

CAPITOLO 1

Introduzione all'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta

Abstract

Il primo capitolo illustra le finalità dell'inchiesta della Commissione, prendendo in considerazione gli indicatori del DESI relativi al nostro Paese, in particolare nel rapporto contraddittorio degli italiani con l'uso delle tecnologie molto utilizzate nelle comunicazioni, ma scarsamente sfruttate per fini diversi, dall'*e-government* all'*e-commerce*. Da qui il confronto con gli altri Paesi europei e l'intenzione della Commissione di inchiesta di analizzare il livello di digitalizzazione nella Pubblica amministrazione, nonché le relative spese e i risultati degli investimenti effettuati. Si illustrano audizioni effettuate, l'esperienza di gestione dei documenti attraverso la modalità '*digital first*' e l'articolazione della presente relazione.

1.1. Le finalità dell'inchiesta

Da anni l'Italia si trova in coda alla classifica del Digital Economy and Society Index (DESI), l'indice che analizza la connettività, il capitale umano, l'uso di Internet, l'integrazione degli strumenti digitali in ambito aziendale e la digitalizzazione della pubblica amministrazione. L'ultima rilevazione posiziona il nostro Paese al 25° posto¹. Sul DESI dovrebbero basarsi le politiche di tutti gli Stati membri in materia di digitalizzazione e connessione, con la creazione di agende comunitarie e locali per lo sviluppo coerente di sistemi di connessione e connettività che possano competere con il resto del mondo. Come evidenziato nel *Rapporto sull'e-government 2017*², una migliore diffusione dell'*e-government* in linea con quella media dell'area euro permetterebbe di aumentare la crescita reale del PIL italiano, a parità di spesa pubblica nominale, di mezzo punto percentuale.

L'Italia, in questo quadro, vive in un grande paradosso. Se la popolazione sembra essere attratta dal mondo digitale e dalle modalità di interazione a distanza, allo stesso tempo l'utilizzo dei servizi digitali nella vita di tutti i giorni è relativamente scarso. Nel nostro Paese si riscontra un'altissima diffusione di dispositivi mobili, tant'è che sono attivi poco meno di 1,3 abbonamenti per abitante³. Gli italiani sembrano quindi essere particolarmente attenti alla tecnologia e al suo utilizzo per rimanere in contatto con il mondo esterno, grazie all'utilizzo dei *social network*. Quando, però, si passa a considerare l'uso del digitale per svolgere funzioni diverse dalla pura comunicazione lo scenario cambia drasticamente. I soggetti che acquistano beni e servizi tramite il *web* sono pari ad appena il 26 per cento, contro una media europea del 53 per cento. Il valore dell'*e-commerce* tra imprese e consumatori in Italia, stimato nel 2015 in circa 21 miliardi di euro, è pari ad appena il 3,6 per cento del mercato europeo, contro una quota dei consumi delle famiglie italiane, effettuati attraverso tutti i canali di acquisto possibili, pari al 12 per cento.

¹ ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=43021

² *Rapporto sull'E-government 2017*, Bem Research s.r.l.

³ *Ibidem*, pag. 5.

Insoddisfacente soprattutto la modalità di interazione a distanza che i residenti in Italia hanno con la pubblica amministrazione: solo il 24 per cento ha usato i servizi di *e-gov*. Tra gli altri grandi Paesi europei la Francia si attesta al 66 per cento, Germania e Regno Unito al 55 per cento e la Spagna al 50 per cento. La media dell'intera area euro è invece pari al 52 per cento, in aumento di due punti percentuali rispetto al 2016. Il nostro Paese continua, quindi, ad essere l'anomalia nel contesto europeo, poiché nel 2016 ha continuato a perdere terreno nei confronti degli altri Paesi. Sui 28 Paesi dell'Unione, 22 hanno registrato una crescita nell'uso dell'*e-government*, mentre soltanto Estonia, Slovacchia e Romania hanno marcato una flessione. L'Italia, in compagnia di Slovenia e Danimarca⁴, è invece rimasta ferma in termini di diffusione dell'*e-gov*, nonostante fra gli obiettivi del piano *e-gov* 2012⁵ ci fosse proprio la massimizzazione del numero di servizi *on line* per la pubblica amministrazione. La questione riguarda, in particolare, la qualità e l'uso dei servizi messi a disposizione degli utenti, dalla navigazione sui siti *web* della pubblica amministrazione (19 per cento, contro la media europea del 42 per cento) e il *download* e l'invio dei moduli ufficiali (16 per cento, a fronte del 28 per cento della media UE). Lo scarso utilizzo dei servizi di *e-gov* ci penalizza sia in termini di efficienza della pubblica amministrazione che dal punto di vista economico.

Anche in ragione di questi motivi, la Camera dei deputati ha ritenuto opportuna l'istituzione di una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta, sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione⁶. L'istituzione è avvenuta nel corso della XVII Legislatura con deliberazione del 14 giugno 2016. La Commissione si è costituita il 4 novembre 2016 e ha continuato i propri lavori fino ad ottobre 2017, in conformità con l'articolo 1, comma 1 della delibera istitutiva, che ne ha fissato la durata in un anno.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 2 della delibera istitutiva è compito della Commissione, in particolare:

a) verificare le risorse finanziarie stanziare ed il loro utilizzo, nonché la quantità, la tipologia e l'efficacia degli investimenti effettuati nel corso degli anni nel settore delle ICT da parte delle pubbliche amministrazioni statali regionali e locali, anche al fine di individuare i possibili sprechi ed investimenti errati;

b) effettuare una comparazione tra la spesa pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia, nonché un'analisi sulle tendenze in atto;

c) esaminare, anche verificando i titoli di studio e il livello di competenza dei diversi responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tecnologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, con riferimento, tra l'altro, al livello di reingegnerizzazione e automazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, all'utilizzo di *software open source*, all'apertura dei dati e al loro

⁴ Con la differenza che la Danimarca sfiora un'incidenza del 90 per cento e la Slovenia ha un valore in linea con la media dell'Unione Europea.

⁵ http://leg16.camera.it/temiap/temi16/Piano%20egovernment%202012_report%20aggiornamento%20attivit%20.pdf

⁶ Nella XVI Legislatura la I Commissione permanente della Camera dei deputati aveva svolto un'indagine conoscitiva sulla informatizzazione delle pubbliche amministrazioni (DOC. XVII, n. 6).

utilizzo, all'interoperabilità e all'interconnessione delle banche di dati, al livello di sicurezza e allo stato di attuazione del *disaster recovery* e al livello di accettazione di pagamenti elettronici;

d) monitorare il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali;

e) esaminare l'esistenza di possibili interventi di razionalizzazione della spesa nel settore delle ICT.

Alla luce dei compiti istitutivi, l'obiettivo della Commissione parlamentare d'inchiesta è stato quello di indagare l'effettivo livello di digitalizzazione e innovazione del settore pubblico del nostro Paese, verificando se le risorse stanziato fossero sufficienti, quali fossero le ragioni del divario fra l'Italia e gli altri Paesi europei e soprattutto quali risultati avessero ottenuto gli investimenti. Dalle audizioni e dallo studio della mole documentale è emerso un quadro complesso, nel quale è stato difficoltoso persino stimare precisamente i costi della spesa per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In sede di premessa, appare tuttavia opportuno evidenziare come, a fronte di un'abbondante produzione legislativa in materia, spesso le pubbliche amministrazioni si siano dimostrate perveracamente inadempienti, come riscontrato, ad esempio, riguardo alle mancate nomine dei responsabili della trasformazione digitale e del difensore civico digitale previsti dall'articolo 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale, approvato con il decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005.

1.2. Gli strumenti dell'inchiesta

La presente relazione è stata elaborata a conclusione delle attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. La determinazione della Commissione ad approfondire questo tema con audizioni ed acquisizioni documentali è scaturita, in conformità con le prescrizioni della delibera istitutiva, dall'assunto che lo sviluppo e il rilancio di un'economia intelligente, sostenibile e solidale dell'Europa, finalizzati a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale, siano strettamente legati alla sua crescita digitale.

1.2.1 Le audizioni e i sopralluoghi

Le audizioni svoltesi nel corso delle sedute plenarie sono state finalizzate ad abbracciare l'intero arco dei temi posti ad oggetto dell'inchiesta, e possono distinguersi in quelle di carattere generale e in quelle concernenti settori o problematiche specifici, benché naturalmente, in questa seconda tipologia siano stati affrontati anche profili di carattere trasversale. L'elenco completo di tutte le audizioni e dei relativi partecipanti può essere consultato al capitolo 7, tra gli allegati della relazione. Dall'inizio della sua attività, la Commissione ha svolto finora 67 audizioni, alle quali hanno partecipato 127 invitati. Inoltre, la Commissione ha effettuato un solo sopralluogo, presso il centro di elaborazione dati di Sogei a Roma.

1.2.2 Le acquisizioni di documenti

La Commissione ha acquisito una grande mole di documentazione durante le audizioni e mediante richieste dirette a enti pubblici e privati, e, fin dal suo insediamento ha innovato le prassi, passando ad una modalità *digital first*. Si è richiesta infatti documentazione esclusivamente in formato digitale, costruendo di conseguenza un archivio digitale con livelli differenziati di accesso. Le comunicazioni con le pubbliche amministrazioni sono avvenute sempre tramite apposito indirizzo di posta elettronica certificata.

I maggiori comuni italiani sono stati invitati a compilare ad un questionario *on line* sull'attuazione del CAD, i cui risultati sono stati elaborati in forma aggregata per confrontarli con quelli emersi dalle audizioni dei ministeri e di alcune regioni.

L'accesso ai documenti dell'archivio da parte dei commissari, nonché la documentazione necessaria per le audizioni, distribuita usando le applicazioni GeoCamera e Filr, sono stati messi a disposizione con il supporto del Servizio Informatica della Camera dei deputati. I documenti dichiarati liberi sono stati pubblicati sul sito della Camera. L'attività della Commissione rappresenta la prima esperienza completamente *paperless* nella storia dell'amministrazione della Camera.

1.2.3 La relazione

La relazione, elaborata ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della delibera istitutiva, è articolata in più parti:

- nel presente capitolo si spiegano i presupposti e le finalità sui quali si è sviluppato il lavoro della Commissione d'inchiesta;
- nel secondo capitolo si forniscono informazioni riguardo al contesto normativo europeo e nazionale, con particolare attenzione agli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e Italiana ed i recenti interventi legislativi in materia;
- il terzo capitolo tratta dell'analisi della spesa per l'informatica nella pubblica amministrazione, mostra e spiega i grafici relativi alle gare d'appalto per l'ICT e prende in esame il caso della convenzione di telefonia Mobile 6, ANPR e APQ;
- nel quarto capitolo si sono affrontati alcuni temi che presentano particolari criticità: quello relativo al rispetto del Codice dell'Amministrazione Digitale da parte delle pubbliche amministrazioni, lo stato di avanzamento del progetto sull'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), il Sistema Informativo Agricolo Nazionale (SIAN), la gestione informatica della mobilità dei docenti (MIUR) e il sistema informativo dei migranti. Le audizioni su queste questioni hanno messo in evidenza alcune delle criticità della digitalizzazione, in relazione alla carenza di competenze nei ruoli apicali delle pubbliche amministrazioni, all'eccessivo peso degli intermediari nella risoluzione dei problemi, al difficile rapporto fra monopoli e libero mercato e alla difficoltà nel controllare e verificare la qualità dei progetti e l'efficacia dei risultati ottenuti;

- nel quinto capitolo si è presentata una raccolta di alcune *best practice* esistenti, emerse in particolare nei casi della Provincia di Trento, del sistema di *vendor rating* dell'INAIL e dell'Agenzia veneta dei pagamenti in agricoltura (AVEPA), che hanno messo in luce come la digitalizzazione migliori dove esistono adeguate professionalità, oltre a indicatori e misurazioni che facilitano il controllo dei risultati;
- il sesto capitolo è dedicato alle conclusioni del lavoro della Commissione e ai suggerimenti scaturiti dalle riflessioni dei commissari, sulla base delle informazioni raccolte;
- Il settimo capitolo è composto da alcuni documenti allegati e richiamati nella relazione, oltre che dall'elenco delle 67 audizioni e dei 127 invitati ascoltati dalla Commissione.

CAPITOLO 2

La dimensione immateriale, il quadro conoscitivo normativo e l'Agenda Digitale

Abstract

Il capitolo introduce alcuni dei concetti che sono alla base del passaggio dalla dimensione materiale a quella immateriale della società digitale. La tecnologia sta rivoluzionando il paradigma dominante, che nella dimensione materiale prevedeva come tutto avesse un costo, dalla produzione degli oggetti all'archiviazione dei documenti. Con l'avvento della società immateriale, viceversa, ciò che è virtuale (codici a barre, *token* bancari, *app*) continua ad avere il proprio valore, pur perdendo la propria forma fisica. È una rivoluzione che trasformerà profondamente anche i rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, come ha già profondamente cambiato il mercato e i comportamenti dei consumatori. Di conseguenza, appare necessario che le Istituzioni e la politica cerchino di governare ed accompagnare l'evoluzione sociale, rendendo le trasformazioni meno traumatiche possibili e massimizzando al contempo il potenziale offerto dalle tecnologie.

Per dare un quadro giuridico di riferimento al lavoro della Commissione, il capitolo prosegue, quindi, con un'analisi del contesto normativo europeo sulla materia delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni, con particolare attenzione agli obiettivi dell'Agenda Digitale di Europa 2020. Allo stesso modo, è stato descritto il contesto normativo nazionale e gli obiettivi dell'Agenda Digitale Italiana e dell'Agenzia per l'Italia Digitale, di cui la Commissione ha ricostruito la genesi e le tappe salienti dei progetti di digitalizzazione della pubblica amministrazione. Il capitolo si conclude fotografando il posizionamento non positivo dell'Italia nella classifica digitale, stilata dalla relazione sui progressi del settore digitale in Europa, nel quale si prendono in esame alcune delle più significative statistiche del nostro Paese sulla penetrazione di Internet e sull'uso dei servizi ad esso connessi.

2.1. La società post moderna, dalla dimensione materiale a quella immateriale

Dalla *vulgata* comune, Internet viene spesso definito come un luogo di relazioni virtuali, una nuvola fuori dalla realtà, nella quale ci si incontra e scontra quotidianamente, senza necessariamente condividere lo stesso spazio fisico e talvolta nemmeno lo stesso tempo. In realtà, Internet è uno strumento molto reale, rappresenta la “*sede della dimensione immateriale del mondo che, nel XXI secolo, è la maggiore base delle relazioni sociali ed economiche delle persone e delle aziende*”⁷. I nostri stili di vita, il nostro modo di lavorare, tessere relazioni, programmare il tempo libero, passano

⁷ *Costruire il domani. Istruzioni per un futuro immateriale*, Stefano Quintarelli, Antonio Tombolini Editore, 2016.

sempre di più attraverso Internet e mediante dispositivi e *software* programmati per aiutarci a gestire al meglio le nostre attività quotidiane⁸.

Il futuro che la tecnologia ci propone non è, tuttavia, uguale per tutti e la società tende a dividersi tra chi vive un presente molto simile al passato e chi invece abita già in un futuro molto più simile agli orizzonti intravisti dalla fantascienza⁹. È un divario che aumenta con velocità crescente, provocando una disparità di conoscenze fra le diverse generazioni, che hanno conseguenze non soltanto sulla capacità di utilizzo delle nuove tecnologie, ma anche sull'economia e le opportunità per il futuro. Le tecnologie digitali, a differenza delle tecnologie che hanno dominato i secoli passati, evolvono a velocità crescente, producendo nuove disuguaglianze culturali ed economiche. Per molti secoli, infatti, le società si sono basate su un'economia solo materiale, che si misurava in termini di produzione, costi e lavoro. Le tecnologie digitali, invece, hanno prodotto uno sviluppo crescente dell'economia immateriale, che stima per il 2030 un numero di 500 miliardi di dispositivi connessi alla rete¹⁰, in grado di produrre, di conseguenza, profondi mutamenti sociali. È dunque necessario che la politica si sforzi di comprendere profondamente i radicali mutamenti imposti dall'evoluzione tecnologica, per cercare di governare ed accompagnare l'evoluzione della società, in modo da rendere le trasformazioni meno traumatiche possibili, massimizzando, al contempo, il potenziale offerto dalle tecnologie¹¹.

2.1.1 La dimensione materiale, tutto ha un costo

Conosciamo bene il mondo nella sua dimensione materiale e nei secoli ne abbiamo osservato e studiato le relative dinamiche, arrivando persino a prevedere le conseguenze sociali di determinate azioni politiche ed economiche. L'avvento del mondo immateriale nelle nostre società, di contro, rappresenta una rottura traumatica, capace di mettere in crisi le sedimentate certezze del passato¹². Nella dimensione materiale tutto ha un costo. Produrre qualsiasi oggetto, sia un frutto sia un elettrodomestico, ha un costo in termini di materie prima, energia, lavoro e capitali. Anche riprodurre ha sempre un costo, seppur commisurato all'economia di scala che adottiamo, ma è sempre certo che produrre un oggetto materiale da vendere ha sempre un costo. Nella dimensione materiale, poi, hanno un costo anche azioni quotidiane quali archiviare, immagazzinare, trasferire e trasportare, così come non si può prescindere dal valore della manodopera. Nella dimensione materiale, i beni prodotti possono essere "*rivali*", poiché il godimento di un bene da parte di qualcuno lo sottrae al godimento di qualcun altro, e persino "*escludibili*"¹³, quando la possibilità di godere di un bene da parte di un individuo può essere impedita da parte di un altro. Infine nella dimensione materiale i beni purtroppo deperiscono, poiché sono soggetti a logoramento e usura e

⁸ *La quarta rivoluzione*, Luciano Floridi, Codice, 2017

⁹ *Future Perfect. The Case for Progress in a Networked Age*, Steven Johnson, Riverhead Books, 2012

¹⁰ *Costruire il domani*, cit., p. 18.

¹¹ *La spinta gentile*, Richard H. Thaler, Cass R. Sustein, Feltrinelli, 2009, p. 21; *La cittadinanza digitale*, Gianluigi Cogo, Edizioni della sera, 2010, p.121; *L'arte del governo nel terzo millennio*, Cass R. Sustein, Feltrinelli, 2014, p. 28; *Rapporto 2016*, Italiadecide, Il Mulino, 2016, p.19; *Costruire il domani*, cit., p. 19.

¹² *Costruire il domani*, cit., p. 21.

¹³ *Ibidem*, p. 24.

sono disconnessi tra loro, perché non comunicano il proprio stato l'uno all'altro e, di conseguenza, non possono modificare il proprio comportamento sulla base di quello altrui¹⁴.

2.1.2 La dimensione immateriale, ciò che virtuale è molto reale

Quando si parla di “virtuale” per intendere qualcosa che non sia materiale, si rischia di commettere un errore poiché, se è senz'altro vero che la definizione del termine significhi “ciò che è solo potenziale”, nella realtà quando concretamente affidiamo i nostri risparmi ad una banca, gestendoli *on line* sul nostro conto corrente, i nostri euro non sono più davvero materiali, ma diventano immateriali, pur mantenendo il proprio valore reale¹⁵. La tecnologia ha imposto una svolta paradigmatica epocale e, come sostenuto dal filosofo Luciano Floridi, molto probabilmente oggi ci troviamo dinanzi alla “quarta rivoluzione”¹⁶, analoga a quelle alimentate dal pensiero di Copernico, Darwin e Freud. Basti pensare a come è cambiato il nostro modo di viaggiare. Prima quello che faceva fede per prendere un treno era il documento di viaggio, il biglietto cartaceo esibito al controllore e l'informazione scritta sul pezzo di carta. Ora, invece, non serve più quel documento, poiché l'informazione è codificata in una base di dati *on line* che attestano un avvenuto pagamento e quando il controllore interroga il sistema con il suo *pod*, non cerca il documento nell'archivio, poiché la funzione del documento non esiste già più. Per fare un'analogia con i servizi della pubblica amministrazione, è come se il certificato anagrafico richiesto in comune e presentato ad un'amministrazione non facesse più fede, ma contasse il dato presente in un'anagrafe centralizzata e consultato dalla stessa amministrazione¹⁷. Non è ancora così, ma lo dovrebbe essere e molto probabilmente lo sarà nel prossimo futuro. Quello che già accade per le nostre passioni, ascoltare musica senza avere più un disco fra le mani o leggere libri e giornali su *tablet* e *smartphone*, succederà anche per la gestione dei servizi e dei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Quello che una volta era un oggetto o un documento fisico materiale, oggi sta diventando un “archivio in un dispositivo”¹⁸, così che ciò che si acquisisce non è più una proprietà, ma un insieme di diritti, facoltà e privilegi, stabiliti contrattualmente fra un venditore ed un acquirente. Alla base di questa nuova rivoluzione tecnologica che modifica mercati e comportamenti, ci sono le regole di base dell'immateriale che sono profondamente diverse dal materiale. Come visto per la dimensione materiale, anche in quella immateriale la produzione costa, ma generalmente molto meno dell'analogo fisico. Un gioco di società del passato aveva un costo di produzione, mentre la sua versione immateriale *on line* richiede soltanto la codifica di un codice da parte di un programmatore, che usando la propria mente diventa il gestore dei mezzi di produzione¹⁹. La riproduzione, poi, ha un costo marginale per ogni unità incrementale prodotta e tende ad azzerarsi. Nella dimensione immateriale, di conseguenza, archiviare o immagazzinare non costa, così come trasferire, che

¹⁴ *Ibidem*, p. 25.

¹⁵ *Il nostro futuro nei mondi virtuali*, Peter Ludlow, Edizioni 40K, 2010

¹⁶ *La rivoluzione dell'informazione*, Luciano Floridi, Codice, 2010; *La quarta rivoluzione*, cit.

¹⁷ *Costruire il domani*, cit., p. 37.

¹⁸ *Ibidem*, p. 39.

¹⁹ *Ibidem*, p. 42.

avviene in modo istantaneo, cancellando le distanze fisiche e i costi di trasporto. Tutto il mondo si trasforma in un “*grande qui e adesso*”²⁰, grazie alle opportunità di Internet²¹. Nella dimensione immateriale, inoltre, si trasforma anche il lavoro, che grazie all’uso delle tecnologie digitali mette in collegamento persone da una parte all’altra del globo a qualsiasi ora²². Nella dimensione immateriale, infine, i beni non sono “*rivali*”, poiché la possibilità di conoscenza posseduta da un soggetto, non viene limitata dal trasferimento di quella conoscenza ad un altro. Di conseguenza i beni non sono “*escludibili*”, poiché prestare o vendere il codice di un programma, consente l’utilizzo dello stesso a più persone, al contrario di quanto avviene per gli oggetti fisici, il cui possesso limita il godimento di qualcun altro. Inoltre nella dimensione immateriale, i beni non deperiscono e tutto è interconnesso, favorendo l’interazione costante tra sistemi diversi e consentendoci, ad esempio, di avere navigatori satellitari in grado di prevedere gli itinerari migliori in base al traffico. L’accesso ad Internet è la modalità principale con la quale si ottiene l’ingresso nella dimensione immateriale dell’esistenza ed è per questa ragione che le legislazioni transnazionali e nazionali stanno sempre più favorendo l’accesso della popolazione ad una rete sempre disponibile e sempre più veloce, tanto che ormai ci stiamo abituando a tenere accesi i nostri computer, per non dover perdere tempo nel riaccenderli. Anche i dispositivi con i quali accediamo ad Internet sono in continua evoluzione e rappresentano le nostre chiavi d’accesso alla dimensione immateriale, che sempre di più sta entrando nelle nostre azioni quotidiane e che, di conseguenza, sta diventando anche il terreno sul quale la pubblica amministrazione sta lentamente modificando i propri rapporti con i cittadini²³.

2.2. Il contesto normativo europeo

Un contributo per l’aumento della produttività e per la crescita economica all’interno dell’Unione europea è offerto, a partire dalla metà degli anni Novanta, dalle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT)²⁴. Ne fanno parte la tecnologia dell’informazione, le telecomunicazioni, i mezzi radiotelevisivi, le varie modalità di elaborazione e trasmissione audio e video, assieme alle funzioni di controllo e monitoraggio basate sulle reti. Negli ultimi tre decenni l’interdipendenza tecnologica ha superato i confini tra telecomunicazioni, radiodiffusione e tecnologia dell’informazione. Le reti mobili sono notevolmente cresciute, soprattutto per effetto del sistema *on demand*, che sta rapidamente sostituendo la trasmissione lineare delle informazioni e dei contenuti digitali. Per questa ragione si assiste ad una crescita esponenziale della connettività Internet 4G e del *wi-fi*, che, di conseguenza, sta contribuendo ad un incremento dell’economia digitale sette volte più rapido rispetto al resto dell’economia. Tuttavia, il quadro strategico europeo appare disomogeneo, con una ‘*distorsione*’ del suo potenziale, che pone l’Europa in ritardo rispetto ad altri Paesi quando si tratta di disporre di reti digitali rapide, affidabili e connesse per sostenere l’economia, le imprese e le attività

²⁰ *Ibidem*, p. 43.

²¹ *Cluetrain Manifesto*, Fazi Editore, 2001, p. 27-40; *Too Big to Know*, David Weinberger, Basic Books 2011, p. xiii

²² *Here Comes Everybody*, Clay Shirky, The Penguin Press, 2008, p. 157

²³ *Managerialità e digitalizzazione nella P.A.*, Domenico Crocco, in *La digitalizzazione della società moderna*, Jovene editore, 2016, p. 33-76; *Pubblica Amministrazione digitale*, William D. Eggers, Hoepli, 2017, p.4

²⁴ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

della nostra vita privata. In questo senso, connettività irregolare e tariffe variabili rappresentano i principali ostacoli, producendo effetti negativi per cittadini e imprese. Per questa ragione, nel maggio del 2010, la Commissione europea ha istituito l'Agenda Digitale per l'Europa, una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020 per il rilancio dell'economia dell'UE, che mira ai possibili vantaggi economici e sociali sostenibili offerti dal mercato digitale unico. Nella nuova epoca digitale sarà importante colmare il *'digital divide'* e cogliere le opportunità di nuovi posti di lavoro, per accedere ai quali sarà necessario possedere le competenze necessarie nel campo delle ICT.

Mentre i Trattati non contengono disposizioni speciali per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, l'Unione europea ha intrapreso azioni specifiche nel quadro delle politiche settoriali in molte materie, dalla politica industriale²⁵ a quella commerciale²⁶, dalle politiche della concorrenza²⁷ a quelle relative alla libera circolazione delle merci²⁸, delle persone, dei servizi e dei capitali²⁹. Particolare rilevanza per lo sviluppo delle ICT le hanno anche le azioni verso settori strategici quali la ricerca e lo sviluppo tecnologico³⁰, le reti trans-europee³¹ e le politiche per l'istruzione e la formazione professionale³².

La rassegna di direttive dell'UE che seguirà rappresenta le fondamenta sulle quali si è mossa la legislazione europea. Dalla direttiva relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali³³, a quella sulla libera circolazione di tali dati³⁴ e sulla tutela giuridica delle banche dati³⁵. Dalla direttiva del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche³⁶, a quella del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno³⁷, fino al regolamento n. 1211/2009 che ha istituito l'organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)³⁸. Fin dal giugno 2010, in conseguenza delle azioni previste dall'Agenda Digitale Europea, varata nel maggio dello stesso anno, il Parlamento europeo e la Commissione hanno approvato risoluzioni, emanato direttive e comunicazioni riguardanti il tema delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A cominciare dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 marzo 2010, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di *media* audiovisivo³⁹, fino alle risoluzioni sull'Internet

²⁵ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), 2008, art. 173

²⁶ TFUE, 2008, artt. 206-207.

²⁷ TFUE, 2008, artt. 101-109.

²⁸ TFUE, 2008, artt. 28 e 30; artt. 34-35.

²⁹ TFUE, 2008, artt. 45-66.

³⁰ TFUE, 2008, artt. 179-190.

³¹ TFUE, 2008, artt. 170-172.

³² TFUE, 2008, artt. 165-166.

³³ Direttiva 95/46/CE.

³⁴ GU L 281 del 23.11.1995, p. 31.

³⁵ GU L 77 del 27.3.1996, p. 20.

³⁶ GU L 201 del 31.7.2002, p. 37.

³⁷ GU L 376 del 27.12.2006, p. 36.

³⁸ GU L 337 del 18.12.2009, p. 1.

³⁹ GU L 95 del 15.4.2010, p. 1.

degli oggetti⁴⁰ e sulla *governance* di Internet⁴¹ del 15 giugno 2010 e sul completamento del mercato interno per il commercio elettronico⁴² del 21 settembre dello stesso anno.

Nel 2011 è stata emanata la direttiva sui diritti dei consumatori⁴³, per modificare le precedenti direttive del Consiglio⁴⁴ e del Parlamento Europeo⁴⁵ e per abrogare la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio⁴⁶. Nel 2012 sono state approvate le risoluzioni sull'*e-government* come elemento trainante di un mercato unico digitale competitivo⁴⁷ e le risoluzioni sulla protezione delle infrastrutture critiche informatizzate⁴⁸ e sul completamento del mercato unico digitale⁴⁹.

Nel 2013 il Parlamento europeo ha deliberato anche sulla nuova agenda per la politica europea dei consumatori⁵⁰, sull'Agenda Digitale⁵¹, sulle pratiche di pubblicità ingannevole⁵², sul quadro normativo per le comunicazioni elettroniche⁵³ e sullo sfruttamento del potenziale del *cloud computing* in Europa⁵⁴. Sempre nello stesso anno il Parlamento europeo e il Consiglio hanno emanato la direttiva 2013/37/UE, che ha modificato la precedente direttiva⁵⁵ relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico⁵⁶ (direttiva ISP) e licenziato il regolamento n. 524 del 21 maggio, relativo alla risoluzione delle controversie *on line* dei consumatori⁵⁷ (regolamento sull'ODR per i consumatori).

Nel 2014 ha visto la luce il regolamento n. 910 del Parlamento europeo e del Consiglio per l'identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno⁵⁸, che ha abrogato la precedente direttiva⁵⁹ in materia e che consente la prova del momento della ricezione della comunicazione. Sempre nello stesso anno, è stato emanato il regolamento n. 283 sugli orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura di telecomunicazioni⁶⁰. Sono state, inoltre, approvate le risoluzioni riguardanti il mercato integrato della consegna dei pacchi

⁴⁰ GU C 236 E del 12.8.2011, pag. 24.

⁴¹ GU C 236 E del 12.8.2011, pag. 33.

⁴² GU C 50 E del 21.2.2012, pag. 1.

⁴³ Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011.

⁴⁴ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio.

⁴⁵ Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁴⁶ GU L 304 del 22.11.2011, p. 64.

⁴⁷ GU C 258 E del 7.9.2013, p. 64.

⁴⁸ GU C 332 E del 15.11.2013, p. 22.

⁴⁹ GU C 434 del 23.12.2015, p. 2. Testi approvati, P7_TA(2013)0327.

⁵⁰ Testi approvati, P7_TA(2013)0239.

⁵¹ Testi approvati, P7_TA(2013)0377.

⁵² Testi approvati, P7_TA(2013)0436.

⁵³ Testi approvati, P7_TA(2013)0454.

⁵⁴ Testi approvati, P7_TA(2013)0535.

⁵⁵ Direttiva 2003/98/CE.

⁵⁶ GU L 175 del 27.6.2013, p. 1.

⁵⁷ GU L 165 del 18.6.2013, p. 1.

⁵⁸ GU L 257 del 28.8.2014, p. 73.

⁵⁹ Direttiva 1999/93/CE.

⁶⁰ GU L 86 del 21.3.2014, p. 14.

per la crescita del commercio elettronico nell'Unione Europea⁶¹, sui prelievi per copie private⁶² e sul sostegno ai diritti dei consumatori nel mercato unico digitale⁶³.

Nel 2015 Cina ed Unione europea hanno sottoscritto un Accordo di partenariato sullo sviluppo del 5G, mentre il Parlamento ha approvato le risoluzioni sulla relazione annuale sulla politica di concorrenza dell'UE⁶⁴ e sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione⁶⁵.

Oltre alle direttive, ai regolamenti e alle risoluzioni, la Commissione ha prodotto numerose comunicazioni. Fin dal 2012 la Commissione ha inviato comunicazioni sull'accessibilità dei siti *web* degli enti pubblici⁶⁶ e sui contenuti del mercato unico digitale⁶⁷, mentre il 2 luglio del 2014 ha indirizzato agli Stati membri la comunicazione dal titolo *Verso una florida economia basata sui dati*. Nel 2015 la Commissione ha trasmesso la comunicazione dal titolo *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*⁶⁸ e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna. Sempre nello stesso anno il Parlamento europeo ha assunto la decisione 2240, che istituisce un programma sulle soluzioni di interoperabilità e di quadri comuni per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i cittadini europei (programma ISA2)⁶⁹, come strumento per modernizzare il settore pubblico. Infine, il 19 gennaio 2016 il Parlamento Europeo ha approvato la risoluzione sul mercato unico digitale che prevede, tra le altre cose, la sospensione del *geo-blocking* e dell'interdizione all'accesso *on line* dei consumatori ai servizi, fatto sulla base dei loro indirizzi IP, degli indirizzi postali e del Paese che ha rilasciato la carta di credito. Le proposte contenute nella risoluzione del Parlamento Europeo sono volte a migliorare l'accesso dei consumatori ai beni e servizi di Internet.

2.3. L'Agenda Digitale Europea, gli obiettivi di Europa 2020

Dando seguito alla Strategia di Lisbona, nel maggio del 2010 la Commissione europea ha avviato l'Agenda Digitale per l'Europa (DAE), una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, che fissa gli obiettivi per la crescita nell'Unione da raggiungere entro il 2020. L'Agenda Digitale propone di sfruttare al meglio il potenziale delle Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (TIC) per

⁶¹ Testi approvati, P7_TA(2014)0032.

⁶² Testi approvati, P7_TA(2014)0179.

⁶³ Testi approvati, P8_TA(2014)0071.

⁶⁴ Testi approvati, P8_TA(2015)0051.

⁶⁵ Testi approvati, P8_TA(2015)0273.

⁶⁶ (COM(2012)0721).

⁶⁷ (COM(2012)0789).

⁶⁸ (COM(2015)0192).

⁶⁹ GU L 318 del 4.12.2015, p. 1.