autorità » non si possono scorgere diritti sogget-

³⁴ Fin dal 1994 la CEE indicava come linee guida dello sviluppo tecnologico:

- interconnessione reti e interoperabilità servizi e applicazioni;
- incremento domande servizi telematici;
- definizione di regole comuni e condivise

³⁵ Sui temi dell'informatizzazione della P.A. vedi in dottrina: V. FROSINI, « Telematica e informatica giuridica », cit.; E. GIANNANTONIO, « Informatica giuridica », cit.; E. GIANNANTONIO, « L'informatica nella pubblica amministrazione », cit; ALFONSO MASUCCI, « L'atto amministrativo elettronico. Primi lineamenti di una ricostruzione ». Napoli, Jovene, 1993; GIOVANNI DUNI, « Teleamministrazione », in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vo. XXX; MASSIMILIANO MINERVA, « Verso l'integrazione dei sistemi informativi pubblici: la rete unitaria della pubblica am-

ministrazione », in questa *Rivista*, 1998, p. 623 e ss; ALESSANDRO NATALINI « Sistemi informativi e procedimenti amministrativi », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 449 e ss.; CESARE MAIOLI e CHIARA RABBITO, « La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, nuove risorse in rete », *www.altalex.com*, 13.5.2005; IOLETTA PANNOCCHIA, « Azione amministrativa ed innovazioni tecnologiche », in *La riforma della L. 241/90 sul procedimento amministrativo*, cit.

³⁶ Così A. MASUCCI, « L'atto amministrativo elettronico » cit., p. 53 ss.; cfr. anche: Sandulli, « Manuale di diritto amministrativo », vol. I, Napoli 1989, p. 88; Giuseppe Guarino, « Atti e poteri amministrativi », in *Dizionario di diritto amministrativo* a cura di Guarino, Milano, 1983; E. GIANNANTONIO, « L'informatica nella P.A. », cit.

tivi in senso proprio, se non per quanto riguarda i limiti esterni del potere, ma solo interessi legittimi; dall'altro che scelte informatiche e scelte organizzative sono strettamente collegate, al punto che, come rilevato con felice espressione dal Consiglio di Stato, *una scelta informatica non è mai finalisticamente neutra sotto il profilo organizzativo, a meno di non voler ridurre una scelta ad una mera automazione di base, che affianca ma non sostituisce le modalità tradizionali dell'azione dell'amministrazione*³⁷.

Per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, il primo adempimento concreto rilevante previsto dalla normativa ha riguardato la realizzazione e l'uso del protocollo informatico, di cui il D.P.R. 445/00 richiedeva l'attuazione entro l'inizio del 2004³⁸.

Il protocollo informatico è un sistema informatico che, da un lato, sostituisce il registro di protocollo, consentendo di memorizzare i dati (e il contenuto) del documento ricevuto o inviato dall'amministrazione, attestando con valenza giuridica il momento di ingresso e di uscita del documento, dall'altro consente di gestire dati e documenti dell'amministrazione, in modo che siano reperibili e consultabili da parte degli interessati³⁹. Il protocollo informatico costituisce inoltre la struttura sulla quale è possibile elaborare un sistema di *workflow* documentale che — rendendo possibile la connessione tra sistemi di certificazione e registrazione della corrispondenza e sistemi di gestione dei documenti e dei flussi documentali, di posta elettronica e di supporto del gruppo di lavoro, con la possibilità di scambiare documenti informazioni con l'esterno — consente di operare concretamente con procedure automatizzate, rendendo possibile il passaggio dalla gestione cartacea della protocollazione e archiviazione dei documenti a una gestione totalmente informatizzata dei flussi informativi⁴⁰.

In questo contesto il processo di registrazione e archiviazione dei documenti, da sempre considerato un adempimento di basso livello organizza-

³⁷ Cfr. C.d.S., sez. consultiva, parere del 13.2.06, cit., p. 29.

³⁸ Peraltro l'inosservanza di tale obbligo di attuazione non prevedeva alcuna sanzione: dalle rilevazioni svolte dal CNIPA emerge che le amministrazioni centrali — con l'eccezione di alcune amministrazioni particolarmente virtuose — stanno portando avanti il processo di informatizzazione in modo lento e disordinato; risulta, ad esempio, che, dopo due anni dall'entrata in vigore del sistema di protocollo informatico le amministrazioni centrali protocollano informaticamente soltanto l'80% dei documenti in entrata e in uscita; che la posta elettronica è il normale strumento di comunicazione soltanto per gli scambi di carattere informale; che la formazione informatica dei dipendenti è ben lungi dall'essere soddisfacente; poche amministrazioni sono state dotate di sistemi di rilevazione della *customer satisfaction* ecc., cfr. CNIPA, Relazione Annuale 2005, vol. II, cit.

³⁹ Con riferimento al protocollo informatico si consenta il rinvio a GIOVANNI A.

CIGNONI-CATERINA FLICK, « Protocollo! Protocollo! La difficile integrazione fra informatica e diritto », in *Rassegna giuridica dell'energia elettrica*, 2003, p. 705 e ss.

Il CNIPA, nel corso del 2005, ha completato la redazione del documento di indirizzo relativo alla gestione del protocollo informatico previsto dal D.P.C.M. 31.10.01, pubblicato nel n. 21 dei Quaderni CNIPA.

⁴⁰ Il sistema di gestione del workflow è definito come *un insieme di componenti software che definisce, crea e gestisce l'esecuzione dei flussi di lavoro, attraverso programmi software capaci di interpretare la definizione del processo, interagire coi partecipanti e, se richiesti, attivare altri strumenti informatizzati*. Si tratta quindi di una modalità e di uno strumento atto sia a gestire le fasi di lavoro che ad attivare le risorse umane e tecnologiche associate alle varie fasi delle attività, C. MAIOLI, C. RABBITO, « La digitalizzazione della pubblica amministrazione », cit.; vedi anche A. MASUCCI, « L'atto amministrativo elettronico », cit.

tivo e con poca automazione, diviene un momento centrale e determinante per una corretta gestione informatica del sistema amministrativo. Infatti la possibilità di utilizzare il sistema di protocollo come efficace strumento di lavoro presuppone che al momento della registrazione il documento sia anche stato assegnato, classificato e archiviato in modo corretto.

Il CAD, a sua volta, presuppone che le amministrazioni siano dotate di un sistema di protocollo informatico già operativo, almeno nelle funzioni minime, e formula una serie di disposizioni di principio, che prevedono una generale riorganizzazione strutturale e gestionale della Pubblica Amministrazione, in cui l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è strumento di realizzazione di obiettivi di efficienza, economicità, imparzialità trasparenza e semplificazione e che presuppone un sistema di *workflow* documentale efficace.

In particolare, il CAD dispone l'uso delle tecnologie nei rapporti interni e nei rapporti con i privati, prevedendo una serie di norme che hanno la funzione di stimolare gli organi di Governo e i vertici delle amministrazioni ad adottare provvedimenti concretamente finalizzati a implementare e consolidare i processi di informatizzazione. Le previsioni vanno dall'istituzione di organi — *inter* e *intra* amministrazioni — che devono occuparsi di verificare lo stato di attuazione dell'informatizzazione e fornire indicazioni per lo sviluppo del sistema, alla previsione di responsabilità dei dirigenti dell'amministrazione per l'attuazione delle disposizioni in materia di informatizzazione e alla previsione di azioni di formazione del personale.

Tali norme di principio, tuttavia, non trovano compiuto riscontro in previsioni più concrete. Infatti, ad esempio, nonostante esistano le previsioni normative atte a dare validità giuridica al documento informatico e alla sua trasmissione telematica, l'amministrazione mantiene un vasto margine di discrezionalità nell'uso di tali strumenti al posto di quelli tradizionali.

E così, per quanto riguarda la dematerializzazione dei documenti l'amministrazione: dovrà formare documenti informatici originali, ma nella misura in cui vi siano idonee risorse tecnologiche e sempre che non ritenga necessario (in base a criteri non ben definiti) redigere l'originale su supporto cartaceo; potrà raccogliere atti, dati e documenti di un procedimento in un fascicolo informatico, ma non avrà alcun obbligo in tal senso (nonostante la creazione di un fascicolo informatico sia funzionale all'accesso e alla consultazione telematica del fascicolo⁴¹); potrà decidere di non recuperare su supporto informatico documenti cartacei esistenti (non consentendo così l'accessibilità per via telematica). Anche per quanto riguarda

⁴¹ Nel fascicolo informatico disciplinato dall'art. 41, consultabile da più amministrazioni, trovano applicazione le regole che presiedono alla disciplina del protocollo informatico, nonché del sistema pubblico di connettività, necessarie per la realizzazione della interoperabilità, ossia dei servizi idonei a favorire lo scambio dei dati e delle informazioni all'interno della P.A. e tra queste e i cittadini, e la cd. cooperazione applicativa, che consente

l'interazione tra sistemi informatici delle P.A. per consentire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi.

In questi termini il fascicolo informatico è uno strumento determinante e indispensabile per permettere al cittadino di interagire con una P.A. unitaria, che funzioni come centro di erogazione di servizi e prestazioni e che sia dotata, allo scopo, di un sistema informativo integrato ed omogeneo.

le comunicazioni, a fronte della previsione di termini entro cui devono essere adempiuti gli obblighi di istituire caselle e-mail istituzionali, di utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni interne e di dotarsi di procedure informatiche e di strumenti *software* idonei per la verifica della firma digitale, il CAD dispone allo stesso tempo che tale strumento sia utilizzato « di norma » per le comunicazioni tra amministrazioni e non prevede alcuna sanzione per l'amministrazione che non ottemperi.

In sintesi, gran parte delle disposizioni del CAD sono norme di principio, di futura attuazione, la cui realizzazione è priva di copertura finanziaria e troppo indefinite per garantire un'omogeneità nella realizzazione, che è invece importante al fine di una concreta interoperabilità e al fine di erogare servizi omogenei al cittadino.

III.2. I RAPPORTI CON L'ESTERNO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Per quanto riguarda i rapporti con il cittadino (e le imprese), il CAD, nelle norme generali contenute nel Capo I richiede alla Pubblica Amministrazione di organizzarsi ed agire al fine di assicurare la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e prescrive azioni positive per promuovere l'uso delle tecnologie (ad esempio l'alfabetizzazione informatica dei cittadini) e per realizzare l'erogazione di servizi telematici commisurati alle esigenze dei cittadini (che presuppone l'analisi dei bisogni dei cittadini e la verifica della soddisfazione per i servizi erogati)⁴². La formulazione delle norme, tuttavia, è tale da non consentire di individuare l'ambito nel quale il cittadino può esercitare il diritto all'uso delle tecnologie.

In primo luogo, infatti, la previsione che il cittadino possa far valere il proprio diritto rivolgendosi al giudice amministrativo è prevista espressamente soltanto con riferimento alle comunicazioni, e non è chiaro se ciò valga anche con riferimento alla partecipazione al procedimento e all'esercizio del diritto di accesso, e con riferimento all'erogazione di altri servizi.

Per altro verso il cittadino può pretendere l'uso delle tecnologie soltanto dalle amministrazioni centrali e dai gestori di pubblici servizi statali, mentre nessuna pretesa in tal senso può rivolgere alle amministrazioni regionali e locali, che sono chiamate in causa nei limiti delle risorse tecnologiche e organizzative disponibili, nel rispetto della loro autonomia normativa.

Per quanto riguarda la conoscibilità di dati e informazioni di interesse generale, il termine per la realizzazione di siti istituzionali — strumentali al contatto telematico fra il cittadino e l'amministrazione — è determinabile soltanto per le amministrazioni già informatizzate; in merito ai contenuti, inoltre, si deve rilevare che la pubblicazione di alcune informazioni di interesse generale, quali le notizie relative a iniziative normative del Governo e gli atti legislativi e regolamentari in vigore, è subordinata a valutazioni discrezionali.

⁴² Cfr. CAD: art. 2, finalità e ambito di applicazione; Art. 7, qualità dei servizi e soddisfazione del cittadino; art. 8, alfabetizzazione; art. 9, partecipazione democratica; art. 10, sportelli per le attività

produttive. Il CNIPA ha rilevato che l'obiettivo di dotare tutti gli uffici che erogano servizi di un sistema di *customer satisfaction* non è stato raggiunto.

Anche la partecipazione al procedimento per via telematica pare, al momento, di difficile attuazione: da un lato la possibilità per il cittadino di presentare per via telematica istanze e dichiarazioni — in linea di principio equivalenti alle istanze e dichiarazioni sottoscritte con firma autografa alla presenza del dipendente addetto al procedimento — è complicata dal fatto che la mancata pubblicazione, da parte dell'amministrazione, di moduli e formulari non comporta alcuna conseguenza per l'amministrazione stessa; d'altro canto la possibilità di esercitare il diritto di accesso per via telematica è vanificata dal già citato d.lgs. 184/06, che prevede la consultazione degli atti presso l'amministrazione interessata, nonché dalla mancanza di procedure sicure di accesso da parte dei cittadini (i certificati di firma digitale sino ad ora distribuiti riguardano prevalentemente le imprese e i professionisti).

Con riferimento, infine, all'erogazione telematica di servizi, il CAD disciplina le modalità di accesso mediante la Carta di Identità Elettronica, ma non individua servizi specifici che devono essere erogati on-line, né definisce criteri di riferimento.

IV. CONCLUSIONI.

Dalla relazione annuale del CNIPA e dai commenti del Consiglio di Stato emerge che il livello di informatizzazione delle amministrazioni e la diffusione di servizi ai cittadini sono di gran lunga inferiori a quanto auspicabile⁴³. In particolare, da un lato le amministrazioni hanno evidenziato difficoltà nella definizione, avvio e realizzazione di progetti di informatizzazione capaci di ottenere miglioramenti dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, dall'altro troppo spesso i processi elettronici hanno affiancato quelli cartacei invece di sostituirli, con l'effetto che, talvolta, le procedure amministrative sono diventate addirittura più complesse⁴⁴.

Le ragioni di questo ritardo vanno ricercate in primo luogo nel fatto che è normale che vi sia un periodo intermedio di difficile adeguamento alle novità, per reticenze e difficoltà di carattere umano — non è semplice, per gli stessi dipendenti pubblici, l'accettazione di modalità di lavoro nuove e che implicano l'acquisizione delle conoscenze informatiche necessarie per un uso del documento informatico realmente sostitutivo del documento cartaceo, anche per l'umana diffidenza nei confronti di sistemi di gestione informatica che vanno al di là di un semplice sistema di videoscrittura e

⁴³ Si citano alcune amministrazioni virtuose (fonte CNIPA):

— INAIL — ha attivato pienamente il protocollo informatico, tanto da offrire agli utenti due servizi per l'accesso on line all'iter delle pratiche, rivolti, rispettivamente, ai patronati e a ditte e intermediari (quest'ultimo permette di conoscere la sede che sta lavorando la pratica, il responsabile del provvedimento e altre informazioni);

— INPS — ha realizzato e attivato il sistema di protocollazione informatica, integrato con il sistema di gestione documenta-

le, che è l'unico strumento riconosciuto e legale per la protocollazione dei documenti in entrata e in uscita e permette di seguire le fasi del flusso di documenti che vanno dalla protocollazione all'assegnazione per competenza, e che dovrebbe, a breve, consentire a cittadini e imprese di accedere on line allo stato di tutti i tipi di pratiche.

⁴⁴ Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, parere del 30.1.06, n. 31/06, sulle modifiche al codice dell'amministrazione digitale; CNIPA, Relazione Annuale 2005, vol. II, cit.

archiviazione locale — e in quanto nella realtà spesso ci si trova di fronte a sistemi informatici obsoleti, che non consentono un adeguamento effettivo e l'utilizzazione dei più moderni programmi di gestione, il cui aggiornamento ha dei costi rilevanti, sia in termini economici, sia in termini di tempo da dedicarvi⁴⁵.

In secondo luogo occorre considerare che la flessibilità dei sistemi informatici è controbilanciata dalla rigidità dei dati inseriti nel sistema: questo vuol dire che, per avere una corretta gestione del sistema informatico, occorre avere dei dati correttamente inseriti e classificati, ciò che richiede, necessariamente, una corretta organizzazione del sistema amministrativo. Da questo punto di vista la ritardata definizione di norme procedurali, da parte di molte amministrazioni, ha reso farraginosi i processi.

Deve quindi essere chiaro che la fase di passaggio dalle procedure cartacee alle procedure informatizzate, richiede un notevole dispendio di energie e una notevole mole di lavoro e che, nel breve periodo, l'economicità non deve essere l'obiettivo principale delle amministrazioni (è evidente, infatti, che a fronte del risparmio sui costi della carta e dell'inchiostro di stampa, vi sono i maggiori costi derivanti dall'adeguamento dei sistemi *hardware* e dall'aggiornamento dei sistemi *software*, oltre che dalla necessaria formazione del personale e dalla probabile necessità di rivedere e trasferire i dati eventualmente male inseriti).

Nella gestione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con l'esterno sono stati rilevati altri fattori che hanno rallentato il processo: la mancata diffusione di sistemi sicuri di identificazione dell'utente, che ha reso più difficile l'accesso; l'assenza di procedure di pagamento on line, che non permette il completamento di alcuni procedimenti; la poca accessibilità dei siti, che ha escluso diverse categorie di utenti. Per altro verso, considerando il punto di vista del cittadino, occorre tener conto che vi sono degli ostacoli all'effettiva diffusione dello strumento informatico, riconducibili a situazioni di disagio, fisico o mentale, e difficoltà di carattere economico o culturale, i quali frenano l'utilizzazione diretta da parte degli utenti finali favorendo la presenza di intermediari.

Infine, dal punto di vista normativo, l'assenza di obblighi e scadenze effettive a carico dell'amministrazione e la mancanza di previsioni dettagliate in ordine alle modalità di svolgimento dei rapporti telematici tra l'amministrazione e il cittadino, vanno incontro alle esigenze delle amministrazioni, che hanno bisogno di tempo per operare delle trasformazioni sostanziali, ma rischiano di trasformare il CAD in un mero auspicio.

Appare dunque eccessivo attribuire all'informatizzazione (informatica pubblica) il ruolo di strumento e motore dell'azione di modernizzazione della Pubblica Amministrazione, se il processo di informatizzazione non è accompagnato da un ripensamento e da una riorganizzazione generale dell'attività amministrativa.

Tuttavia è indubbio che la Pubblica Amministrazione si sta attivando per rendere il cittadino un interlocutore privilegiato, nonostante nella realtà pratica le amministrazioni erogino servizi a «macchia di leo-

⁴⁵ Già in passato gli studiosi avevano evidenziato taluni aspetti problematici del passaggio ai sistemi informatici, legati a

fattori umani, oltre che a difficoltà tecniche, così GIOVANNI DUNI, *Teleamministrazione*, cit.

pardo » e con caratteristiche disomogenee. Peraltro, ai cittadini appartenenti a particolari categorie professionali e ai cittadini che si servono di professionisti e intermediari, l'amministrazione telematica è già in grado di offrire servizi validi.

Riprendendo le questioni poste nell'introduzione alla luce dell'esame svolto, si può affermare che il vero servizio che può essere offerto al cittadino medio è l'accesso all'informazione, sia essa necessaria a consentirgli di interloquire direttamente con l'amministrazione, sia essa utile per sapere che esistono intermediari che godono più direttamente dei benefici dell'informatizzazione⁴⁶.

È tuttavia evidente che l'informazione ha un valore positivo ed è utilizzabile nella misura in cui è completa, corretta e aggiornata e ove vi sia per l'amministrazione l'obbligo, giuridicamente sanzionato, di metterla a disposizione del cittadino. In altri termini, l'effettivo e concreto riconoscimento al cittadino di un diritto di informazione, legato ai principi di trasparenza, efficienza e imparzialità della Pubblica Amministrazione, sarebbe già un notevole passo in avanti rispetto a una nuova cittadinanza amministrativa.

L'informatica può e deve essere lo strumento tecnologico che permette di attuare concretamente questo importante diritto, alla base della società dell'informazione e della conoscenza e strumento essenziale per consentire la partecipazione del cittadino all'attività amministrativa.

⁴⁶ Allo scopo di guidare cittadini e imprese nella navigazione su Internet e di facilitare la ricerca di servizi, informazioni e documentazione nei numerosi siti istituzionali, il CNIPA ha realizzato il Portale nazionale del cittadino e il Portale nazionale per le imprese (www.italia.gov.it), che costituiscono un punto di aggregazione e di accesso alle informazioni e ai servizi on line della PA, offrendo anche servizi basati sul-

la integrazione tematica mirata a particolari esigenze (lavoro, formazione, modulistica) o a specifiche classi di utenza (ragazzi, studenti, italiani all'estero).

Con riferimento alla disponibilità delle informazioni in rete e alla connessione inscindibile fra informazione ed erogazione dei servizi on-line vedi, in dottrina, A. MASUCCI, « *Informatica pubblica* », cit.