

**ALMA MATER STUDIORUM - UNIVERSITA' DI BOLOGNA  
SCUOLA DI LETTERE E BENI CULTURALI**

Corso di laurea magistrale in  
**Scienze della Comunicazione Pubblica e Sociale**

**DAL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE  
DIGITALE ALL'AGENDA DIGITALE**

Tesi di laurea in  
**Diritto delle Amministrazioni Pubbliche**

Relatore Prof:  
Correlatore Prof.

Daniele Donati  
Roberto Grandi

Presentata da:  
**Margherita Borgogni**

**Sessione Terza  
Anno accademico 2013/2014**

# INDICE

## **INTRODUZIONE.....5**

### **CAPITOLO 1. Il codice dell'amministrazione digitale**

1.1	La genesi del Codice .....	8
1.2	Principali cambiamenti introdotti dalla riforma del CAD.....	11
1.3	Struttura, principi e finalità del CAD.....	15
1.3.1	Diritti dei cittadini e delle imprese.....	17
1.3.2	Organizzazione delle pubbliche amministrazioni, rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali.....	19
1.4	Gestione dei documenti: Il documento informatico.....	24
1.4.1	Firme elettroniche.....	26
1.4.2	Certificatori.....	27
1.5	Gestione dei documenti informatici: il protocollo informatico.....	30
1.6	Servizi di rete e fruibilità dei dati.....	33

### **CAPITOLO 2. Sviluppo, condivisione, integrazione e diffusione dei dati pubblici.**

2.1	Descrizione del sistema pubblico della connettività SPC.....	34
2.2	La nuova Agenzia per l'Italia Digitale .....	38
2.3	Definizione della Rete internazionale delle pubbliche amministrazioni.....	40
2.4	Il CAD come mezzo digitale integrato per l'efficacia e la trasparenza amministrativa.....	43
2.5	Vantaggi di una Pubbliche Amministrazioni digitalizzata, la de- materializzazione risparmio di tempi e mezzi.....	46

### **CAPITOLO 3. L'agenda digitale**

3.1	Il quadro normativo.....	49
3.1.1	La strategia digitale Europea.....	51
3.1.2	Per un Italia digitale.....	54
3.2	Le finalità dell’Agenda digitale italiana.....	57
3.3	La situazione italiana.....	59
3.4	Organizzazione strutturale per l’attuazione dell’ADI.....	62
3.5	Azioni da intraprendere per la Crescita Digitale.....	64
3.5.1	Nuove infrastrutture.....	65
3.5.2	Piattaforme qualificate: «Anagrafe della popolazione residente, Pago PA, Open Data, Digitalizzazione dei Processi Sanitari, Digitalizzazione dei Processi Scolastici, Giustizia digitale».....	69
3.5.3	Programmi di crescita: «Italian Login, sviluppo delle competenze digitali, Smart Cities ».....	76
3.6	Monitoraggio dei risultati e indicatori di valutazione.....	80
	<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>83</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>88</b>

## **Oggetto della tesi**

L'obiettivo dell'elaborato è quello di ripercorrere i passaggi effettuati dal legislatore durante il processo di definizione del quadro normativo per l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche. In questa tesi si parte dalla descrizione del Codice dell'Amministrazione Digitale, approfondendone le modifiche e le integrazioni subite negli anni, ponendo particolare attenzione alle disposizioni relative allo sviluppo, alla condivisione e alla diffusione dei dati pubblici, arrivando infine a proporre una panoramica sulle strategie di attuazione dell'Agenda Digitale italiana, in relazione alle norme dettate da quella europea nel 2010.

## **Motivo dell'interesse**

Partendo dal presupposto che la digitalizzazione delle strutture pubbliche nel nostro Paese non è più materia rinviabile, si è ripercorso l'evoluzione del Codice dell'Amministrazione digitale, osservando gli sforzi fatti dal legislatore nel ricercare nuove forme di governo per i propri apparati. Questo impegno ha portato l'Italia ad essere il primo paese facente parte dell'Unione Europea a dotarsi di una legge sui documenti digitali: la legge Bassanini del 1997. Attraverso questa legge si cerca di introdurre per la prima volta una semplificazione generale delle procedure amministrative e burocratiche, passando attraverso l'utilizzo dei mezzi informatici.

Tra il 1997 e il 2005 si è assistito all'emanazione di molte norme finalizzate a regolare l'informatizzazione delle amministrazioni pubbliche, fino ad arrivare al decreto legislativo del 7 marzo 2005, n.82, che dà una svolta decisiva alla digitalizzazione delle attività amministrative. Con la costituzione del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) si istituisce il primo testo normativo di riferimento in materia di digitalizzazione dell'attività amministrativa.

Analizzando nel dettaglio le norme del codice, si deduce quanto una sua corretta applicazione sia fondamentale per la crescita finanziaria e sociale del nostro paese e per lo sviluppo dell'Agenda digitale italiana. Tale agenda racchiude l'insieme delle operazioni da intraprendere per garantire lo sviluppo tecnologico, l'innovazione tecnica e l'economia digitale, in conformità con quanto sottoscritto nel 2010 da tutti gli stati membri dell'Unione Europea all'interno dell'agenda Digitale Europea.

## **Metodologia**

In questa analisi ci si è soffermati sulle disposizioni dettate all'interno del CAD, esaminandone i cambiamenti più significativi subiti nel corso del tempo, in particolare quelli derivanti dal decreto legislativo 235 del 2010 che introduce il nuovo CAD.

Successivamente, si è divisa la struttura del Cad in tre parti:

- PRINCIPI GENERALI;
- DOCUMENTO INFORMATICO, FIRME ELETTRONICHE E DATI DELLE P. A.;
- SERVIZI IN RETE E SISTEMA PUBBLICO DELLA CONNETTIVITA'.

All'interno del primo capitolo sono state prese in considerazione le prime due parti. Si è iniziato con l'introduzione delle finalità e dei principi fondamentali per il buon andamento dell'azione amministrativa, descrivendo i nuovi diritti di cittadini e imprese e l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Si è proseguito con un approfondimento sulle modalità di gestione, di formazione e di rilascio dei documenti informatici e delle firme elettroniche, soffermandoci sulle modalità di autenticazione finalizzate a garantire l'efficacia probatoria degli atti digitali.

All'interno del secondo capitolo sono stati presi in esame i sistemi di rete delle pubbliche amministrazioni e loro gestione. In particolare ci si è soffermati sul Sistema Pubblico della connettività (SPC), creato con il d.lgs. 28 febbraio 2005, n. 42 e in seguito confluito all'interno del Codice dell'Amministrazione digitale, sostituendo la precedente Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (Rupa). Il Sistema Pubblico della Connettività viene costituito con l'idea di creare un'infrastruttura digitale in grado di dare origine a un collegamento attivo e a un interscambio costante di dati fra tutte le pubbliche amministrazioni, basandosi su tre livelli operativi: la *connettività*, l'*interoperabilità* e la *cooperazione applicativa*.

In seguito si sono osservate le funzioni proprie della Rete internazionale della Pubblica Amministrazione (RIPA), finalizzata da un lato a creare una fornitura su scala internazionale di servizi informatici collegati tramite sistemi di connettività IP e dall'altro a garantire l'interoperabilità e la partecipazione cooperativa fra tutte le strutture amministrative italiane anche all'estero.

Il SPC e la RIPA sono amministrati dall'Agenzia per l'Italia Digitale, secondo quanto riportato all'art. 81 del CAD. Con la creazione di questa Agenzia, il legislatore cerca di semplificare la gestione e il coordinamento delle politiche di innovazione, dando un orientamento unico e condiviso a tutti i processi digitali rivolti a modernizzare le pubbliche amministrazioni e considerandola il mezzo essenziale per la concretizzazione e la messa in pratica dell'Agenda Digitale.

Nel terzo ed ultimo capitolo si è valutato il percorso legislativo fatto fino ad oggi per attuare l'Agenda Digitale italiana e quanto ancora c'è da fare.

Si è partiti analizzando le azioni specifiche che tutti gli Stati membri della Comunità Europea sono tenuti a mettere in atto per la realizzazione dei «Seven Pillars» dell'Agenda digitale europea, al fine di sviluppare un mercato digitale unico. Il Governo italiano, pertanto, già dal 2012 ha creato una propria agenda digitale e l'ha posta sotto il controllo dell'Agenzia per l'Italia Digitale (d.l. 22 giugno 2012, n.83) che è il garante della sua attuazione.

Si sono quindi esaminati gli interventi strategici proposti dall'Agenda digitale Italiana per realizzare nuove infrastrutture, nuove piattaforme e adeguati piani di crescita informatica.

Tra le infrastrutture digitali fondamentali troviamo il Sistema Pubblico di Connettività, il Servizio Pubblico d'identità Digitale (SPID), il Digital Security per la PA e la razionalizzazione del patrimonio ICT, dei data center e del cloud computing.

Le piattaforme necessarie secondo le strategie di crescita sono: l'Anagrafe della popolazione residente, il Pago PA, l'Open Data, una piattaforma per la Digitalizzazione dei Processi Sanitari, una per la Digitalizzazione dei Processi Scolastici e una per la Giustizia.

In ultimo, all'interno dell'Agenda digitale italiana sono previsti tre programmi di crescita: Italian Login, un programma per lo sviluppo delle competenze digitali e infine un piano di sviluppo rivolto alla creazione di Smart Cities, tesi all'ottimizzazione e all'innovazione dei servizi pubblici così da mettere in relazione le infrastrutture materiali con quelle digitali delle città.

L'osservazione e il controllo dell'andamento delle strategie per la crescita tecnologica italiana e l'attuazione dell'Agenda Digitale, saranno prevalentemente coordinate e monitorate, da qui al 2020, dell'Agenzia per l'Italia Digitale, raccogliendo dati sull'andamento e proponendo eventuali correttivi in corso d'opera.

## **Conclusioni**

Dall'analisi di quello sin qui descritto, si è arrivati alla conclusione che per capire la situazione attuale del nostro paese rispetto agli obiettivi fissati dall'Agenda Digitale Europea, è necessario mettere in evidenza le problematiche ancora da risolvere, prima fra tutte l'arretratezza digitale degli stessi cittadini italiani.

Emerge infatti che le nuove tecnologie digitali introdotte negli esercizi pubblici possono portare al manifestarsi di due fenomeni: da un lato possiamo assistere alla semplificazione e all'aumento della trasparenza amministrativa, ponendo più attenzione ai bisogni del cittadino, ma dall'altro può essere riscontrata una situazione di disagio, data dall'aumento della distanza tra il cittadino che chi lo governa, dividendo la popolazione tra chi sa utilizzare il computer e chi invece non ne è in grado.

Nonostante gli sforzi compiuti dal Governo italiano, di fatto il divario tra chi ha capacità informatiche e chi no le ha, è ancora molto accentuato, specialmente in alcune regioni del Sud. I cittadini italiani in grado di usufruire dei servizi online sono infatti solo il 14% di tutta la popolazione, contro una media europea che vede oscillare tale dato tra il 45% e il 46% .

Si è propensi a credere che la responsabilità di tale situazione sia imputabile in gran parte alle amministrazioni stesse e ai legislatori che, nonostante gli sforzi fatti, non sono riusciti a suscitare adeguatamente la fiducia e l'interesse del cittadino nei confronti dei servizi digitali. I limiti riscontrati nello sviluppo dell'e-government, il governo digitale, sono dovuti infatti, sia mancato adeguamento del nostro paese ai

servizi di accesso veloce a internet, come la banda ultralarga (che è in progetto di realizzazione entro il 2020), che alla generale sfiducia del cittadino rispetto alle procedure digitali delle amministrazioni pubbliche, incapaci di creare sicurezza nell'utenza .

Un altro fattore responsabile del rallentamento della digitalizzazione pubblica è il generale disinteresse mostrato dagli apparati burocratici nei confronti del Codice dell'amministrazione digitale, contenente le direttive cardine per creare una buona amministrazione digitale e facilitare il passaggio ai servizi ICT.

Questa diffusa inadempienza nei riguardi della maggior parte delle norme del codice è dovuta sia alla resistenza fatta dalla scienza giuridica italiana, restia ai cambiamenti radicali, sia all'assenza di precetti specifici che prevedano sanzioni in caso di mancata attuazione di tale codice. Ciò ha naturalmente portato l'Italia a uno stato gestionale caotico, che vede le amministrazioni in parte informatizzate, o con processi di trasformazione digitale in corso, e altre ancora totalmente arretrate da tale punto di vista, creando sia disagi ai cittadini, che rallentamenti nella realizzazione di apparati, piattaforme e infrastrutture di livello centrale.

Le agende digitali, quella europea prima e quella italiana poi, si auspicano grandi cambiamenti entro una data ben precisa, il 2020. A tale scopo sono state avviate strategie finalizzate a: ottimizzare e conformare allo stesso livello tutti gli apparati amministrativi; creare interoperabilità; aumentare la sicurezza informatica e gli investimenti sulle nuove tecnologie; sviluppare nuove reti veloci; dare più risorse alla ricerca e all'innovazione; alfabetizzare i cittadini fornendo loro competenze informatiche di base; e utilizzare le nuove tecnologie come mezzo per uscire della crisi finanziaria in atto dal 2008.

In conclusione, è augurabile che entro tale data il nostro paese possa vedersi uniformato sia agli standard tecnologici contenuti all'interno delle strategie per la crescita digitale e la banda larga, sia agli standard di livello europeo, andando a facilitare e migliorare nel concreto la vita dei cittadini italiani.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bellini C., Ghisetti M., *Attuare l'agenda digitale. Innovazione, sviluppo, democrazia*, THINK! Editore, 2013.
2. Belisario E., *La nuova Pubblica Amministrazione digitale. Guida al Codice dell'Amministrazione Digitale dopo la Legge n. 69/2009*, Rimini, Maggioli, 2009.
3. Bonomo A., *Informazione e pubbliche amministrazioni: Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, Cacucci Editore, 2012.
4. Cassano G., Giurdanella C. (a cura di), *Il codice della Pubblica Amministrazione Digitale Commentario al D.Lgs. n. 82 del 7 marzo 2005*, Milano, Giuffrè Editore, 2005.
5. Duni G., *L'amministrazione Digitale, il diritto amministrativo nell'evoluzione telematica*, Milano, Giuffè Editore, 2008.
6. Giurdanella C., Guarnaccia E., *Elementi di diritto amministrativo elettronico*, Milano, Halley Editrice, 2005
7. Grandi R., *La comunicazione pubblica. Teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci, 2007
8. Macrì I., Macrì U., Pontevolpe G., *Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale. Le tecnologie informatiche e le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al D.Lgs. n. 235/2010*, Milano, Ipsoa Editore, 2011.



9. Rovinetti A., *Comunicazione pubblica. Sapere & fare*, Milano, il Sole 24 Ore, 2010.
10. Sorace D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, (VI edizione), Bologna, Il Mulino, 2012.

### ALTRI DOCUMENTI

11. AgID, *Un'architettura unitaria per l'agenda digitale. Il nuovo modello di cooperazione SPC*, 23 luglio 2013 in [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/architettura\\_it\\_pa.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/architettura_it_pa.pdf) (27/02/2015)
12. AgID, *Strategia per la crescita digitale 2014-2020*, presidenza del consiglio, 6 novembre 2014 in [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/crescita\\_digitale\\_nov\\_2014.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/crescita_digitale_nov_2014.pdf) (27/02/2015)
13. AgID, *Strategia Italiana per la banda ultralarga*, presidenza del consiglio dei ministri, in [http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti\\_indirizzo/strategia\\_italiana\\_banda\\_ultralarga\\_nov\\_2014.pdf](http://www.agid.gov.it/sites/default/files/documenti_indirizzo/strategia_italiana_banda_ultralarga_nov_2014.pdf) (27/02/2015)
14. Belisario E. ( a cura di ), *Il codice dell'amministrazione digitale (D. lgs. N. 82/2005)*, Edizioni Forum PA, 2010 in, [http://www.idome.com/download/http\\_\\_\\_profilo.forumpa.it\\_doc\\_file=2011\\_nuovocad.pdf](http://www.idome.com/download/http___profilo.forumpa.it_doc_file=2011_nuovocad.pdf) (28/02/2015)

15. Camera dei Deputati, Atti di Governo, Lo schema di accordo di partenariato per i fondi europei 2014-2020, 1 aprile 2014, pp22-47 in <http://www.conaf.it/sites/default/files/documentazione%20accordo%20di%20partenariato.pdf> (27/02/2015)
16. Cnipa, *Sistema pubblico di connettività e cooperazione* (I Quaderni), 2004 in [http://www.istat.it/it/files/2011/02/Santucci\\_Minasi.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/02/Santucci_Minasi.pdf) (07/02/2015)
17. Cnipa, *Lo stato dell'informatizzazione nella Pubblica Amministrazione – Relazione annuale 2006 – Vol. II*, 2007, in [http://archivio.cnipa.gov.it/site/\\_files/cnipa\\_relaz06\\_v1.pdf](http://archivio.cnipa.gov.it/site/_files/cnipa_relaz06_v1.pdf)
18. Cnipa, *Qualificazione della porta dominio con il concorso degli enti Regionali*, 2009, in [http://www.openspcoop.org/openspcoop/doc/spcoop/SPCoop-QualificazioneDellaPortaDiDominioEntiRegionali\\_V1.0.pdf](http://www.openspcoop.org/openspcoop/doc/spcoop/SPCoop-QualificazioneDellaPortaDiDominioEntiRegionali_V1.0.pdf) (13/02/2015)
19. Commissione Europea, *Comunicazione della commissione europea; Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010, in <http://ec.europa.eu/> (01/03/2015)
20. Commissione Europea, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 2010, in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20IT%20BARROSO%20-%20Europe%202020%20-%20IT%20version.pdf> (01/03/2015)

21. Forum PA, *Monitor 2014: cittadini sfiduciati in cerca di una PA dal volto umano*, 2014, in <http://saperi.forumpa.it/story/75782/monitor-2014-cittadini-sfiduciati-cerca-di-una-pa-dal-volto-umano> (01/03/2015)
22. Dipartimento per la Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e l'Innovazione Tecnologica e Forum PA (a cura di), *Il nuovo Cad. Manuale d'uso*, 2011, in <http://bibliotecaestense.beniculturali.it/info/img/cat/i-mo-beu-stru-cad2010manuale.pdf> (03/03/2015)
23. G. Santucci e P. Minasi, *Il Sistema pubblico di connettività (Spc) quale strumento di governance, razionalizzazione e valorizzazione delle basi di dati pubbliche*, 2011, in [http://www.istat.it/it/files/2011/02/Santucci\\_Minasi.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/02/Santucci_Minasi.pdf) (12/02/2015)

## SITOGRAFIA

Agenzia per l'Italia Digitale  
<http://www.agid.gov.it/> (28/02/2015)

Agenda Digitale Europea  
<http://ec.europa.eu/digital-agenda/> (09/02/2015)

Associazione Italiana della comunicazione Pubblica e Istituzionale  
<http://www.compubblica.it/> (09/01/20215)

Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione  
<http://archivio.cnipa.gov.it/> (25/01/2015)

Governo Italiano

<http://www.governo.it/> (27/02/2015)

Istituto Nazionale di Statistica ISTAT

<http://www.istat.it/it>

<http://dati.istat.it/>

(01/03/2014)

Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione

<http://www.funzionepubblica.gov.it/> (26/02/2015)

Normattiva

<http://www.normattiva.it/> (01/02/2015)

## **NORMATIVA**

Decreto legislativo 1 settembre 1993 n.385

Decreto legislativo 30 giugno 2003 n.196

Decreto legislativo 28 febbraio 2005 n.42

Decreto legislativo 7 marzo 2005 n.82

Decreto legislativo 4 aprile 2006 n.159

Decreto legge 29 novembre 2008 n.185

Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150

Decreto legislativo 30 dicembre 2010 n.235

Decreto legislativo 22 giugno 2012 n. 83

Decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000 n.445

Decreto legge 27 gennaio 2012 n.12

Decreto legge 22 giugno 2012 n.83

Decreto legge 18 ottobre 2012 n.179

Legge 15 marzo 1997 n.59

Legge delega n.229 del 2006

Legge 28 gennaio 2009 n.2

Legge 7 agosto 2012 n.134

Legge 17 dicembre 2012 n.221