

Pasquale Luigi Di Viggiano  
(a cura di)

# LA COSTRUZIONE DELL'AGENDA DIGITALE

*Temi e prospettive d'informatica giuridica*

*Scritti di:*

Marcella Ancora Valeria Bonsegna Rosario Brunetti Angelo Caputo  
Maria Assunta Contino Sofia D'Aquino Maria Teresa Dodaro Flora  
Fanizza Giorgio Fina Maria Giannelli Graziamaria Ghionna Marianna  
Gioia Carla Maria Graduada Christian Longo  
Maria Concetta Mangia Brizio Mattei Giovanna Ilenia Paladini  
Roberto Schimera Federica Sirsi Emanuele Solombrino Antonio Tommasi



TANGRAM  
EDIZIONI SCIENTIFICHE  
TRENTO

Pasquale Luigi Di Viggiano (a cura di), *La costruzione dell'Agenda Digitale*  
Copyright © 2015 Tangram Edizioni Scientifiche Trento  
Gruppo Editoriale Tangram Srl  
Via Verdi, 9/A – 38122 Trento  
www.edizioni-tangram.it – info@edizioni-tangram.it

Prima edizione: novembre 2015, *Printed in EU*

ISBN 978-88-6458-078-4

POÏESIS – *Collana di studi e ricerche sull'eGovernment* – NIC 08

DIREZIONE

André Ramos Tavares, Marco Mancarella, Gianpasquale Preite

COMITATO SCIENTIFICO

Donato A. Limone, Università Telma “La Sapienza” di Roma  
Antonio Anselmo Martino, Universidad de Lanus, Buenos Aires  
Marco Mancarella, Università del Salento  
Ioannis Ganas, Technological Educational Institute of Epirus  
André Ramos Tavares, Pontificia Universidade Católica de São Paulo  
Mario Sirimarco, Università degli Studi di Teramo  
Gianpasquale Preite, Università del Salento  
Endrius Cocciolo, Universitat Rovira i Virgili  
Josep Cañabate Pérez, Universitat Autònoma de Barcelona

RESPONSABILI DELLE SEZIONI E REDAZIONE

*Amministrazione digitale* Marco Mancarella  
*Etica, biopolitica e tecnologie* Ughetta Vergari  
*Filosofia, Politica e Diritti* Gianpasquale Preite  
*Tecnologie e ricerca sociale* Luigi Di Viggiano  
*Sviluppo del territorio e tecnologie* Luca Caputo  
*Sistema documentale e conservazione digitale* Andrea Lisi  
*Profili giuridici della net economy* Gianluigi Fioriglio

Anche se la responsabilità dei capitoli presenti nel volume è da attribuirsi ai rispettivi autori, lo studio è il risultato di una piena integrazione e condivisione delle riflessioni e della ricerca illustrata.

Stampa su carta ecologica proveniente da zone in silvicoltura, totalmente priva di cloro.  
Non contiene sbiancanti ottici, è acid free con riserva alcalina.

## SOMMARIO

INTRODUZIONE – L'AGENDA DIGITALE: PROFILI D'INFORMATICA GIURIDICA I I <i>Pasquale Luigi Di Viggiano</i>	
GIOCO ECONOMICO E RUOLO DELLO STATO. RIFLESSIONI PER UNA "CRESCITA DIGITALE" <i>Christian Longo</i>	33
LA QUESTIONE DELLA CITTADINANZA TRA HABEAS CORPUS E HABEAS DATA <i>Giorgio Fina</i>	47
LA MULTICANALITÀ NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE <i>Angelo Caputo</i>	59
IL MODELLO DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE NELLA GESTIONE DEI SERVIZI ICT <i>Roberto Schimera</i>	69
IL MODELLO DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE NELLA GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE <i>Mariaconcetta Mangia</i>	83
PERCORSI ED EVOLUZIONE DELLA PA: LA "RIVOLUZIONE" DEL DECRETO TRASPARENZA <i>Emanuele Solombrino</i>	95
SISTEMA PUBBLICO DI CONNETTIVITÀ, COOPERAZIONE APPLICATIVA E IDENTITÀ DIGITALE <i>Maria Teresa Dodaro</i>	109
EVOLUZIONE DELLO STRUMENTO DELLA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA <i>Marcella Ancora</i>	125
POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA E SISTEMI OMOLOGHI <i>Antonio Tommasi</i>	137
IL DIRITTO DI ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI: DAL CARTACEO AL DIGITALE <i>Valeria Bonsegna</i>	151
IL DOCUMENTO INFORMATICO E IL PROBLEMA DELLA CONSERVAZIONE <i>Marianna Gioia</i>	163

L'USO DEL CLOUD COMPUTING COME METODO DI CONSERVAZIONE DIGITALE PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE <i>Maria Giannelli</i>	173
DEMOCRAZIA DIGITALE E VOTO ELETTRONICO. CASE STUDY: IL PROGETTO SALENTO E-VOTING <i>Sofia D'Aquino</i>	187
NORMATIVA DI CONTRASTO ALLA CRIMINALITÀ INFORMATICA: EVOLUZIONE E ASPETTI CRITICI <i>Federica Sirsi</i>	201
SVILUPPO TERRITORIALE, POLITICHE SMART E NUOVE TECNOLOGIE NELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2014-2020 <i>Maria Assunta Contino</i>	213
E-JUSTICE AMMINISTRATIVA. STATO DI ATTUAZIONE IN EUROPA E NELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA ITALIANA <i>Flora Fanizza</i>	227
IN TEMA DI ASSISTENZA SANITARIA. LA CD. SANITÀ DIGITALE <i>Rosario Brunetti</i>	241
GESTIONE E TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI SPECIALI IN SANITÀ. L'APPORTO DELL'E-GOVERNMENT <i>Brizio Mattei</i>	255
LA SANITÀ ELETTRONICA: PROFILI DI SICUREZZA <i>Giovanna Ilenia Paladini</i>	271
IL RUOLO DELLA DIRIGENZA NELLA GESTIONE DEL CICLO DELLA PERFORMANCE ALLA LUCE DEL D. LGS. N. 150/2009 <i>Graziamaria Ghionna</i>	285
IL WEB NELLE PP.AA.: I SITI WEB DI ATENE0 <i>Carla Maria Graduata</i>	303
OPEN DATA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE <i>Cosimo Elefante</i>	315

# LA COSTRUZIONE DELL'AGENDA DIGITALE

*Temi e prospettive d'informatica giuridica*



# INTRODUZIONE – L'AGENDA DIGITALE: PROFILI D'INFORMATICA GIURIDICA

*Pasquale Luigi Di Viggiano*<sup>1</sup>

## I. PREMESSA

L'informatica giuridica è una disciplina relativamente giovane<sup>2</sup> che catalizza istanze definitorie sempre più robuste man mano che la relazione tra società dell'informazione e diritto si arricchisce di ambiti dell'azione amministrativa e di acquisizioni di nuove tecnologie informatiche della comunicazione. Lo statuto scientifico dell'informatica giuridica costituisce, ormai, un sistema sociale di codici euristici propri, alcuni dei quali consolidati, altri in evoluzione,

<sup>1</sup> Pasquale Luigi Di Viggiano è Docente di *Informatica giuridica* presso il Master in *Management pubblico ed eGovernment* e componente del Consiglio e del Comitato scientifico del LEG, Università del Salento. Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, si occupa di comunicazione digitale, informatica giuridica, metodologia della ricerca sociale e sociologia giuridica. È impegnato nello studio dello *Stato digitale* e della sua struttura giuridica e organizzativa. Già professore a contratto nell'Università degli studi Unitelma-Sapienza di Roma, titolare dell'insegnamento di *Sociologia della comunicazione elettronica*. È autore di monografie, saggi e articoli su riviste nazionali e internazionali. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Donne e società. Partecipazione democratica e cittadinanza digitale*, Tangram, Trento, 2013; *Periferias sociales del Estado moderno*, in «Criterio y Conducta», Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mexico, Num. 12/2013; *Sanità digitale e Welfare elettronico*, in «Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management», Anno V, n. 3/2014. Contatto: Dipartimento di Scienze Giuridiche – Università del Salento – Lecce – tel. 39 0832 298453 – E-mail: luigi.diviggiano@unisalento.it; PEC: luigi.diviggiano@pec.it.

<sup>2</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, *L'amministrazione digitale. Progetti e tecnologie per l'E-Government*, in «Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management», Anno 1, n. 1, dicembre 2010 – *Società dell'informazione* (1999-2010), Peer Review, Editor ClioEdu, Roma-Lecce, pp. 162-180. Giovanni Sartor ha sottolineato che “l'informatica giuridica è la disciplina che studia gli aspetti giuridici della rivoluzione tecnologica, economica e sociale prodotta dall'informatica; l'elaborazione automatica delle informazioni”. Cfr. G. SARTOR, *Corso d'Informatica Giuridica*, Giapichelli, Torino, 2008, p. IX. Il 1 dicembre 2005, promosso dall'ANDIG, si è tenuto a Roma il Convegno “L'informatica giuridica oggi” i cui atti, raccolti a cura di N. Palazzolo, rappresentano uno dei primi manifesti della disciplina. Cfr. N. PALAZZOLO (a cura di), *L'informatica giuridica oggi. Atti del Convegno ANDIG* (Roma, 1 dicembre 2005), Collana ITTIG – CNR – Firenze, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007.

tuttavia, in grado di rappresentare compiutamente un sistema di osservazione per la costruzione di realtà sociali in relazione all'oggetto osservato: la società dell'informazione e della comunicazione.

La sintesi dei due elementi costitutivi che la compongono, collocabili uno fra le scienze esatte (informatica) e l'altro fra le scienze rigorose (diritto), produce una natura bi-univoca della disciplina e innesca una riflessione scientifica il cui oggetto di indagine ancora oscilla fra le tecnologie della società dell'informazione e della comunicazione e l'umanesimo giuridico-positivo del diritto. Questa natura duale e integrata rappresenta l'«occhio» attraverso il quale il sistema dell'informatica giuridica osserva e costruisce la realtà sociale contemporanea, collocandosi fra scienza esatta e scienza rigorosa, con risultati assolutamente originali e innovativi. Con risultati che contribuiscono a connotare e caratterizzare positivamente la «tarda modernità»<sup>3</sup> dell'età contemporanea.

Osservare e costruire la società attraverso l'informatica giuridica significa operare riflessioni e suggerire soluzioni che si indirizzano verso l'uso di tecnologie rivolte sia alle Organizzazioni pubbliche e sia alle Organizzazioni private con la consapevolezza che le tecnologie rappresentano uno degli strumenti attraverso il quale opera il diritto e produce livelli di organizzazione che possono consentire l'esercizio più avanzato di vecchi e nuovi diritti attraverso un sistema sociale complessivamente «Networked».

Utilizzando questo punto di vista, possiamo tentare di descrivere l'evoluzione sociale contemporanea in riferimento agli strumenti resi disponibili dalle ICT e dal diritto per la realizzazione delle politiche digitali europee e nazionali in atto e che possiamo condensare nella formula conosciuta come *Agenda digitale*.

## 2. STATO DIGITALE, INNOVAZIONE TECNOLOGICA E COMUNICAZIONE ELETTRONICA

Da una prospettiva della ricerca sociale, l'osservazione e la descrizione della società contemporanea è possibile utilizzando punti di vista completamente diversi tra loro, condizionati esclusivamente dalla visuale dell'osservatore e oscurati dal punto cieco<sup>4</sup> insito nell'osservazione stessa: l'osservatore non può osservare se stesso mentre osserva e, paradossalmente, può vedere solo ciò

<sup>3</sup> Cfr. A. GIDDENS, *Le conseguenze della Modernità*, Bologna, Il Mulino 1994.

<sup>4</sup> Cfr. N. LUHMANN, *Conoscenza come costruzione*, Roma, Armando editore, 2008.



che vede<sup>5</sup>. Secondo questa impostazione teorica, la realtà è una costruzione dell'osservatore, inteso come sistema psichico ma anche come sistema sociale. Lo strumento attraverso il quale i sistemi psichici (persone) comunicano con i sistemi sociali risiede nell'accoppiamento strutturale che è reso possibile dal linguaggio<sup>6</sup>. Da ciò è possibile affermare che la società globalmente intesa è il risultato delle operazioni di comunicazione ed è resa possibile dall'universo della comunicazione sociale<sup>7</sup>. Pertanto, la descrizione della moderna società dell'informazione e della comunicazione è un atto comunicativo che coinvolge i diversi sistemi sociali osservati dal punto di vista della "digitalizzazione" delle forme della comunicazione rese possibili dagli strumenti dell'innovazione tecnologica e dai nuovi media digitali, regolate dal diritto.

Anche le burocrazie pubbliche che connotano l'operatività degli Stati si avviano sempre più velocemente ad assumere forme della comunicazione digitale, tanto da poter cominciare a parlare di "*Stato digitale*"<sup>8</sup>, intendendo che le burocrazie adottano livelli organizzativi e strumenti della comunicazione innovativi costruiti sulle possibilità consentite dai modelli delle ICT<sup>9</sup>.

Una simile prospettiva richiama concetti della riflessione politica, filosofica e sociologica classica e dell'informatica giuridica che, filtrati attraverso l'affermazione di pratiche di governo sollecitate anche dall'innovazione tecnologica più avanzata, richiedono approcci non dogmatici per una loro ridefinizione, proprio perché è possibile osservare nuovi paradigmi di riferimento<sup>10</sup> che

<sup>5</sup> «Un sistema può vedere solo ciò che può vedere. Non può vedere ciò che non può vedere». C. CIPOLLA (a cura di), *Il ciclo metodologico della ricerca*, Milano, Franco Angeli, 1998, p. 273; p. 452. Cfr. anche H. VON FOERSTER, *Sistemi che osservano*, Roma, Astrolabio, 1987; *Id.*, *Costruire una realtà*, in P. WATZLAWICK (a cura di), *La realtà inventata. Contributi al costruttivismo*, Milano, Feltrinelli, 1988, pp. 38 e ss. Un intervento interessante sul tema è presente in A. MARINELLI, *Connessioni. Nuovi media, nuove relazioni sociali*, Guerini, Milano, 2004, pp. 29 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, *I linguaggi del gusto*, in F. BOCHICCHIO (a cura di), *Educare al (buon gusto). Tra sapore, sapere, piacere*, Guida Editori, Napoli, 2013, pp. 129-156; E. ESPOSITO, voce *Accoppiamento strutturale*, in C. BARALDI, G. CORSI, E. ESPOSITO, *Luhmann in glossario. I concetti fondamentali della teoria dei sistemi sociali*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 31-33.

<sup>7</sup> Cfr. N. LUHMANN, R. DE GIORGI, *Teoria della Società*, Milano, Franco Angeli, 1992.

<sup>8</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, *Lo Stato e le sue burocrazie digitali*, in «Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management», Anno V, n. 1/2014, Atti del Convegno ANDIG – Roma, 29 ottobre 2013, Roma-Lecce, Editor ClíoEdu, pp. 136-149. F. BOLLORINO, A. RUBINI, *Ascesa e caduta del terzo stato digitale. Un promemoria politico per il terzo millennio*, Milano, Apogeo, 1999.

<sup>9</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, *Prefazione – La modernità della società dell'informazione e della comunicazione*, in ID (a cura di), *Il Governo dei moderni apparati pubblici*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2013.

<sup>10</sup> D. A. LIMONE, *Rivoluzioni organizzative. La teoria dei paradigmi di Thomas Kuhn*, in «Gov – Cultura e tecnologie per l'innovazione», Maggioli, n. 1/2, 2008, p. 17; Cfr. D. A. LIMONE, M. MANCARELLA, G. PREITE (a cura di), *Turismatica: un nuovo paradigma della società dell'informazione*, Trento, Editrice UNI Service, 2008.

descrivono più compiutamente l'attuale struttura della società. L'affermarsi della società dell'informazione e della comunicazione ha modificato nuclei semantici che si sono consolidati intorno ai concetti di potere, d'informazione, di organizzazione, per esempio, connotandoli con elementi che solo fino a trenta anni fa erano lontani se non sconosciuti. Questa operazione di continua ibridazione semantica ha modificato il linguaggio e ha introdotto modi differenti di considerare lo Stato, la cittadinanza e anche la stessa radice dello stato moderno: la democrazia, o meglio, l'esercizio delle prerogative democratiche dei cittadini<sup>11</sup>. Sono intervenuti, quindi, mutamenti negli assetti burocratici e nelle relazioni con cittadini e con imprese, mentre il settore pubblico, pur rimanendo distinto dai settori privati della società civile, ha organizzato forme di partecipazione reciproca attraverso una produzione di diritto che stabilisce le regole operazionali.

Nella riflessione pluridisciplinare di inizio millennio si afferma l'idea che il sistema sociale della società contemporanea, ancora pensata come moderna, ormai si sia dotato di un nuovo sistema operativo sociale denominato *Networked*. L'adozione di questa prospettiva enfatizza come la *tripla rivoluzione* abbia profondamente trasformato il modo in cui ci connettiamo (comuniciamo) sia in presenza e sia con la mediazione di nuove tecnologie<sup>12</sup>. A questo si correla la riflessione teorica che già una quindicina di anni fa aveva individuato una forma sociale emergente, in apparente contraddizione, secondo la quale nelle società avanzate le persone operano come individui connessi o come unità, più che come membri integrati di un gruppo, etichettando questa pratica come *networked individualism*<sup>13</sup>. Tuttavia, le tecnologie digitali non stanno uccidendo la socialità e non sono sistemi che portano all'isolamento sociale in quanto, ormai, le tecnologie digitali sono incorporate nella vita sociale degli individui

<sup>11</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, R. BUFANO, *Donne e società. Partecipazione democratica e cittadinanza digitale*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2013.

<sup>12</sup> La *tripla rivoluzione* riguarda l'uso dei network sociali, della personalizzazione di Internet e della connettività mobile sempre disponibile (*o quasi*) e, quindi, l'uso di network tra persone, istituzioni e strutture sociali. Cfr. L. RAINIE, B. WELLMAN, *Networked. Il nuovo Sistema operativo sociale*, Milano, Guerini scientifica, 2013. Gli autori illustrano la tripla rivoluzione (la diffusione dei network sociali, di internet e del mobile) attraverso un solido apparato teorico e un'ampia evidenza empirica, in larga parte basata sulle ricerche del Pew Internet and American Life Project.

<sup>13</sup> Cfr. M. CASTELLS, *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, Business and Society*, Oxford, Oxford University Press, 2001. B. Wellman ha contribuito alla teoria dell'analisi delle reti sociali, con un'enfasi su reti individualizzate, conosciuta anche come "l'individualismo in rete". Nei suoi studi, Wellman si concentra su tre punti principali della società in rete: comunità, lavoro e organizzazioni. B. WELLMAN, *Physical Place and Cyber Place*, «International Journal of Urban and Regional Research», 2001; L. RAINIE, B. WELLMAN, *Networked. Il nuovo Sistema operativo sociale*, cit., p. 21 e ss.

e li aiutano a connettersi in rete, proiettandoli oltre le logiche di gruppo e di socialità legate al territorio diverse da quelle che si sperimentavano in passato.

*Networked* è, allora, un “sistema operativo” sociale che descrive le modalità con cui le persone si connettono, comunicano e scambiano informazioni. Esso coinvolge le persone singolarmente, congiuntamente e per più attività contemporanee (il “multithreaded multitasking”). Questo “sistema operativo” consente, inoltre, di risolvere i problemi in modo nuovo e più efficiente, fa sperimentare un senso maggiore di libertà ma richiede anche nuove abilità (skill) sociali per muoversi al suo interno. La descrizione proposta rappresenta un processo non ancora compiuto, ma richiama l’orizzonte verso il quale si protende.

In questo scenario sociale mutato acquista senso la necessità di aggiornare le semantiche che si riferiscono alle idee di informazione, di comunicazione e di regole, soprattutto in relazione alle nuove tecnologie che nel giro di pochi anni hanno registrato un incremento esponenziale dal punto di vista quantitativo e qualitativo, producendo ibridazioni che stabilizzano nuovi assetti comunicativi e, contemporaneamente, sollecitano nuove tecnologie; ponendo problemi per le tecnologie, per l’economia, per il diritto, ma rendendo disponibili anche nuove possibilità di tecnologie, di economie e di diritti. Non ci soffermeremo sulla imponente letteratura che tratta questi temi e a cui rimandiamo. Tuttavia, questi riferimenti servono a richiamare il contesto sociale, tecnologico e comunicativo all’interno del quale muovono il diritto, l’economia, la politica allorché sono chiamati a occuparsi della riorganizzazione dello Stato e delle sue Burocrazie sulla base delle sollecitazioni e delle interferenze prodotte dalle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione (ICT), a loro volta sollecitate e prodotte dalla necessità di “modernizzare” la PA e votati a stabilire nuovi rapporti tra uomo, organizzazioni e tecnologia in quella che ormai è diventata la società delle reti telematiche di comunicazione<sup>14</sup>.

### 3. STATI, CITTADINANZE E DEMOCRAZIE DIGITALI

Assumiamo come punto di partenza l’ipotesi che anche all’interno della società dell’informazione, e nella costruzione dei processi che conducono alla dematerializzazione degli strumenti della comunicazione burocratica, abbia-

<sup>14</sup> Cfr. M. PIREDDU, A. TURSI (a cura di), *Post-umano. Relazioni tra uomo e tecnologia nella società delle reti*, Milano, Guerini e Associati, 2006; M. BERRA, *Sociologia delle reti telematiche*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2007.

no importanza centrale i rapporti di forza che si indicano di solito con il nome di *potere* inteso come elemento d'ordine politico riferito allo Stato e alla sovranità statale<sup>15</sup>. Non è possibile in questa sede giungere a una verifica puntuale dei vari postulati che tentano di definire *Potere* per delinearne una teoria generale. Nel caso presente utilizzeremo alcuni spunti per tentare di descrivere com'è possibile che le idee e le semantiche legate al potere si siano trasformate fino a giungere all'attuale concezione che sempre più si sta stabilizzando nella riflessione scientifica.

Se assumiamo come plausibile la teoria della “dottrina classica del potere” secondo la quale il potere rientra in un sistema di causalità ed esso si configura come quella causa che, principiando un processo, domina direttamente sull'accadere, dovremmo chiederci, siccome una causa produce molti effetti e un effetto può essere prodotto da innumerevoli cause diverse, “come vadano considerate e valutate le alternative non realizzate e le possibilità di sostituzione”<sup>16</sup>. Si può ottenere un medesimo effetto (potere) per mezzo di una varietà di altre cause?

Il potere è più accettato quando decisioni prese in presenza di conflitti vengono raggiunte senza l'impiego della forza fisica, senza il ricorso alla violenza. Le riflessioni sul potere che possono esser riconducibili nell'alveo di quella che abbiamo chiamato “dottrina classica del potere” indicano che chi detiene il potere debba essere in possesso di un sufficiente grado di informazione e, viceversa, sarebbe ipotizzabile che chi ha un sufficiente grado di informazioni tale da consentirgli una conoscenza di eventi futuri decisi dal suo intervento, o dalla sua astensione a intervenire, detenga il potere.

Allora, la comunicazione, cioè la gestione delle informazioni, diventa centrale nella concezione e nell'esercizio del potere nell'attuale società dell'informazione e della comunicazione<sup>17</sup>. Si sposta l'attenzione dall'idea marxiana del potere<sup>18</sup>, inteso come possesso dei mezzi di produzione, verso la concezione e l'esercizio del potere come controllo della comunicazione di massa e dei mezzi per la sua produzione e gestione. Comunicazione di mas-

<sup>15</sup> «Per sovranità s'intende quel potere assoluto e perpetuo che è proprio dello Stato». J. BODIN, *I sei libri dello Stato* (a cura di M. ISNARDI PARENTE), Torino, UTET, 1998, Vol. I, pp. 345-346.

<sup>16</sup> N. LUHMANN, *Potere e codice politico*, Milano, Feltrinelli, 1982, p. 23. Per una riflessione più approfondita dei temi del potere in relazione alla politica e alla complessità sociale, dalla prospettiva della teoria dei sistemi sociali, si rimanda a: N. LUHMANN, *Potere e codice politico*, cit.; ID., *Potere e complessità sociale*, Milano, Il Saggiatore, 1979.

<sup>17</sup> Cfr. A. TETI, *Il potere delle informazioni. Comunicazione globale, Cyberspazio, Intelligence della conoscenza*, Milano, Gruppo24Ore, 2012.

<sup>18</sup> Karl Marx non ha mai sistematizzato una teoria sul potere perché, avendo messo l'elemento economico alla base della società, il potere è un elemento implicito rappresentato dal possesso dei mezzi di produzione.

sa<sup>19</sup> che ormai è prevalentemente orientata a essere prodotta e veicolata dai mass media digitali, comunque intesi, attraverso tecnologie informatiche e telematiche sempre più pervasive. Questo cambio di paradigma del potere orientato al controllo statale dell'informazione<sup>20</sup> si consolida con l'avvento delle ICT e, a partire dai primi documenti ufficiali dell'Unione Europea che introducono e promuovono le politiche atte a conformare la Società dell'informazione e della comunicazione sul versante digitale, si è innescato un processo evolutivo della società complessivamente intesa che progressivamente sta ripensando i propri modelli di Stato, sta ridefinendo le forme della cittadinanza e attualizza nuove e più raffinate strutture formali di esercizio della democrazia.

In questo senso è possibile parlare di *Stato digitale*, di cittadinanza digitale e di *eDemocracy* o “democrazia elettronica”<sup>21</sup>.

Da una prospettiva diacronica, lo sviluppo dello *Stato digitale* (inteso come modello) si può descrivere a partire dal superamento della *terza rivoluzione industriale* per giungere a quella che in un primo momento era stata indicata come *società post-industriale*. Ma, a seguito dell'affermarsi di un bene immateriale, come l'informazione nel panorama della competitività globale, l'impiego delle informazioni, attraverso il carattere pervasivo delle tecnologie informatiche, ha modificato sia la produzione che i consumi non solo nei cosiddetti paesi avanzati, ma anche nei paesi emergenti che, ormai, costituiscono a pieno titolo il nuovo mercato dell'informazione.

L'Europa, ispirata dagli studi di Daniel Bell<sup>22</sup>, avvia nel 1984 il programma ESPRIT<sup>23</sup>, un vero e proprio programma di ricerca e di sviluppo sui temi che caratterizzano la società dell'informazione<sup>24</sup> mentre il vero avvio di questa prospettiva si registra nel 1993 con il *Libro Bianco*<sup>25</sup> di Jacques Delors che pone l'accento sulla formazione e sull'innovazione tecnologica come fattore di sviluppo. Da allora l'Europa ha prodotto direttive specifiche e ha adottato piani d'azione tendenti a stimolare negli Stati membri la produzione di norme, di *best practice*, di progetti e di piani operativi volti a realizzare la società dell'informazione e della comunicazione a livello diffuso. In questo quadro,

<sup>19</sup> Cfr. S. BENTIVEGNA, *Teoria delle comunicazioni di massa*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2014.

<sup>20</sup> Cfr. A. TETI, *Il potere delle informazioni*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. A. D. LIMONE, *La Democrazia Elettronica*, in A. MANCARELLA (a cura di), *Filosofia e politica*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2015, pp. 223-246.

<sup>22</sup> Cfr. D. BELL, *The Coming of Post Industrial Society*, New York, Basic Books, 1973.

<sup>23</sup> [http://cordis.europa.eu/programme/rcn/87\\_it.html](http://cordis.europa.eu/programme/rcn/87_it.html).

<sup>24</sup> Cfr. A. MATTELART, *Histoire de la société de l'information*, Paris, Édition La Découverte 2001 (tr. it., *Storia della società dell'informazione*, Torino, Einaudi, 2002).

<sup>25</sup> [http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C\\_21\\_DocEuropa\\_389\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf&uid=06076a04-070f-4645-9f27-1a539dd3387a](http://bancadati.italialavoro.it/bdds/download?fileName=C_21_DocEuropa_389_documenti_itemName_0_documento.pdf&uid=06076a04-070f-4645-9f27-1a539dd3387a).

necessariamente sintetico, si collocano e sono in fase di attuazione il Programma *Horizon 2020*<sup>26</sup> e *Agenda digitale europea*<sup>27</sup>, poi recepita dagli Stati membri e, al loro interno, dalle strutture regionali dello Stato.

Questi i presupposti essenziali per la costruzione dello *Stato digitale*, mentre per la descrizione della realizzazione dei suoi componenti operativi possiamo utilizzare due macro aree: *eGovernance* ed *eGovernment*, che rappresentano rispettivamente: una l'area dell'agibilità politica per i *decision maker* pubblici in presenza di ICT, mentre l'altra area si occupa degli assetti giuridici, amministrativi, organizzativi e tecnici della gestione elettronica della Pubblica amministrazione a tutti i livelli<sup>28</sup>.

L'applicazione delle ICT al governo della *res publica* e l'organizzazione delle pubbliche strutture, sulla base delle possibilità rese disponibili dall'innovazione tecnologica digitale, ha prodotto un nuovo paradigma: il governo elettronico, o *e-government*<sup>29</sup>, che fin dalle sue prime rozze e timide applicazioni si è candidato alla edificazione dei pilastri del costruendo *Stato digitale*. In questo nuovo modello dell'inclusione e dell'esclusione sociale, della partecipazione e del *digital divide*, dell'enfaticizzazione del potenziale comunicativo e della rilevazione degli scarti conoscitivi emerge, comunque, che la moderna società della comunicazione è una società ineguale, all'interno della quale da una parte si appianano differenze, dall'altra si producono e si amplificano disuguaglianze<sup>30</sup>. Tuttavia, questo non esclude un modello di conoscenza e un modello evolutivo delle ragioni della vita connessa tramite l'intelligenza collettiva<sup>31</sup> alla portata di tutti.

Nell'evoluzione semantica del termine *governance*<sup>32</sup> (*eGovernance* o meglio *electronic public governance*), nell'uso che è andato assumendo nel dibattito sulle politiche pubbliche in Italia dai primi anni '80 esso è stato opposto al

<sup>26</sup> Cfr. <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

<sup>27</sup> Cfr. [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm).

<sup>28</sup> «E-Government», «e-Governance» e democrazia partecipativa, in M. BERRA, *Sociologia delle reti telematiche*, cit., pp. 131 ss.

<sup>29</sup> P. L. DI VIGGIANO, *L'amministrazione digitale. Progetti e tecnologie per l'E-Government*, cit.

<sup>30</sup> Cfr. S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza, 2009.

<sup>31</sup> Cfr. P. LEVY, *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, Paris, La Découverte, 1994, (trad. it. *L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio*, Milano, Feltrinelli, 1996).

<sup>32</sup> James Rosenau ha bene espresso come *la governance [...] sia un fenomeno più ampio di quello del governo. Esso include le istituzioni di governo, ma anche quei meccanismi informali e non-governativi attraverso i quali individui e organizzazioni si orientano nei loro campi d'azione, soddisfano i loro bisogni, e realizzano i loro obiettivi*. J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

termine *government* per intendere modalità di comportamento dei soggetti pubblici capaci di assumere un orizzonte strategico, sia quanto a efficacia sia quanto a maggiore coscienza degli aspetti relazionali inevitabilmente connessi alla deliberazione pubblica, molto più di quanto non accada per il settore privato. Processo con il quale si intende risolvere collettivamente i problemi rispondendo ai bisogni di una comunità locale.

Anche l'Europa si è occupata di intervenire sul tema della *governance* con il *Libro Bianco sulla governance dell'Unione Europea*, affermando cinque principi: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. A tali principi dovrebbe ispirarsi il funzionamento dell'Unione ed essi dovrebbero promuovere i cambiamenti nell'ambito del Trattato dell'Ue in vigore<sup>33</sup>.

Il governo, inteso come esercizio del potere pubblico statale, (*government*) altro non è che una forma particolare, un sottotipo, delle forme molteplici e plurali dell'azione e del coordinamento collettivo che vanno sotto il termine generico di *governance*.

La distinzione lessicale tra governo (*government*) e *governance* esprime due modalità effettivamente diverse di intendere i processi politici, organizzativi e ordinamentali: nel primo caso verticali e gerarchici, e facenti riferimento all'esercizio diretto dell'autorità statale, nel secondo caso diffusi, orizzontali e tendenzialmente non gerarchici.

In effetti, le difficoltà che incontrano le democrazie parlamentari contemporanee nel garantire un governo efficace e stabile hanno spinto parte della scienza amministrativa e politica contemporanea a sottolineare l'importanza crescente delle funzioni di direzione, programmazione e regolazione politica rispetto a quelle esecutiva e legislativa.

Tuttavia, *eGovernance* ed *eGovernment* non indicano semplicemente che all'azione del governo e a quella della burocrazia si è aggiunta la tecnologia informatica senza che nulla sia cambiato rispetto ai modelli già esistenti<sup>34</sup>. La costruzione della pubblica amministrazione digitale dello *Stato digitale* comporta un diverso modo di intendere e praticare modelli di organizzazione basati sulla reingegnerizzazione e semplificazione delle attività amministrative, con il supporto della tecnologia informatica, a sostegno anche della funzione decisoria degli amministratori pubblici e dei dirigenti. In questo processo epocale sono di fondamentale importanza i dati digitali che rappresentano il

<sup>33</sup> *A White Paper on European Governance*, ottobre 2000, <http://www.ise-europa.it/inserto/inserto13.htm>.

<sup>34</sup> Per una breve panoramica dei modelli di organizzazione dello Stato e dei possibili interventi per la costruzione dell'Amministrazione pubblica digitale, P. L. DI VIGGIANO, *L'amministrazione digitale negli Enti Locali. I modelli organizzativi e gli strumenti tecnico-giuridici*, in M. MANCARELLA (a cura di), *Profili negoziali e organizzativi dell'amministrazione digitale*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2009, pp. 177-213.

contenuto dell'azione amministrativa digitale, dell'*eGovernment* come della *eGovernance*.

L'idea della costruzione di uno *Stato digitale* sovranazionale che si serva di standard comunicativi condivisi dalle comunità e dalle reti di comunicazione sociale universale prefigura, e realizza per certi versi, pratiche di appartenenza e di partecipazione che in molti casi superano e sostituiscono appartenenze e comunicazioni analogiche tradizionali. Queste, pur continuando a essere praticate, tuttavia, precedono ideali sempre più concreti di uomini e di donne connessi che si sentono "cittadini del mondo" e anelano alla realizzazione di una democrazia universale non più rappresentativa, ma partecipativa e con l'esercizio diretto dei cittadini secondo un modello formale della classicità, attuabile con strumenti disponibili in rete e resi accessibili dalle contemporanee ICT. Parliamo allora di *Cittadinanza digitale* e di *eDemocracy*<sup>35</sup>.

#### 4. AGENDA DIGITALE E MODELLI ORGANIZZATIVI DELLA PA

Sul percorso costitutivo dello *Stato digitale* anche la pubblica amministrazione digitale è in fase di costruzione e i suoi *milestones* segnato le tappe che caratterizzano gli interventi giuridici e normativi, i modelli organizzativi e le tecnologie della comunicazione e dell'informazione che, insieme, consentono di rendere esigibili i vecchi e i nuovi diritti per i cittadini che ormai godono di "cittadinanza digitale"<sup>36</sup> e pongono l'obbligo alla PA di essere pronta a renderli effettivamente fruibili.

Una delle più recenti pietre miliari di questo processo di digitalizzazione delle burocrazie è stata posta con l'*Agenda digitale* nelle sue declinazioni europea, nazionale e locale. L'*Agenda digitale* è nata con la presentazione operata dalla Commissione Europea nel maggio 2010 prefiggendosi lo scopo di sfruttare al meglio il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC o ICT), per favorire l'innovazione, la crescita economica e la competitività. L'obiettivo principale dell'Agenda risiede nella prospettiva di ottenere vantaggi socio-economici sostenibili grazie a un mercato digitale unico basato su Internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili.

<sup>35</sup> Cfr. P. L. DI VIGGIANO, R. BUFANO, *Donne e società. Partecipazione democratica e cittadinanza digitale*, cit.

<sup>36</sup> *Ivi*, pp. 145 ss.



Rappresenta una delle *sette iniziative faro* individuate nella più ampia Strategia EU2020<sup>37</sup>, finalizzata a una crescita inclusiva, intelligente e sostenibile dell'Unione.

La convinzione che sorregge l'intera struttura politico-giuridica dell'Agenda risiede nell'idea che con una maggiore diffusione e con un uso più efficace delle tecnologie digitali l'Europa potrà stimolare l'occupazione e affrontare le principali sfide a cui è chiamata, offrendo ai suoi cittadini una migliore qualità della vita, per esempio *assicurando un migliore servizio sanitario, trasporti più sicuri ed efficienti, un ambiente più pulito, nuove possibilità di comunicazione e un accesso più agevole ai servizi pubblici e ai contenuti culturali*<sup>38</sup>.

Tuttavia, i benefici che i cittadini potrebbero trarre dall'uso delle tecnologie digitali sono limitati da alcune preoccupazioni inerenti la riservatezza e la sicurezza dei dati e delle tecnologie nonché la mancanza o la carenza di accesso a Internet, di usabilità, di capacità adeguate o di accessibilità per tutti. L'*Agenda digitale* individua i principali ostacoli che minano gli sforzi compiuti per sfruttare le ICT e indica la strategia unitaria a livello europeo volta al loro superamento indicando le aree d'azione che gli Stati membri sono chiamati ad adottare.

Alcuni elementi risaltano per la loro posizione strategica nel più ampio riferimento degli obiettivi/esiti dell'azione esercitata a tutti i livelli istituzionali dall'*Agenda digitale*. Tra questi, particolare rilievo assumono:

- I Servizi digitali per una cittadinanza sempre connessa.
- La trasparenza, la condivisione e la partecipazione.
- Le infrastrutture per un territorio intelligente.
- La cultura e le competenze digitali.

Alcune suggestioni e diverse acquisizioni giuridiche, coagulatesi intorno alla riflessione dell'informatica giuridica circa i modelli organizzativi dell'amministrazione digitale, recentemente hanno trovato posto nella produzione legislativa di riforma della PA.

Il Regolamento (Ue) N. 910/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 in «materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE», il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2013, recante «Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali», cui fa seguito il DPCM 13/11/2014, e la Legge delega n. 124 del 7 agosto 2015,

<sup>37</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.

<sup>38</sup> Questi rappresentano i principi su cui si basa l'*Agenda digitale europea*.

«Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», oggi vigente, rappresentano ai vari livelli istituzionali il punto più avanzato della legislazione in grado di produrre una scossa benefica al sonnolento processo di digitalizzazione delle burocrazie pubbliche. I primi due provvedimenti, in quanto già applicabili ma ancora timidamente applicati; la Legge delega in quanto costituisce in potenza lo stimolo più forte per una nuova amministrazione pubblica. Tutto dipenderà dai decreti attuativi. Ma già nella lettura dell'art. 1, con cui si individuano e si conferiscono le deleghe per la definizione della "Cittadinanza digitale", si condensano le istanze più evolute che costituiscono il presupposto teorico-politico, giuridico e amministrativo per la costruzione di quello che ormai indichiamo come *Stato digitale*, rendendo maggiormente operativo il processo rappresentato dall'*Agenda digitale*.

Queste novità normative in materia di Amministrazione Pubblica digitale relative al Regolamento (Ue) N. 910/2014 e al DPCM 13/11/2014 sono orientate a ordinare soprattutto:

- gli aspetti giuridici e informatici della produzione dei documenti informatici;
- la trasmissione dei documenti informatici per via telematica;
- la conservazione dei documenti informatici e i relativi concetti di base e requisiti.

Con la legge 124/2015 il Governo è stato delegato a emanare quelle disposizioni legislative necessarie per la riorganizzazione della pubblica amministrazione attraverso la ridefinizione, secondo principi e criteri direttivi indicati nella medesima delega, delle discipline attualmente vigenti.

Gli ambiti di intervento dei decreti legislativi delegati, secondo le disposizioni contenute nella legge in esame, dovranno riguardare:

1. le semplificazioni amministrative
2. l'organizzazione
3. il personale
4. la semplificazione normativa

In riferimento alla semplificazione amministrativa, l'art. 1, reca la delega al Governo in materia di erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni per l'emanazione di uno o più decreti legislativi, con la finalità di costruire la "Carta della Cittadinanza digitale" che garantisca:

- il diritto di accesso dei cittadini e delle imprese ai dati, documenti e servizi di loro interesse in modalità digitale;
- la semplificazione dell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità di accesso fisico agli uffici pubblici.