



## I NUOVI DIRITTI “DIGITALI”: “LE FORMICHE HANNO I MEGAFONI”?

ALESSANDRA BENEDETTO

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I singoli diritti “digitali” – 3. L’art. 3 Codice dell’Amministrazione Digitale: il diritto all’uso delle tecnologie – 4. La posta elettronica certificata (PEC) – 5. Precetti o mere norme di programma? – 6. La “cittadinanza digitale”: sogno o realtà?

1. Il merito che deve, senz’altro, riconoscersi al Codice dell’Amministrazione Digitale (d.lgs. n.82/2005, poi successivamente modificato, prima con legge 69/2009 e, recentemente, sottoposto a nuova approvazione nella seduta del Consiglio dei Ministri del 19 gennaio 2010<sup>1</sup>) è quello di aver finalmente attribuito centrale rilevanza, nell’ambito dell’annoso e complesso processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, alla figura dell’utente (persona fisica o giuridica che sia).

Con un decisivo passo in avanti rispetto agli interventi normativi precedentemente realizzati sul tema, infatti, il legislatore si è premurato di riconoscere in capo al cittadino “nuove” figure di diritti, c.d. “digitali”, con il precipuo intento di far sorgere, correlativamente, in capo alle Amministrazioni (centrali e locali) veri e propri “obblighi” di adeguamento, sotto il profilo tecnico ed organizzativo.

Le numerose disposizioni anteriormente emanate<sup>2</sup>, del resto, si erano limitate, per lo più, a definire il valore giuridico dell’attività amministrativa posta in essere mediante l’impiego dell’informatica e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (*ICT: Information & Communication technologies*) e a descrivere il nuovo assetto organizzativo che, conseguentemente, gli Enti avrebbero assunto.

In ogni caso, anche laddove il legislatore si era spinto a prevedere specifici obblighi di adeguamento “a contenuto tecnologico” in capo alle Amministrazioni, tali previsioni erano state, da queste, puntualmente ignorate.

---

<sup>1</sup> I contenuti fondamentali ed i principi ispiratori della riforma sono consultabili sul sito [www.palazzozichigi.eu/.../Codice\\_amministrazione\\_digitale/Nuovo\\_CAD.ppt](http://www.palazzozichigi.eu/.../Codice_amministrazione_digitale/Nuovo_CAD.ppt)

<sup>2</sup> Trattasi, per lo più di interventi di tipo settoriale, tra i quali, a titolo esemplificativo, si ricordano: la legge 59/1997 (in particolare, l’art. 15, comma 2), il d.p.r. n. 513/1997 (“Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l’archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici”) le cui norme sono poi state integralmente riprodotte nel d.p.r. n. 445/2000 (“Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa”), in cui sono incluse numerose disposizioni in materia di protocollo informatico e gestione dei flussi documentali, la legge n. 4/2004 (“Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”), il d.p.r. n. 68/2005 (“Regolamento recante disposizioni per l’utilizzo della posta elettronica certificata”).



È pur vero, comunque, che in un'ottica più generale, l'intero processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, ancorché originatosi – più o meno consapevolmente – alla fine degli anni novanta<sup>3</sup> ed alimentato attraverso numerosi interventi normativi, dapprima settoriali e poi culminati nell'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), si è sostanzialmente arenato, a causa della prolungata riottosità delle Amministrazioni stesse all'attuazione del programma di "informatizzazione" predisposto dal legislatore.

Si è pertanto delineata, nel corso degli ultimi anni, una vicenda lunga e complessa, costellata di enfatici annunci di "rivoluzione", accreditati peraltro da lauti investimenti e interventi normativi *ad hoc*, mai seguiti però dalla concreta realizzazione dell'ambizioso progetto su cui, ormai da tempo, si sono riversate le aspettative dei cittadini.

Era necessario, dunque, dare nuovo impulso all'opera intrapresa, dettando stringenti tempi di adeguamento alla normativa vigente (essenzialmente, il Codice dell'Amministrazione Digitale) e, soprattutto, prevedendo misure sanzionatorie idonee a censurare efficacemente qualsiasi ulteriore violazione della stessa.

L'impegno profuso dal legislatore in tale ultima direzione, si è tradotto nelle disposizioni contenute nella legge n. 69/2009 dove, per l'appunto, è dato rinvenire sia norme immediatamente efficaci, sia la delega al Governo affinché, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della stessa, esso modifichi il CAD, secondo le modalità ed i contenuti ivi appositamente indicati, tra i quali rientra la previsione di "*forme sanzionatorie, anche inibendo l'erogazione dei servizi disponibili in modalità digitali attraverso canali tradizionali, per le pubbliche amministrazioni che non ottemperano alle prescrizioni del codice*" (art. 33, comma 1, lett. a).

Invero, la risposta del Governo a tale improrogabile invito non ha tardato ad arrivare e, nella seduta del 19 gennaio scorso, il Consiglio dei Ministri ha approvato il Nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale dando, in sostanza, puntuale attuazione ai criteri di delega contenuti nel su menzionato art. 33.

Sembrerebbe dunque auspicabile, allo stato attuale, anche la compiuta realizzazione della nuova "cittadinanza digitale", cui il legislatore ha inteso dar vita attraverso il riconoscimento dei diritti in capo agli utenti.

---

<sup>3</sup> Le disposizioni all'epoca dettate al fine di "ridisegnare" una Pubblica Amministrazione il cui operato fosse ispirato ai criteri della trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità hanno "preparato il terreno" per un primo, embrionale innesto dell'innovazione tecnologica. La stessa legge n. 241/1990 ("Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"), pur non prevedendo espressamente l'impiego delle nuove tecnologie, ne implicava comunque l'utilizzo, pena l'impossibilità di una sua completa attuazione.



2. La scelta di provvedere ad un formale riconoscimento di veri e propri “diritti” del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione nasce dall’intento, ben più ampio e da tempo perseguito, di “ripensare” l’intero rapporto tra di essi esistente, al fine di renderlo più diretto, più efficace e, soprattutto, in grado di apportare, all’uno, un deciso miglioramento della vita quale utente del settore pubblico e, all’altra, un’effettiva capacità di assicurare l’elevata qualità dei servizi offerti.

Si prescinde, in questa sede, dalle questioni, pur sorte in dottrina<sup>4</sup>, in ordine alla esatta qualificazione delle figure elaborate dal legislatore e, soprattutto, all’effettiva portata delle norme che, sin dall’originaria formulazione del CAD (d. lgs. n. 82/2005), non ne garantivano la tutela mediante l’espressa previsione di specifiche misure sanzionatorie; è, piuttosto, preferibile, sottolineare che i c.d. diritti “digitali”, lungi dal costituire figure realmente nuove, autonome, possono considerarsi una

---

<sup>4</sup> Con specifico riferimento alla disputa sorta, in dottrina, relativamente alla qualificazione della posizione giuridica che l’ordinamento riconosce a favore del cittadino e delle imprese nei confronti della P.A., si vedano gli interventi di G. FIORIGLIO, *I diritti dei cittadini e delle imprese nel codice dell’Amministrazione digitale*, in *Riv. Diritto, economia e gestione delle nuove tecnologie*, 2006, f. 2, p. 238 ss e E. CARLONI, *Codice dell’amministrazione digitale*, Rimini, 2005, p.63 ss.

Quest’ultimo, in particolare, ha fatto rilevato sostanzialmente che: “a dispetto di quanto formalmente dichiarato dalla rubrica della Sezione II – intitolata, appunto «diritti dei cittadini e delle imprese» - non è chiara né la tipologia della situazioni giuridiche soggettive attivate dalle diverse disposizioni, né le modalità di tutela ad esse assicurate. Solo all’art. 3 si fa espresso riferimento ad una situazione di «diritto», mentre nelle restanti disposizioni l’identificazione della natura delle situazioni giuridiche soggettive sarà sostanzialmente rimessa all’interprete, che si troverà ad argomentare di volta in volta sulla base della perifrasi utilizzata, del modo del verbo impiegato, dal contesto normativo di riferimento”.

G. FIORIGLIO, *op. cit.* p. 238, d’altro canto, fa notare che sembra che il «diritto» di cui all’art. 3, commi 1 e 1-bis, cod. amm. dig. debba però essere valutato quale interesse legittimo, che può trovare piena tutela (anche risarcitoria) dinanzi al Giudice Amministrativo. In caso contrario, detta norma sarebbe di dubbia costituzionalità, poiché, dal dettato dell’art. 3, comma 1-bis, cod. amm. dig., si desume, altresì, che tale situazione non è tutelata nella sua pienezza allorché non vi siano le necessarie risorse. Né, ovviamente, sarebbe costituzionalmente consentito differenziare la situazione soggettiva in relazione alla diversa amministrazione (statale o meno) cui il cittadino o l’impresa chiede l’uso delle tecnologie.

L’alternativa tra le soluzioni proposte ha riguardato, dunque, la sussistenza di un vero e proprio diritto soggettivo, in capo al cittadino, oppure di un mero interesse legittimo, pur nella consapevolezza che, ai fini di un’eventuale azione risarcitoria contro la Pubblica Amministrazione, la qualificazione in un senso o nell’altro, possa dirsi ormai pleonastica, se solo si abbia riguardo alla sentenza pronunciata dalle Sezioni Unite della Cassazione n. 500/1999, la quale ha riconosciuto la risarcibilità anche in caso di lesione di un mero interesse legittimo, sulla base di un fondamentale principio: costituisce fatto illecito e, come tale, fonte di obbligazione risarcitoria per la P.A. la violazione di ogni posizione giuridica riconosciuta e tutelata dall’ordinamento giuridico a prescindere dalla sua qualificazione giuridica.



“declinazione” del più generale diritto alla “semplificazione” della Pubblica Amministrazione di cui, ormai da tempo e, invero con alterni risultati, il legislatore italiano si occupa.

Ebbene, tale “semplificazione”, se dal lato della Pubblica Amministrazione ha portato all’adozione di politiche di promozione e di verifica della qualità dei servizi da essa offerti, nonché di sostanziale snellimento delle procedure e dei processi, soprattutto attraverso l’impiego dell’informatica e delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (*ICT*), dal lato del cittadino, ha reso necessaria la predisposizione di tutta una serie di “strumenti”, frutto anch’essi dei più recenti progressi della tecnica, idonei a stabilire un “contatto” diretto, rapido ed efficace in tutte le fasi del rapporto utente-Amministrazione.

Ecco, allora, che nel Codice dell’Amministrazione Digitale (sezione II, capo I), si trovano espressamente riconosciuti, in favore del cittadino come delle imprese, il diritto all’uso delle tecnologie (art.3), il diritto (di partecipazione) al procedimento amministrativo informatico (art.4), il diritto ad effettuare i pagamenti con modalità informatiche (art. 5), il diritto all’utilizzo della posta elettronica certificata per qualsiasi comunicazione (art. 6), il diritto alla qualità dei servizi (art.7), la realizzazione in modalità informatica dello Sportello Unico per le attività produttive (art. 10) e l’istituzione di un Registro Informatico per le imprese (art. 11), per non dire dell’impegno assunto dallo Stato a promuovere l’alfabetizzazione informatica e la partecipazione elettronica al processo democratico (artt. 8 e 9).

Dall’insieme delle “innovazioni” appena richiamate sembrerebbe emergere una portata a dir poco “rivoluzionaria” del progetto perseguito dal legislatore, atteso che la concreta attuazione dello stesso dovrebbe consentire di relegare definitivamente nel passato l’immagine delle lunghe file di attesa agli sportelli degli uffici pubblici, come pure l’infinita serie di passaggi burocratici, necessari anche solo per accedere alla documentazione amministrativa o per conoscere lo stato di avanzamento delle proprie “pratiche”.

In altri termini, il *front office* della Pubblica Amministrazione, nel nuovo modello che se ne propone, non è più demandato all’intermediazione di impiegati più o meno efficienti, ma si concreta nell’offerta diretta, all’interessato, di tutta una serie di servizi *on line*, ispirati a criteri di semplificazione e di efficacia, probabilmente poco compatibili con il precedente assetto burocratico.

Resta inteso, però, che un’Amministrazione, per dirsi veramente “digitale”, non può semplicemente limitarsi ad introdurre l’impiego delle nuove tecnologie e dell’informatica nei rapporti “esterni”, ma esige di essere completamente “ripensata”, attraverso un’accurata opera di razionalizzazione di tutte le procedure interne, attraverso cui realizzare un *back office* preordinato al conseguimento di obiettivi



fondamentali, quali: accrescere l'efficienza, ridurre i costi, garantire un'alta qualità dei servizi<sup>5</sup>.

3. Si procede, dunque, andando ad analizzare alcune delle citate disposizioni del CAD: primaria rilevanza deve senz'altro riconoscersi alla norma di cui all'art. 3, relativa al c.d. "Diritto all'uso delle tecnologie".

Ciò che rende questa previsione di notevole portata innovatrice non è tanto il fatto che essa riconosca piena legittimità all'impiego delle ICT nella Pubblica Amministrazione<sup>6</sup>, quanto il fatto che, sulla base di questa disposizione, i cittadini e le imprese sono posti nel pieno diritto di "esigere" (*«chiedere ed ottenere»*) che tutte le comunicazioni con gli Enti, siano esse volte ad acquisire semplici informazioni, come pure dirette a depositare documenti o a richiedere certificati, avvengano mediante l'impiego delle tecnologie telematiche<sup>7</sup>.

Se si presta attenzione alla lettera della norma (il cui primo comma è, tra l'altro, rimasto invariato, dai tempi dell'emanazione del CAD nel 2005) la formulazione adottata dal legislatore delinea, in maniera alquanto univoca, i contorni di un vero e proprio diritto soggettivo<sup>8</sup>, tale per cui la tutela approntata (tanto più, in seguito all'aggiunta degli altri due commi) dovrebbe "coprire" la realizzazione della pretesa ivi sancita.

In particolare, la tutela dell'interesse del cittadino/utente, sembra attuarsi attraverso il riconoscimento di un diritto che, se esercitato, fa sorgere un vero e proprio obbligo di "fare" dell'Amministrazione, la quale sarebbe tenuta ad adottare tutte le misure necessarie per far sì che il soggetto interessato possa effettivamente avvalersi di strumenti telematici nella comunicazione con essa.

---

<sup>5</sup> In questo senso, si veda E. BELISARIO, *La nuova Pubblica Amministrazione Digitale*, Sant'Arcangelo di Romagna (Rn), 2009, p. 18 ss.

<sup>6</sup> Già l'art. 1, comma 2, legge n. 4/2004 ("Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici") riconosceva e garantiva "*il diritto di ogni persona ad accedere ai servizi informatici e telematici della Pubblica Amministrazione*" ma, un po' a causa di un tenore letterale non particolarmente "incisivo", un po' a causa della scarsa conoscenza da parte degli stessi utenti, esso ha trovato scarsa applicazione nella pratica.

<sup>7</sup> Sul punto, E. CARLONI, *op. cit.* p. 65, testualmente rileva che: "la norma stabilisce una relazione diretta tra cittadino/utente e tecnologie, una relazione consistente nell'interesse del primo all'uso delle seconde da parte delle amministrazioni (centrali) e dei gestori di pubblici servizi (statali). [...] la norma inserisce l'interesse all'uso delle tecnologie direttamente nella relazione giuridica che lega l'utente (cittadino/impresa) all'amministrazione, e lo declina nei termini di un diritto del primo, che come tale fronteggia una situazione di dovere o di obbligo in capo alla seconda".

<sup>8</sup> Di seguito si riporteranno, in nota, le principali discussioni sorte in dottrina in ordine alla qualificazione, della situazione giuridica soggettiva riconosciuta in capo al cittadino/utente.



Non ci si può esimere, del resto, dal riconoscere la complessità dell'obbligo di *facere* gravante sul soggetto pubblico, attesa la sua diretta connessione con il notevole impegno organizzativo (un assetto adeguato, risorse tecnologiche idonee e competente capitale umano) che, all'uopo, si rende necessario.

È evidente che, tradizionalmente, le prestazioni garantite al cittadino erano conseguenza diretta dell'organizzazione approntata dalla Pubblica Amministrazione; il *quid pluris* che il legislatore ha cercato di offrire è rappresentato proprio dalla tutela giuridica diretta all'ottenimento della prestazione, da ultimo suffragata dall'esperibilità del rimedio giurisdizionale.

Quanto, poi, all'impiego di un'espressione generica quale "tecnologie", è possibile ricondurre nell'alveo di applicabilità della norma in commento tutti i nuovi strumenti, di cui gli utenti dei pubblici servizi sono stati progressivamente dotati: documento informatico, fascicolo elettronico, protocollo informatico, firma digitale, posta elettronica certificata, siti Web e Sistema Pubblico di Connettività.

Tanto più, poi, l'asserita rilevanza della norma si accresce per la parte in cui (comma 1-ter), all'enunciazione di principio, si accompagna la tutela concreta dello stesso, attraverso il riconoscimento dell'immediata "azionabilità" del diritto stesso dinanzi al giudice amministrativo, cui viene peraltro riconosciuta, in materia, giurisdizione esclusiva<sup>9</sup>.

Segue senz'altro la prassi, ormai da tempo invalsa nei rapporti tra privati, la "concessione" (art.5 del CAD)<sup>10</sup> agli interlocutori della Pubblica Amministrazione<sup>11</sup>, di effettuare tutti i pagamenti, "a qualsiasi titolo dovuti", con l'uso di, non meglio

---

<sup>9</sup> Almeno dal punto di vista formale, questa previsione conferisce completezza alla tutela approntata dal legislatore nei confronti dei diritti digitali riconosciuti a cittadini ed imprese e supera, dunque, le censure rivolte all'originaria formulazione della norma che, da alcuni, veniva giudicata lacunosa proprio sotto questo profilo.

Resta da vedere quanto nella pratica, questo strumento, messo a disposizione dei cittadini e delle imprese per rendere "concreta" la tutela delle situazioni soggettive riconosciute, trovi reale impiego.

La scarsa produzione giurisprudenziale sul punto, come si dirà meglio in seguito nel testo, lascia dedurre che l'effettività di un diritto "passa", oltre che attraverso i rimedi giurisdizionali, anche e, forse, soprattutto, attraverso interventi e misure atte a renderne possibile l'esercizio.

<sup>10</sup> Un accurato commento all'art. 5 CAD, invero rimasto invariato, si rinvia a G. CASSANO e C. GIURDANELLA, "Il Codice della Pubblica Amministrazione digitale", commento di M. TIDONA, Milano 2005, p. 41 ss.

<sup>11</sup> Da taluni (tra cui, si veda E. BELISARIO, *op. cit.*, p. 36 ss) è stato messo in evidenza come, ancorché la lettera della norma faccia esclusivo riferimento alle "Amministrazioni centrali", si rende necessaria un'interpretazione "estensiva" della stessa, onde evitare che possa derivarne un'ingiustificata esclusione dei pagamenti, pur numerosi e rilevanti, a favore di Regioni ed Enti Locali. Una soluzione di tal fatta sarebbe quanto mai riduttiva e finirebbe, senz'altro, col vanificare le apprezzabilissime intenzioni del legislatore, sottese alla disposizione in esame.



specificate, “*tecnologie dell’informazione e della telecomunicazione*”<sup>12</sup>. La previsione generale lascia, evidentemente, ampio spazio alla scelta dell’utente circa la “modalità” tecnica da impiegare e, per converso, poco o nessun margine all’Ente stesso, nel preferirne una a discapito di un’altra, e ciò si spiega anche in virtù di uno dei principi cardine sottesi all’intera “impalcatura digitale” della nuova P.A., quello della “neutralità tecnologica”.

4. Attraverso la predisposizione di una disciplina specifica e dettagliata, invero, il legislatore ha palesato una particolare predilezione per una determinata “modalità” di comunicazione, originariamente concepita in relazione ai rapporti tra privati anche se, nella pratica, essa non ha ancora trovato larga diffusione: la Posta Elettronica Certificata (PEC).

Tale tipologia “qualificata” di posta elettronica si caratterizza in quanto, ai ben noti vantaggi connessi all’ “immediatezza” della comunicazione via *e-mail*, essa aggiunge una significativa garanzia di certezza ed affidabilità, soprattutto con riguardo al momento dell’invio e della ricezione di un messaggio<sup>13</sup>.

Il *favor* verso tale innovativo strumento telematico traspare, del resto, inequivocabilmente dall’avvenuto riconoscimento, in capo a tutti i consociati che ne facciano richiesta, di un vero e proprio diritto soggettivo (“digitale”) ad avvalersi della PEC per qualsiasi scambio di documenti e informazioni con la Pubblica Amministrazione, alla quale abbiano previamente comunicato il proprio indirizzo (art. 6 CAD); una volta creato tale “canale” di interazione con l’Ente (anche locale), sarà onere dell’interessato controllare periodicamente la propria casella di posta elettronica certificata alla quale, soltanto, gli saranno recapitate tutte le successive comunicazioni. In particolare, è sufficiente che il messaggio risulti, per il tramite dell’operatore che gestisce il servizio, disponibile all’indirizzo PEC del destinatario, perché esso si consideri regolarmente ricevuto.

Considerati i risultati deludenti finora conseguiti sul terreno dell’applicazione della richiamata norma e, soprattutto nel timore che essa potesse rimanere una mera

---

<sup>12</sup> Un’interessante riflessione sul tema dei pagamenti “in rete” è rinvenibile nell’opera di G. CONDÒ e S. SICA, *Il commercio elettronico. Profili giuridici*, Torino, 2001.

<sup>13</sup> Sul tema, si veda E. GUARNACCIA, *Utilizzo della posta elettronica certificata*, in *Il codice della pubblica amministrazione digitale, commentario al D.lgs. n. 82 del 7 marzo del 2005*, di G. CASSANO e C. GIURDANELLA, Milano, 2005, p.50 ss, dove si legge che “l’intento fondamentale è quello di dar vita ad un sistema che garantisca i momenti dell’invio e della ricezione dei messaggi di posta elettronica, rendendo, pertanto, la trasmissione stessa del messaggio – *rectius*, la data e l’ora di trasmissione o di ricezione – opponibile a terzi. Tale obiettivo è raggiunto mediante un sistema di monitoraggio del percorso effettuato dal messaggio di posta elettronica, sistema che si basa sull’emissione di una serie di ricevute inviate dai c.d. gestori.



affermazione di principio (e ciò sia a causa di una certa desuetudine, dei cittadini come delle imprese, ad avvalersene nei propri rapporti, sia a causa della ben nota inerzia dell'Amministrazione italiana), il legislatore si è premurato, di recente, di assicurare che tutti i soggetti della nuova comunicazione "digitale" si dotassero dello strumento della PEC.

*In primis*, dunque, la legge 2/2009 (art. 16, commi 6-7) ha sancito il preciso obbligo, per le imprese come per i professionisti iscritti agli Albi, di dotarsi di una casella di posta elettronica certificata.

Un'analoga incombenza a carico della P.A. risultava, invero, già prevista nella prima formulazione del CAD anche se, nella pratica, era rimasta lettera morta.

Al fine, allora, di imprimere nuovo impulso a quest'opera di "diffusione ad ampio raggio" della PEC, non solo è stato affidato al CNIPA il compito di approntare un'elencazione, consultabile in via telematica, degli indirizzi di posta elettronica certificata di tutte le amministrazioni (art. 16, comma 7, legge 2/2009) ma la legge n. 69/2009 prevede espressamente (art. 34, comma 1, lett. b) che ha novellato l'art. 54 CAD) che ciascuna Amministrazione indichi, sul sito *web* istituzionale il proprio "domicilio telematico".

Vi è di più. Lo sguardo del legislatore si è spinto ancora oltre, in una prospettiva di divulgazione generalizzata, fino a prevedere (art. 16-bis, comma 5, legge n. 2/2009) una distribuzione gratuita, a tutti i cittadini maggiorenni che ne facciano richiesta, di una casella di posta elettronica certificata di modo che, una volta che questa sia stata attivata, tutte le Amministrazioni la considerino l'unico recapito valido ad ogni effetto di legge.

Anche alle Regioni e agli Enti locali, poi, la legge 69/2009 ha attribuito la facoltà di "assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica certificata atte alla trasmissione di documentazione ufficiale" (art. 34, comma 1).

Un'ultima, decisiva, sferzata all'opera di semplificazione dei rapporti con i cittadini e con le imprese è stata impressa dalla recente approvazione (nella, già richiamata, seduta del Consiglio dei Ministri tenutasi il 19 gennaio 2010) del nuovo testo del Codice dell'Amministrazione Digitale ed ha interessato, tra gli altri, proprio lo strumento della posta elettronica certificata: entro tre mesi dall'entrata in vigore della riformata disciplina le amministrazioni potranno utilizzare esclusivamente la PEC, per tutte le comunicazioni che richiedono una ricevuta di consegna. Tale modalità, ormai unica, sarà considerata equipollente alla notifica effettuata a mezzo posta.

5. Come già accennato, il riconoscimento dei diritti "digitali" ad opera del CAD è stato accolto con un tiepido entusiasmo da una parte della dottrina che, lungi dal lasciarsi confondere dal roboante annuncio di novità perseguito dai redattori di quella che avrebbe dovuto essere la "*Magna Charta*" della nuova Amministrazione Digitale,





ha rilevato piuttosto come, la mancata previsione di specifiche misure sanzionatorie, rendesse pressoché debole, per non dire nulla, l'effettiva tutela delle situazioni soggettive ivi contemplate e conferisse carattere meramente programmatico alle norme in questione.

A prescindere dalle “novità” introdotte con la riforma 2010 del CAD, tra i cui principi ispiratori, quello dell’ “effettività”, implica proprio l’introduzione di misure premiali e sanzionatorie, rispettivamente volte ad incentivare le amministrazioni virtuose e a colpire quelle inadempienti, anche la previgente disciplina, così come originariamente codificata, consente di dissentire pienamente dalla su esposta opinione della dottrina.

È probabile, anzi, che alla base di essa vi sia stato il grosso equivoco, forse alimentato anche dagli scarsi risultati applicativi riscontrati nella pratica, di ritenere che la mancata attuazione dei dettami normativi<sup>14</sup>, così come il mancato rispetto di termini ivi contemplati, per non dire proprio la violazione di precisi precetti posti dal legislatore, non potessero dar luogo a nessuna conseguenza “punitiva” nei confronti della Pubblica Amministrazione, stante l’impossibilità di configurare una vera e propria responsabilità per la condotta omissiva da questa, a lungo, posta in essere.

Al contrario, ciascun Ente è tenuto ad attivarsi (là dove ciò non sia stato ancora fatto) per realizzare il puntuale e completo adeguamento al nuovo assetto “modernizzato” imposto dal legislatore, secondo tutti gli adempimenti, le scadenze ed i principi, all’uopo, fissati.

Con specifico riferimento, poi, alla ripartizione di funzioni all’interno di ciascuna Amministrazione, è da notare che già il d.lgs. n. 82/2005, all’art. 12, comma

---

<sup>14</sup> Una trattazione a parte, evidentemente non indicata in questa sede, meriterebbe il tema della responsabilità dell’amministrazione, sia derivante dalla mancata attuazione – da parte della stessa - dei dettami della normativa in tema di innovazione, sia conseguente – più specificamente – al danno da questa eventualmente arrecato al singolo cittadino, precludendogli, in qualsiasi modo, l’esercizio di un proprio diritto “digitale”.

Con specifico riferimento alla prima omissione di cui la P.A. possa essere ritenuta responsabile, è interessante rilevare che la giurisprudenza contabile ha riscontrato, in ipotesi di tal fatta, una responsabilità per danno erariale.

A mero titolo esemplificativo, si richiama la pronuncia della Corte dei Conti, Reg. Lazio, 28 febbraio 2006, n.635, con la quale si è ritenuto vi fosse danno erariale in un’ipotesi in cui i dirigenti non avevano provveduto a disporre un’adeguata formazione del personale in materia informatica; oppure, ancora, la sentenza resa dalla Corte dei Conti, Reg. Emilia-Romagna, 30 maggio 2007, n.445, con la quale si è riscontrato danno erariale, conseguente all’acquisto di un *software* rivelatosi poi inutile e senza alcuna, preventiva verifica dell’esistenza di prodotti equivalenti.

Vi sono, inoltre, casi in cui il mancato rispetto delle norme del CAD è idoneo ad esporre il soggetto pubblico anche a conseguenze penali. Integrano gli estremi del reato di omissione degli atti di ufficio (art. 326 c.p.), ad esempio, l’ipotesi della mancata protocollazione di una comunicazione inviata a mezzo posta elettronica, come pure il mancato riscontro di un’istanza trasmessa per via telematica.



1-ter, sanciva chiaramente la responsabilità dei dirigenti della singole amministrazioni, in ordine all'«osservanza» e all'«attuazione delle disposizioni» contenute nel decreto stesso «ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti».

I recenti interventi normativi (invero già la legge 2/2009 e legge 69/2009) hanno, poi, espressamente posto a carico delle singole Amministrazioni, a qualsiasi livello considerate (locale o centrale) un precipuo dovere<sup>15</sup> di predisporre tutte le misure necessarie a dar forma alla nuova veste organizzativa della P.A. e, ciò, sia per tutto quanto concerne l'allestimento di un *back office* tecnologicamente evoluto e dotato di competenti risorse umane, sia per quanto riguarda la predisposizione di un efficiente sistema di nuovi (ma, anche, già esistenti) servizi alla collettività, offerti *on-line*.

Per quanto poi, più specificamente, attiene alle disposizioni del CAD, che espressamente riconoscono in capo a cittadini, imprese e a tutti coloro che vi abbiano interesse, posizioni giuridicamente tutelate definite “diritti”, è inevitabile che le Pubbliche Amministrazioni siano tenute a garantire il pieno ed effettivo esercizio degli stessi ed è consequenziale che, sempre su di esse ricada la responsabilità, ogni qualvolta tali diritti vengano, in tutto o in parte, lesi.

Ciò significa, evidentemente, che può agire in giudizio (art. 3, comma 1-ter d.lgs. 82/2005, modificato dalla legge n.69/2009)<sup>16</sup>, chiedendo la condanna della P.A. al risarcimento del danno in suo favore, l'utente che ritenga di aver subito un pregiudizio<sup>17</sup>, o perché posto nell'impossibilità di esercitare il proprio diritto “digitale” (si pensi, ad esempio, al caso in cui l'Ente non accetti un pagamento con modalità informatica o, piuttosto, non consenta di utilizzare la PEC per la presentazione di

---

<sup>15</sup> Conferme, in termini di principio generale, promanano del resto anche dalla giurisprudenza. All'uopo, si veda: Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2004, n. 2716, dove è espressamente sancito che ogni livello amministrativo (anche quello locale) è tenuto a curare tutti gli adempimenti a suo carico e, quindi, a dotarsi di tutti i mezzi (risorse tecnologiche e risorse umane) necessari all'assolvimento dei propri compiti.

<sup>16</sup> La menzionata disposizione prevede che le controversie concernenti l'esercizio del diritto all'uso delle tecnologie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Essa ha trovato, invero, il pieno consenso della dottrina; in particolare, G. FIORIGLIO, *op.cit.* p. 237, ha rilevato come una scelta di tal fatta appaia quanto mai opportuna “e consente di dissipare eventuali dubbi interpretativi in ordine ad un profilo tanto delicato quanto quello della giurisdizione. Pertanto, indipendentemente dalla qualificazione in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo del diritto di cui all'art. 3, comma 1, cod. amm. dig., i cittadini e le imprese possono adire la giustizia amministrativa per tutelarlo”.

<sup>17</sup> Come ha opportunamente rilevato E. BELISARIO, *op. cit.* p. 148, ai fini dell'ottenimento del suddetto risarcimento è necessario che il cittadino fornisca la prova inconfutabile del pregiudizio, non solo di natura patrimoniale, concretamente subito.



un'istanza o di un documento) o, perché, pur avendolo esercitato, riscontri un impiego della tecnologia, da parte dell'Amministrazione stessa, affatto conforme alle specifiche indicazioni, all'uopo offerte dalla normativa vigente (si pensi, ad esempio, al fatto che la Pubblica Amministrazione, disponendo di dati attinenti alla sfera personale dei consociati è tenuta al più rigoroso rispetto della disciplina dettata dal d.lgs. 196/2003 in tema di *privacy*<sup>18</sup> e che, pertanto, se essa non si premunisce di un adeguato sistema di sicurezza, potrebbe non essere in grado di preservare l'individuo da una incontrollata diffusione delle informazioni che lo riguardano).

Gli strumenti di concreta tutela dunque, almeno in linea teorica, non mancano. Un dato, però, è incontestabile: la pressoché totale indisponibilità, almeno allo stato attuale, di giurisprudenza rilevante costituisce un segno inequivocabile della scarsa attuazione che, fino ad ora, il Codice dell'Amministrazione Digitale ha trovato nella pratica e ciò è tanto più significativo, se solo si abbia riguardo al fatto che l'Italia è uno dei Paesi che, da sempre, più di altri, si distingue per il suo elevato tasso di litigiosità.

6. Le richiamate disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale consentono di delineare i tratti di quello che dovrebbe essere il “nuovo” interlocutore della Pubblica Amministrazione, il cittadino “digitale”, una sorta di “avatar” dell'utente come finora inteso, legittimato a comunicare mediante l'esclusivo impiego degli strumenti offerti dalla tecnologia informatica e, senz'altro, intollerante nei confronti delle farraginosità che, tradizionalmente, hanno caratterizzato l'agire del soggetto pubblico, impedendogli di offrire un servizio efficace, tempestivo e realmente rispondente ai bisogni della collettività.

Già nella predisposizione dei piani di *e-government* (da ultimo il piano “*e-government 2012*”) il legislatore ha manifestato, in maniera chiara, la piena consapevolezza che un'amministrazione, per dirsi sburocratizzata, moderna e digitalizzata, deve necessariamente tenersi in contatto costante, diretto e quanto più possibile “individualizzato”, con i destinatari dei servizi da essa offerti, affinché essi possano essere resi veri protagonisti del processo democratico (c.d. *e-democracy*), capaci di indicare la gerarchia delle priorità, verso cui l'azione amministrativa deve orientarsi.

Ebbene, il legislatore ha affidato tale funzione “espressiva”, oltre che valorizzatrice, dell'individualità dei cittadini, agli strumenti dell'informatica, considerati canale privilegiato di comunicazione con gli stessi, preziosa “lente di ingrandimento” in grado di “metterne a fuoco” le istanze e le necessità.

---

<sup>18</sup> Non è possibile, in questa sede, illustrare le più significative problematiche sorte in tema di *privacy* che, puntualmente e, anzi, ancor di più, si ripropongono in relazione alle nuove dinamiche dell'amministrazione digitale; per un'attenta riflessione su alcune di esse, si rinvia a *La nuova disciplina della privacy*, di S. SICA e P. STANZIONE, Bologna, 2004.



L'Amministrazione digitale, dunque, prima ancora che un'amministrazione efficiente, è –nelle intenzioni dei suoi sostenitori– un'amministrazione che si prefigge di essere più vicina al cittadino e, pertanto essa, oltre a provvedere alla riorganizzazione del proprio assetto interno, riconosce a tutti gli utenti il diritto di avvalersi, in ogni fase del proprio rapporto con il soggetto pubblico, dei mezzi della tecnologia informatica.

A ben guardare, però, alla luce delle soluzioni tecnologiche sempre nuove immesse sul mercato, gli strumenti proposti (posta elettronica, siti web, etc.) dal Codice dell'Amministrazione Digitale, potrebbero risultare ormai obsoleti e, in ogni caso, appartenenti ancora al sistema del c.d. “*Web 1.0*”, in cui la comunicazione per via telematica è essenzialmente “unidirezionale”.

Si pensi, per fare un esempio, alla centralità attribuita al sito istituzionale di ciascuna singola Amministrazione e alla minuziosità con cui ne viene disciplinato il contenuto minimo. Il modello di riferimento sembra essere ancora quello della vecchia Pubblica Amministrazione, che utilizza la rete per mettere “in vetrina” ciò che già ha, per rendere visibile quel po' che ha già realizzato, insomma per autocelebrarsi ma che poco, se non proprio nessuno, spazio riserva a chi, invece, fruisce dei servizi da essa offerti e, dunque, è il solo in grado di valutarne l'efficienza, il cittadino.

Si è detto, invece, che il legislatore italiano ambisce a realizzare una Pubblica Amministrazione moderna, in grado di raccogliere una nuova “sfida”: reimpostare il proprio rapporto con gli utenti secondo un approccio nuovo, di tipo “aziendalistico”, incentrato sulla comunicazione costante, “bilaterale”, con i proprio “clienti”, secondo una dinamica di “scambio”, in base alla quale all'offerta del servizio, facciano seguito *feed-back* positivi o, eventualmente, critiche costruttive.

Per realizzare questo obiettivo, l'Amministrazione è disposta anche a plasmare un nuovo sistema organizzativo, sul modello del c.d. “*Web 2.0*”, rivedendo le infrastrutture tecnologiche (e cioè la combinazione di tecnologie, modelli organizzativi e scelte di *policy*) di cui si è, finora, avvalsa.

Le nuove tecnologie del “*Web 2.0*” (*blog, social networks* etc.) appaiono, infatti, “strategiche” ai fini della realizzazione di un dialogo bidirezionale, interattivo e personalizzato con il nuovo utente “digitale”.

Ecco, allora, che l'esperto riferimento, riscontrabile nelle norme del codice, alle sole tecnologie del “*Web 1.0*” non deve essere sopravvalutato, nel senso che non deve indurre a negare piena rilevanza giuridica all'impiego delle tecnologie del “*Web 2.0*” che la Pubblica Amministrazione riesca, eventualmente, a realizzare.

Anzi, una compiuta attuazione delle norme del CAD, sembrerebbe possibile solo mediante il ricorso agli strumenti del “*Web 2.0*” i quali, più degli altri, consentirebbero ai cittadini di partecipare concretamente al processo democratico (nella forma della c.d. *e-democracy*), diventando essi stessi produttori (si pensi, ad es. ai video “caricati” su *youtube*, ai *blog* oppure ancora al tanto discusso *facebook*) dei contenuti (*UGC: User Generated Contents*).



Il percorso normativo, qui analizzato per passaggi fondamentali, attraverso il quale il legislatore è giunto a creare la nuova figura del “cittadino digitale” non può che considerarsi però, pur riconoscendone la notevole validità, soltanto un punto di partenza.

Entrare appieno nell’ “era dell’Amministrazione Digitale” è un traguardo non poco difficile da raggiungere, in vista del quale si rendono senz’altro necessari i previsti cambiamenti di carattere organizzativo che attraversino “trasversalmente” (*back office* e *front office*) il soggetto pubblico, provocando peraltro significativi riflessi nella vita quotidiana dei cittadini, ma il suo raggiungimento richiede sforzi ben più grandi.

Le implicazioni di una tale “rivoluzione” affondano, infatti, le proprie radici in importanti problematiche, dal cui esame (anche solo a grandi linee) non si può prescindere, se solo vuole aversi una chiara consapevolezza di quanto, allo stato attuale, l’ambizioso progetto di cui si parla sia concretamente realizzabile. Si tratta, da un lato, della ostinata persistenza della logica della “procedura” e, dall’altro, delle difficoltà connesse al c.d. “*digital divide*”<sup>19</sup>.

Con specifico riferimento alla prima problematica, va rilevato come anche l’impiego degli strumenti informatici nei rapporti con la Pubblica Amministrazione non sia necessariamente, di per sé, sufficiente a soddisfare le nuove esigenze maturate tra i consociati.

Nel corso delle pagine precedenti, si è più volte accennato all’opera di “semplificazione” che, anche attraverso il riconoscimento dei c.d. diritti “digitali”, dovrebbe consentire di “avvicinare” la Pubblica Amministrazione ai cittadini. A ben guardare, però, il concetto stesso di semplificazione, nel corso dello stesso processo di modernizzazione si è profondamente evoluto, almeno nel senso che esso non sembra più rispecchiare un’idea di riduzione dei passaggi burocratici, di snellimento delle procedure e di velocizzazione dei processi ma richiama, più verosimilmente,

---

<sup>19</sup> Sul punto, è interessante richiamare nuovamente il pensiero espresso da E. CARLONI, *op. cit.*, pag. 89, il quale ha osservato che Il riconoscimento dei diritti digitali “presuppone intrinsecamente (in vista della loro concreta attivabilità ) la capacità del cittadino/impresa/utente di avvalersene. Una precondizione, questa, che a sua volta è, in larghissima misura, funzione diretta del tasso di «cultura digitale», ovvero dell’abilità e delle conoscenze di cui si dispone nell’usufruire degli strumenti ICT based. ... Tuttavia la stessa «rapidità» che ha contraddistinto (e contraddistingue tuttora) l’affermarsi della società dell’informazione, ha finito per determinare un fenomeno la cui rilevanza tende ad acuirsi mano a mano che le più recenti innovazioni tecnologiche vengono applicate ad un numero sempre maggiore di servizi erogati dal settore pubblico, accanto alle (quando non in sostituzione delle) modalità tradizionali di erogazione: è il c.d. *digital divide*, per effetto del quale ampi settori di popolazione, per ragioni anagrafiche/socio – culturali/personali si ritrovano sprovvisti degli strumenti minimi necessari per accedere alla fruizione dei servizi ad alto contenuto tecnologico”.



l'abbandono definitivo dell'idea stessa di "procedura", in favore di una comunicazione diretta, dialogica e non più mediata.

"Semplificare", infatti, nella prospettiva dell'utente "moderno" significa eliminare il superfluo, molto spesso rappresentato dalle procedure, dalla modulistica (sia essa cartacea o digitale), insomma da tutto ciò che, in maniera più o meno significativa, rappresenta una "mediazione" con la Pubblica Amministrazione.

Ecco, allora, che un limite dell'impianto proposto anche dalle più recenti riforme è rappresentato, senz'altro, dal fatto che esso riproponga, in forma digitale, la vecchia modulistica, i preesistenti passaggi burocratici, insomma resti ostinatamente ancorato alla "logica delle procedure", laddove l'idea di una *e-democracy*, che possa dirsi veramente tale, sembra implicare necessariamente la creazione di "luoghi" virtuali, in cui il cittadino possa esprimere liberamente le proprie istanze, valutare l'efficienza dell'azione amministrativa e il livello qualitativo dei servizi erogati.

Se si dovessero enunciare, poi, le caratteristiche fondamentali (in termini di capacità e competenze) che qualificano un cittadino "digitale", basterebbe semplicemente aver riguardo a tutti i più innovativi strumenti appartenenti al sistema "*Web 2.0*" e riconoscere in capo a quest'ultimo una piena padronanza nell'impiego degli stessi.

Ben più difficile sarebbe, invece, il passaggio successivo e, cioè, quello di individuare nella realtà odierna un numero di consociati tale, da far ritenere che quello del "cittadino digitale" sia uno *status*, se non proprio già diffuso, quantomeno di facile e, soprattutto, di prossima concretizzazione.

L'altro grande problema, con il quale l'avvento dell'era digitale nei rapporti con la P.A. è costretto a "fare i conti" è, senza dubbio, quello del "*digital divide*", intendendo, con questa espressione, il divario esistente tra coloro i quali, per età, per competenze, mezzi e condizioni di vita hanno libero accesso agli strumenti telematici e coloro che invece, trovandosi privi degli stessi requisiti, ne restino esclusi<sup>20</sup>.

È indubbio che le nuove generazioni, cresciute con il *Web* siano, senz'altro, abituate a modulare il proprio stile di vita in base alla rapidità ed immediatezza dei servizi offerti in rete; nessuno, ormai, si reca in agenzia per organizzare un viaggio o per acquistare un biglietto aereo o del treno. Lo stesso dicasi per gli acquisti dei biglietti del teatro o del cinema ed in genere, per tutti gli ambiti, più o meno importanti, in cui l'offerta di un prodotto o di un servizio sia direttamente proposta (e, dunque, disponibile) in rete.

---

<sup>20</sup> M. QUARANTA, *Il codice della pubblica amministrazione digitale*, Napoli, 2006. pag. 91 ha, molto opportunamente, sottolineato che "Le nuove tecnologie, ed in particolare le applicazioni di queste ultime al procedimento amministrativo, devono essere proiettate al superamento dei limiti di efficienza ed economicità dell'azione della P.A. e non a creare forme ulteriori di discriminazione. Il progresso rischia, infatti, di costituire un ulteriore «*divide*» tra i più fortunati e quelli che non godono di particolari benefici".



È evidente che qualora la Pubblica Amministrazione cominciasse ad incentrare la propria organizzazione ma, soprattutto, la propria azione sulle dinamiche di interazione e sulle tecnologie del *Web 2.0*, in funzione di una comunicazione diretta e di un dialogo costruttivo con il cittadino, pur con i necessari tempi di attuazione, i nuovi strumenti finirebbero col trovare un diffuso impiego, riuscendo a spiegare pienamente il proprio potenziale di efficacia.

Ma cosa accadrebbe, nella stessa situazione, per le generazioni “meno giovani” le quali, sia dal lato degli utenti che da quello degli impiegati negli uffici pubblici, costituiscono ancora una gran parte dei soggetti con cui, a vario titolo, l’Amministrazione si relaziona?

È senza dubbio encomiabile l’opera di “alfabetizzazione informatica”<sup>21</sup> con la quale il Governo italiano, ormai da tempo e con un ingente impiego di risorse umane ed economiche, ha cercato di adeguare il bagaglio di competenza dei propri dipendenti ai continui progressi della tecnologia telematica<sup>22</sup>.

È, altresì, probabile che il notevole sforzo profuso abbia portato significativi passi in avanti nel processo di “ammodernamento”, almeno delle classi dirigenziali e che, solide basi siano state gettate per il progressivo emergere di una nuova generazione di amministratori e manager, maggiormente avvezzi all’impiego delle tecnologie e disposti a scommettere sul loro ruolo strategico.

Ma la realtà quotidiana, quella in cui versa il singolo utente, il cittadino, “denuncia” una condizione sostanzialmente invariata rispetto al passato.

È evidente, infatti, che il cospicuo numero di previsioni generali e programmatiche di cui, da sempre, il Codice è foriero, non è stato accompagnato adeguatamente da interventi specifici di sostegno per i cittadini che, ancora in larga misura, non siano in grado di avvalersi delle nuove tecnologie.

Eppure, dovrebbe essere chiaro che, se non si creano in via preliminare le condizioni economiche, sociali ed ambientali perché tutti siano in grado di fruire degli

---

<sup>21</sup> Sul tema, *amplius*, si veda M. MELICA, *L’alfabetizzazione informatica dei cittadini e la formazione informatica dei dipendenti pubblici*, in *Il codice della amministrazione digitale* a cura di M. QUARANTA, Napoli, 2006, pag. 263.

<sup>22</sup> Invero, è la stessa dizione (invariata rispetto alla prima formulazione del CAD) dell’art. 8 che, come norma programmatica, sancisce il precipuo impegno assunto dallo Stato a promuovere iniziative volte a favorire l’alfabetizzazione informatica. Commentando questa disposizione, C. D’ALESSANDRA, *Alfabetizzazione informatica dei cittadini*, in *Il codice della pubblica amministrazione digitale, commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005, cit.*, pag. 69 ha rilevato che la finalità ultima, al cui perseguimento si orienta la norma, è quella di “di garantire la più ampia disponibilità dei servizi resi per via telematica dalla P.A. e di assicurare ai cittadini ed alle imprese, pur nel rispetto del principio di eguaglianza e della normativa vigente sulla riservatezza dei dati personali, l’accesso a tali servizi secondo il criterio della massima semplificazione degli strumenti e delle procedure necessarie, l’alfabetizzazione informatica dei cittadini si pone quale indefettibile strumento per il concreto perseguimento della finalità di cui all’art. 2 del decreto legislativo”.



strumenti informatici e telematici, garantendo con adeguate, diversificate misure l'accesso a tali strumenti, il riconoscimento dei diritti digitali diviene, da un lato un non senso e, dall'altro, rischia di incrementare proprio il *digital divide*.

La recente approvazione del nuovo testo del Codice dell'Amministrazione Digitale è stata salutata con enorme entusiasmo, soprattutto da quanti, "addetti ai lavori", accarezzavano da tempo l'idea di una Pubblica Amministrazione profondamente rinnovata dall'interno e pronta ad offrire di sé un'immagine meno "spersonalizzata", più efficiente e più vicina ai bisogni dei cittadini.

Il riconoscimento dei diritti "digitali" deve essere, ad essi, apparso come il tassello mancante, e cioè lo strumento necessario per mettere in moto dinamiche di partecipazione "*bottom driven*", cioè realmente promananti "dal basso".

Il fatto è, però, che qui non si tratta di un problema di legge; la questione che, prima di tutte, va affrontata, è quella dell'approccio culturale, di "scelte" culturali, di mentalità.

Sradicare, soprattutto nelle generazioni non più giovanissime, vecchie concezioni del rapporto cittadino P.A. non è cosa da poco e richiede un impegno collettivo notevole, a più livelli e multi direzionale, che lascia presagire tempi di risposta non proprio brevi.

Da una parte della dottrina, la nuova era dell' "Amministrazione 2.0", percepita forse come già "attuale", viene salutata con entusiasmo, citando una frase tratta da un libro<sup>23</sup> dello scrittore *Chris Anderson*: "le formiche hanno i megafoni", dove le formiche rappresentano i cittadini ed i megafoni la rete e, in generale, tutti gli strumenti della tecnologia utili a far "sentire la propria voce".

L'immagine colpisce, è davvero calzante. Ma quanto il senso che viene attribuito a questa frase può dirsi, oggi, rispondente alla realtà? Quanto può dirsi che l' "Amministrazione 2.0", inteso come sistema già pienamente avviato e funzionante, sia un risultato già conseguito?

Magari è anche vero che alle "formiche" sono stati offerti "i megafoni", ma ammesso che ne siano consapevoli, si è proprio certi che la maggioranza di esse sappia farli funzionare? Non è forse più realistico pensare che quest'immagine, ancorché efficace, sia più idonea a descrivere lo "status" delle generazioni future?

---

<sup>23</sup> Citazione tratta dal libro "*The Long Tail*", edito da Hyperion Press, 2006.



