

Preparedness e once only nella digitalizzazione della PA: focus sul settore sanitario*

Federico Laus

(Assistant Professor in Administrative Law - University of Bologna)

ABSTRACT Digitization requires cooperation between organizations, institutions, partners and citizens. It is essential to optimize and make the system, services and procedures more efficient so as not to be unprepared for new challenges and to anticipate them, removing inefficiencies and waste, of resources and structures.

If the public administration, at all levels, must advance, it is necessary to adapt the legislation and infrastructures, certainly, but also the organization and interorganic relations.

The reforms of the last two years seem to go in this direction, spurring with the aim of reaching the goal of a truly digital administration.

Obviously, given the historical period, the area of greatest application of digital concepts in the last two years has been the health sector or, more generally, any action aimed at tackling the health crisis, including simplification reforms in the various administrative procedures.

However, most of the necessary reform processes are common to the entire public administration, no sector excluded. With the consequence that, in order to make health care evolve, the entire public administration must be adapted.

Undoubtedly, then, in the political and legislative dialectic, the digital approach and the right to good administration intersect each other, as essential instruments for ensuring the quality and continuity of services, capables of withstanding the challenges of the future.

1. La nuova fase del percorso di riforma digitale

Once only e preparedness: due concetti che riassumono altrettante linee e prospettive di riforma delle pubbliche amministrazioni, elaborati tanto a livello nazionale quanto a livello sovranazionale, utilizzati in documenti in lingua inglese ed ora adottati anche in documenti nazionali. Si tratta di temi di estremo interesse in ogni realtà giuridica.

In estrema sintesi, tali concetti si potrebbero tradurre rispettivamente con:

i) la previsione di un meccanismo di dialogo con la pubblica amministrazione che preveda la condivisione della documentazione una sola volta, in modo da evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite (*once only*);

ii) secondo il sociologo della medicina Andrew Lakoff¹, una forma di pianificazione per trattare l'imprevisto lavorando sulla costruzione di scenari, sulla protezione delle infrastrutture critiche di comunicazione, sull'accantonamento di scorte di dispositivi, sulla messa in funzione di sistemi di allarme immediatamente attivabili, sul disegno di sistemi di coordinamento tra soggetti diversi e

sulla verifica periodica del loro funzionamento (*preparedness*); in altra ottica, più ampia e rivolta al tema in esame, si traduce in competenza e formazione digitale.

Si tratta di due concetti, apparentemente distinti, ma che rappresentano alcune delle linee di riforma principali in molti comparti amministrativi e sono accomunati dall'esigenza di un preliminare sviluppo della pubblica amministrazione in termini di digitalizzazione e di formazione, capace di attuare il principio di digital first², in base al quale il digitale diventa lo strumento principale di relazione con l'amministrazione.

Lo sforzo culturale, formativo e infrastrutturale richiesto è importante, ma la sfida del futuro si gioca su questi terreni, per ottenere davvero un'amministrazione integrata e agile, interoperabile e accessibile.

Ovviamente, considerato il periodo storico, l'ambito di maggiore applicazione di tali concetti negli ultimi due anni è stato il settore sanitario o, meglio, più in generale, ogni azione atta a fronteggiare la crisi sanitaria, ivi comprese riforme di semplificazione nei diversi procedimenti amministrativi.

L'infrastrutturazione digitale è fondamentale per tradurre in pratica

* Article submitted to double-blind peer review.

¹ A. Lakoff, *Unprepared Global Health in a Time of Emergency*, Oakland, CA, University of California Press, 2017.

² Già richiamato nella c.d. riforma Madia, e specificamente all'art.1, co.2, lett.b), legge 7 agosto 2015, n. 124.

l'attenzione dedicata al welfare nella ripresa post pandemia. Ciò, anche per garantire l'eguale accesso ai servizi³, senza il quale si assisterebbe ad un disastroso digital divide, con rilevanti danni socio-economici e culturali, sia nel rapporto tra cittadini dei diversi territori nazionali, sia nel rapporto tra paziente e erogatore della prestazione.

Pertanto, la piena digitalizzazione della sanità consentirebbe un'evoluzione degli attuali strumenti e in particolare del fascicolo sanitario elettronico, che potrebbe diventare lo strumento cardine per abilitare nuovi percorsi di cura e prevenzione personalizzati.

Tuttavia, gran parte dei processi riformatori necessari sono comuni a tutta la pubblica amministrazione, nessun comparto escluso. Con la conseguenza che, per far evolvere la sanità, occorre adeguare tutta la PA.

E la realizzazione dei propri sistemi informatici, da parte delle PA, nel rispetto di linee di indirizzo comuni è condizione necessaria per l'interoperabilità applicativa dei sistemi informatici delle PA per l'attuazione del principio "once only", anche rispetto ai dati sanitari.

Richiamando un recente intervento del Ministro del Ministro per la Pubblica Amministrazione⁴, i prossimi anni dovranno portare ad un cambiamento del Paese, in tema di riforme, di crescita, anche dei dati, di interoperabilità, di cloud, delle amministrazioni che devono connettersi tra di loro. "Once only, una volta sola: il nostro sogno. L'amministrazione non deve chiederti nulla se sa già tutto di te".

³ Al riguardo, si ricorda il ruolo del Regolamento (UE) 2015/2120 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 che ha stabilito misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta. Il regolamento mirava a definire norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e tutelare i relativi diritti degli utenti finali, al fine di tutelare gli utenti finali e a garantire al contempo il funzionamento ininterrotto dell'ecosistema di Internet quale volano per l'innovazione.

⁴ "Saranno gli anni del cambiamento del Paese, delle riforme, della crescita, anche dei dati, dell'interoperabilità, del cloud, delle trentaduemila amministrazioni che si connetteranno tra di loro. Once only, una volta sola: il nostro sogno. L'amministrazione non deve chiederti nulla se sa già tutto di te". Così, il ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, intervenendo all'apertura della quattordicesima Conferenza Nazionale di Statistica in data 30 novembre 2021. <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/30-11-2021/istat-brunetta%E2%80%9Cpilastro-insostituibile-misurare-effetti-ecovery-e>.

La funzione amministrativa si occupa di soddisfare i bisogni della collettività, ed i parametri del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino sono felicemente racchiusi nella legge n. 241/1990, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La legge sul procedimento individua numerose garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa e principi cui si deve conformare l'azione amministrativa tanto a livello statale quanto a livello regionale e locale. In particolare, la normativa stabilisce alcuni obblighi in capo all'amministrazione, finalizzati tanto a soddisfare le esigenze dei cittadini quanto a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, obblighi in particolare riconducibili a quello di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa⁵.

È, poi, nelle discipline settoriali che si rinvergono specifiche garanzie e tutele del cittadino, utente dell'amministrazione pubblica.

Come noto, la pandemia ha sollecitato la ricerca di nuove soluzioni processuali e amministrative, accentrando l'attenzione su esigenze di semplificazione.

Tali esigenze sono state al centro di interventi legislativi dal 2020 ad oggi ed ora sono al centro delle prospettive di riforma, tanto a livello nazionale (in particolare con riguardo al PNRR) quanto a livello sovranazionale (si pensi, ad esempio, alle dichiarazioni nel G20 recente a Roma e alla 74ma Assemblea Mondiale della Sanità).

2. *Once only: digitalizzazione e coordinamento nella pubblica amministrazione*

Semplificazione per il cittadino, normalmente, significa aggravio per la pubblica amministrazione e viceversa. Pertanto, spesso occorre effettuare una scelta politica ancor prima che giuridica, ricercando un bilanciamento che porti all'efficienza.

Sebbene nel medio periodo possa

⁵ Pertanto, il D.L. 19 maggio 2020, n. 34, ha disposto specifiche previsioni di semplificazione, accelerazione dei procedimenti amministrativi e la rimozione di ogni ostacolo burocratico nella vita dei cittadini e delle imprese in relazione all'emergenza COVID-19.

rappresentare una semplificazione per entrambe le parti, anche la digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta un rilevante onere in termini di risorse, formazione e infrastrutture nel breve periodo.

Le pressanti esigenze sorte nel corso della pandemia hanno prodotto un'accelerazione in tema di digitalizzazione del rapporto tra PA e cittadini, portando all'adozione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale".

Gli interventi in materia di innovazione digitale delle pubbliche amministrazioni sono contenute principalmente nel Titolo III "Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale" che introduce disposizioni volte alla semplificazione e accelerazione della trasformazione digitale del Paese e, più in particolare, finalizzate a favorire la diffusione di servizi in rete, agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, assicurare ai cittadini l'effettivo esercizio del diritto all'uso delle tecnologie digitali, rafforzare l'utilizzo dei dati e di strumenti digitali, quali ulteriori misure urgenti ed essenziali di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19.

Vengono previste, dunque, norme tese a sviluppare una nuova cultura dell'innovazione nella pubblica amministrazione, al fine di preparare il terreno alle sfide connesse alle nuove esigenze della società, tra l'altro, in termini di accessibilità, mobilità e telemedicina.

Interessante, sotto il profilo culturale, è la previsione, ad opera dell'art. 32, di un Codice di condotta tecnologica, considerato necessario al fine di garantire il coordinamento nello sviluppo dei sistemi informativi e dell'offerta dei servizi in rete delle pubbliche amministrazioni su tutto il territorio nazionale. È stato, infatti, aggiunto al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (CAD), un nuovo articolo 13-bis in tema di codice di condotta tecnologica. Il codice di condotta tecnologica, così previsto, deve disciplinare le modalità di progettazione, sviluppo e implementazione dei progetti, sistemi e servizi digitali delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto del principio di non discriminazione, dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone e della disciplina in materia di perimetro nazionale di

sicurezza cibernetica.

E così, gli strumenti informatici si stanno rivelando strumento privilegiato di conoscenza e di interlocuzione tra cittadino ed amministrazione, imponendo però profonde riflessioni sulla disciplina da adottare, che consenta un'adeguata protezione dei dati e che possa adeguarsi costantemente all'evoluzione tecnologica e alle nuove problematiche che sorgono quotidianamente, per una crescita positiva, della relazione tra cittadinanza e pubblica amministrazione.

In tale contesto, le recenti riforme, nonché i piani per l'innovazione tecnologica della PA, hanno posto particolare attenzione all'approccio *once only* e all'interoperabilità.

Ciò che è emerso con chiarezza è l'esigenza di imporre una cooperazione applicativa necessaria tra le PA, quale strumento fondamentale per immaginare un nuovo modello di interoperabilità.

Come in altre fasi di riforma della amministrazione, il settore sanitario si è rivelato emblematico banco di prova in relazione alla digitalizzazione dei servizi per la salute⁶.

E non v'è dubbio che l'interoperabilità risulti tra i nodi più complessi da sciogliere per ottenere una adeguata comunicazione tra i vari livelli dell'amministrazione, nonché tra le amministrazioni nazionali. Si pensi, al proposito, all'importanza dell'interoperabilità nel dialogo tra i sistemi dei fascicoli sanitari elettronici, tanto rilevante sia a livello interregionale sia a livello internazionale.⁷

Previsto dal d.l. 179/2012 e affidato alla responsabilità regionale dall'art.12, il fascicolo sanitario elettronico è stato disciplinato con d.p.c.m. 29 settembre 2015, n.178, quale regolamento in materia di fascicolo sanitario elettronico. Tuttavia, l'attuazione disforme intervenuta sul territorio

⁶ Sullo stato della digitalizzazione dei servizi sanitari, di particolare interesse è il Report presentato dal Research group of the Interdisciplinary Research Centre on Health Law – CeSDirSan nel corso dell'International Conference ICON•S MUNDO (luglio 2021), M.A. Sandulli, F. Aperia Bella, N. Posteraro, M. Sinisi e L. Lorenzoni, *Shaping the future of Health Law: Challenges for Public Law*, in *Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, 17 novembre 2021.

⁷ Al proposito, si rinvia alle considerazioni già svolte in F. Laus, *Digitization and collection of health data in the EU Member States: a comparative perspective*, in *Pharmaceuticals policy and law*, n. 19, 2017, 219-233. E sull'evoluzione e ammodernamento della Sanità in Italia, tra i più recenti, C. Bottari, *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, Giappichelli, 2020.

nazionale ha di fatto generato una disparità tra utenti in un momento particolarmente delicato della prestazione quale quello dell'accesso alle risultanze ed ai documenti medici. Se ormai sono rimaste poche Regioni inadempienti (otto regioni hanno attuato il FSE al 100%, ma le restanti hanno comunque superato ampiamente l'80% di attuazione), solo di recente sono stati implementati i sistemi di molti FSE regionali e le percentuali di cittadini che hanno attivato il proprio fascicolo sanitario (come di medici e operatori sanitari che ne fanno uso), sono alquanto scoraggianti, prossime allo 0% in più di metà delle Regioni italiane⁸.

E il DPCM del 29 settembre 2015 n. 178 aveva stabilito che ciascuna regione e provincia autonoma dovesse istituire il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) attraverso una infrastruttura tecnologica capace di interoperare con le altre soluzioni regionali di FSE, fornendo servizi che consentono la realizzazione di una serie di processi interregionali. I servizi di interoperabilità dovrebbero permettere di effettuare le operazioni di ricerca, recupero, registrazione, cancellazione di documenti e trasferimento indice del FSE. Le modifiche normative intercorse nell'ambito Legge 11 dicembre 2016, n. 232, hanno introdotto, per semplificare l'interoperabilità dei sistemi regionali di FSE, l'Infrastruttura Nazionale per l'Interoperabilità (INI), la cui progettazione è a cura dell'AgID e la cui realizzazione è curata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'INI, tra l'altro, ha il compito di garantire l'interoperabilità dei FSE regionali, l'identificazione dell'assistito attraverso l'allineamento con l'Anagrafe Nazionale degli Assistiti (ANA), l'interconnessione dei soggetti previsti per la trasmissione telematica dei dati, la gestione delle codifiche nazionali e regionali stabilite e rese disponibili dalle Amministrazioni e dagli enti che le detengono. Ed al proposito, i processi di interoperabilità, le funzionalità, le modalità di accesso e le regole tecniche di interazione tra i sistemi regionali e l'INI sono ad oggi descritti nella circolare AgID n. 4/2017 del 1° agosto 2017, nel DM del 4 agosto 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con

il Ministero della Salute e nelle relative specifiche tecniche. Oggi, poi, all'ANA è subentrata l'Anagrafe nazionale della popolazione residente – ANPR, istituita dall'art. 62 del CAD, quale base di dati di interesse nazionale, ai sensi dell'art. 60, come insieme delle informazioni raccolte e gestite digitalmente dalle pubbliche amministrazioni, omogenee per tipologia e contenuto e la cui conoscenza è rilevante per lo svolgimento delle funzioni istituzionali delle altre pubbliche amministrazioni, anche solo per fini statistici.

L'obiettivo del legislatore più recente, dal 2020, è stato quello di potenziare l'efficacia del FSE ampliando la tipologia di informazioni trattate. Al riguardo, il d.l. 34/2020 ha recentemente disposto, inoltre, il collegamento del FSE – tramite il supporto dell'INI – al Sistema Informativo Trapianti, alle Anagrafi vaccinali e ai CUP regionali, così da consentire l'estensione del patrimonio informativo del FSE ai dati relativi alla donazione degli organi, alle vaccinazioni e alle prenotazioni degli esami medici.⁹

Poiché una delle caratteristiche chiave di un FSE è che le informazioni sanitarie possono essere create e gestite da fornitori autorizzati in formato digitale, in grado di essere condivise tra più di un'organizzazione sanitaria, è innegabile che questo sistema non funzionerebbe se ogni fornitore utilizzasse un approccio strutturale diverso. La creazione di FSE è poco utile se è impedita la condivisione di informazioni tra operatori sanitari e aziende sanitarie, che consentirebbe di raggruppare le informazioni raccolte da tutti i medici coinvolti nella cura del paziente.

Peraltro, il tema è particolarmente sentito anche a livello UE, ove la direttiva 2011/24/UE sui diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera, all'articolo 14, in tema di ehealth, ha sottolineato l'esigenza di facilitare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri che operano nell'ambito di una rete volontaria che collega le autorità nazionali responsabili della sanità elettronica designate dagli Stati membri. Al proposito, peraltro, l'UE ha iniziato a promuovere la rete

⁸ Interessanti, al proposito, sono i dati del monitoraggio visibili sulla pagina <https://www.fascicolosanitario.gov.it/>. I dati citati sono aggiornati a dicembre 2021.

⁹ Sulle prospettive evolutive del FSE e sulle sue criticità, N. Posteraro, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it, Osservatorio di diritto sanitario*, n. 26, 2021.

sanitaria e il 23 luglio 2014 è stata pubblicata una relazione intitolata “Panoramica delle leggi nazionali sulle cartelle cliniche elettroniche negli Stati membri dell’UE e la loro interazione con la fornitura di servizi transfrontalieri di sanità elettronica”¹⁰, nella quale l’analisi comparata delle legislazioni nazionali mostrava una scarsa attuazione dell’interoperabilità e una disomogenea digitalizzazione nell’Unione.

Sebbene, come si dirà a breve, la pandemia abbia accelerato il passo, il periodo storico era già maturo per assistere al salto digitale, come testimonia la presentazione, in tempi non sospetti (dicembre 2019), della Strategia per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese – 2025, secondo cui “l’innovazione e la digitalizzazione devono far parte di una riforma strutturale dello Stato che promuova più democrazia, uguaglianza, etica, giustizia e inclusione e generi una crescita sostenibile nel rispetto dell’essere umano e del nostro pianeta”¹¹.

2.1. La pandemia e la accelerazione del processo di digitalizzazione: loading...

Nonostante i progressivi interventi normativi, nella sanità, come in altri comparti amministrativi, la digitalizzazione in Italia è ancora incompleta e a tratti inefficiente, come mostrato nel corso della pandemia¹². Le carenze sono causate essenzialmente dall’assenza di dati strutturati, dalla conduzione regionale delle politiche digitali, dalle disparità attuative tra regioni, ma anche da una diffidenza nei confronti degli strumenti di amministrazione digitale, spesso generata dai disservizi o dalla inaccessibilità dei servizi.

La pandemia ha evidenziato la necessità di prevedere una guida statale per raggiungere gli obiettivi e riorganizzare la PA, tanto in

termini formativi quanto strutturali.

Tuttavia, sebbene in Dottrina ci si interroghi spesso di intelligenza artificiale¹³, algoritmi e sofisticate evoluzioni tecnologiche¹⁴, attualmente appare fondamentale nel processo di digitalizzazione amministrativa giungere ad una vera dematerializzazione della documentazione e dell’istruttoria procedimentale, oltre ad un adeguamento del procedimento amministrativo al digitale, quali primi passaggi, magari meno di impatto o futuristici, ma necessari e preliminari a qualsiasi ulteriore sviluppo¹⁵.

Poi, solo dopo aver raggiunto un sistema sufficientemente funzionale, l’Amministrazione italiana potrà inoltrarsi in territori inesplorati o comunque esterni alla comfort-zone.

¹³ Al proposito, tra gli altri, si osservino i contributi in *Monographic Section: The Use of Artificial Intelligence by Public Administration*, in *ERDAL*, vol. 1, n. 1-2, 2020.

¹⁴ Con applicazioni e inquadramento normativo ancora oggetto di ampia discussione. Sul punto, F. Laus, *La tecnologia nella pubblica amministrazione: algoritmi e processi decisionali nei procedimenti amministrativi. Il caso della procedura di mobilità*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2020.

¹⁵ Sulle criticità delle nuove tecnologie applicate al procedimento amministrativo, P. Otranto, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2021, 187, dove si sottolinea il complesso bilanciamento tra ricorso alle tecnologie e garanzie nel procedimento. Sempre in merito al procedimento amministrativo “del futuro”, M.L. Maddalena, *La digitalizzazione della vita dell’amministrazione e del processo*, in *Il Foro amministrativo*, n. 10, 2016, 2535; P.S. Maglione, *La Pubblica Amministrazione “al varco” dell’Industria 4.0: decisioni automatizzate e garanzie procedurali in una prospettiva human oriented*, in *Amministrazione in cammino*, 26 maggio 2020; R. Cavallo Perin (ed.), *L’amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull’intelligenza artificiale*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2021; J.B. Auby, *Administrative Law Facing Digital Challenges*, in *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, issue 1-2, 2020, 7; A. Barone, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 1, issue 1-2, 2020, 63.

Al proposito, poi, di particolare interesse sono stati gli interventi al recente convegno “Le sfide della P.A. digitale” tenutosi a Catania in data 2/3 dicembre 2021. In tale occasione, tra i molti spunti di riflessione e tanti interventi, Antonio Barone ha evidenziato il ruolo della trasparenza amministrativa della decisione amministrativa algoritmica, nonché l’importanza della formazione del personale della PA, necessaria per garantire le tutele procedurali.

Alla trasformazione della PA, è pure dedicato il volume *L’amministrazione di fronte alla sfida digitale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2019.

¹⁰ https://ec.europa.eu/health/ehealth/projects/national_laws_electronichealthrecords_en.

¹¹ <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/2025-presentazione-piano-nazionale-innovazione>.

¹² Si pensi alla assenza di comunicazione dei FSE regionali in merito ai tamponi molecolari nel periodo COVID-19 e la gestione dell’App Immuni. Al proposito, tempestive sono le critiche in M.B. Armiento, *Amministrazione digitale e tutela della salute: il caso immuni. Tra fallimenti e nuove prospettive*, in *Munus*, n. 1, 2021, 265, che sostiene condivisibilmente che ogni applicazione tecnologica deve essere utile, efficiente ed efficace in adesione al c.d. realismo giuridico di M.S. Giannini, richiamato da S. Cassese, *Giannini e la rinascita del diritto amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 1997, 580.

Peraltro, il DESI¹⁶ regionale 2020 – elaborato dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano in collaborazione con AGCOM, CISIS, Regione Emilia-Romagna, Regione Piemonte, e le due in-house ART-ER e CSI Piemonte – ha evidenziato un gap tra le Regioni italiane, pure le prime in classifica, e il resto d'Europa, in merito all'effettivo stato di digitalizzazione ed alle performance digitale.

Non sorprende, quindi, che la pandemia, con la connessa fretta di arginare i danni economici e sociali, oltre che sanitari, ricercando soluzioni innovative, abbia scosso e stimolato la PA¹⁷.

Ben vengano dunque le modifiche intervenute con il citato decreto-legge n. 76/2020, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”.

In particolare, volendo concentrarsi sull'approccio once only e sull'attenzione all'interoperabilità, il decreto è intervenuto in materia di patrimonio informativo pubblico, riconducendolo ad una piattaforma unica nazionale, in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, anche per garantire alle pubbliche amministrazioni di consultare e accedere ai dati detenuti da altre amministrazioni ed evitare quindi di dover chiedere al cittadino la stessa informazione o il medesimo dato già richiesto e detenuto.

¹⁶ Digital Economy and Society Index.

¹⁷ Dalla giustizia alla sanità digitale, dallo smart working (tanto criticato ma tanto fondamentale in alcune fasi) all'istruzione da remoto. Al proposito, tra i tanti, P. Clarizia, *Il processo amministrativo e le sfide della digitalizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2021, 559. E, sempre in merito all'evoluzione della giustizia stimolata dalla pandemia, occorre ricordare come anche la recente legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, abbia previsto, anche la riforma digitale del processo penale, tra i principi e criteri direttivi della delega, all'art. 1, co. 5, lett. a), che recita: “prevedere che atti e documenti processuali possano essere formati e conservati in formato digitale, in modo che ne siano garantite l'autenticità, l'integrità, la leggibilità, la reperibilità e, ove previsto dalla legge, la segretezza; prevedere che nei procedimenti penali in ogni stato e grado il deposito di atti e documenti, le comunicazioni e le notificazioni siano effettuati con modalità telematiche; prevedere che le trasmissioni e le ricezioni in via telematica assicurino al mittente e al destinatario certezza, anche temporale, dell'avvenuta trasmissione e ricezione, nonché circa l'identità del mittente e del destinatario; prevedere che per gli atti che le parti compiono personalmente il deposito possa avvenire anche con modalità non telematica”.

Sarà importante l'estensione delle norme dell'ultimo biennio anche alla sanità favorendo un'evoluzione del fascicolo sanitario elettronico come punto di accesso unico delle informazioni cliniche del cittadino, secondo il paradigma once only, in base al quale le pubbliche amministrazioni dovrebbero evitare di chiedere agli utenti informazioni già in precedenza fornite.

Il fascicolo potrà diventare lo strumento cardine per abilitare nuovi percorsi di cura e prevenzione personalizzati soprattutto per i malati cronici e gli anziani, anche in collegamento con i sistemi di telemedicina.

A tal proposito, sono intervenute alcune specifiche modifiche del CAD.

In particolare, l'art. 33 ha introdotto, come nuovo comma 3 ter dell'art. 50 d.lgs. 82/2005, una sanzione per i dirigenti responsabili dell'inadempimento all'obbligo di rendere disponibili i dati: “l'inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili i dati ai sensi del presente articolo costituisce mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo da parte dei dirigenti responsabili delle strutture competenti e comporta la riduzione, non inferiore al 30 per cento, della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei dirigenti competenti, oltre al divieto di attribuire premi o incentivi nell'ambito delle medesime strutture”. Pertanto, creata l'infrastruttura, si va a stimolare anche la struttura ed in particolare il dirigente responsabile affinché l'attuazione della riforma sia concreta e si possa reprimere l'opposizione per pigrizia burocratese degli uffici.

Inoltre, l'art. 33 introduce l'obbligo in capo al concessionario di servizi di rendere disponibili all'amministrazione concedente tutti i dati acquisiti e generati nella fornitura del servizio agli utenti, quale nuovo art. 50 quater. Peraltro, in sede di conversione del d.l. 76, è stato previsto che a sua volta l'amministrazione concedente si attivi per rendere tali dati disponibili alle altre pubbliche amministrazioni.

Come detto, viene introdotta, con l'art. 34, una nuova disciplina della Piattaforma digitale nazionale dati (PDND), prevedendo, tra l'altro l'adozione con DPCM di una Strategia nazionale dati per identificare le modalità di messa a disposizione dei dati, integrando l'art. 50 ter già inserito dalla riforma del CAD del 2017 (d.lgs. 217/2017) che aveva istituito la

PDND. A tale Piattaforma è stata affidata l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici, mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa, nonché la raccolta e conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate suo tramite.

Si ricorda, poi, che AgID, con la Circolare n. 1 del 9 settembre 2020 ed i relativi allegati, ha definito la Linea di indirizzo sull'interoperabilità tecnica che tutte le pubbliche amministrazioni devono adottare al fine di garantire l'interoperabilità dei propri sistemi con quelli di altri soggetti e favorire l'implementazione complessiva del Sistema informativo della PA.

Così, aggiornamento infrastrutturale tecnico e adeguamento della disciplina procedimentale devono essere supportati dalla opportuna formazione degli Uffici e dalla revisione organizzativa delle relazioni.

Il legislatore ha, dunque, posto le basi per la semplificazione, ma i contenziosi originati da fraudolenti richieste del reddito di cittadinanza e di tante indennità previste nel corso della pandemia impongono di costruire un sistema efficiente e strutturato che consenta controlli, verifiche, accertamenti e agevoli l'accesso tanto degli utenti quanto delle amministrazioni alle informazioni. Il che si realizza solo con una effettiva ed efficace interoperabilità.

In tale ottica, si è reso necessario un passo ulteriore finalizzato ad uno sviluppo deciso e costante della efficienza della PA.

Per tale ragione la Conferenza Unificata, nella seduta del 23 novembre 2020, in attuazione di quanto previsto dal d.l. 76/2020, ha sancito l'accordo per l'approvazione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023¹⁸.

Le disposizioni saranno tanto più efficaci quanto più sarà supportata dall'interoperabilità tra le diverse banche dati, che consenta alla pubblica amministrazione, sia nella fase di presentazione della richiesta di beneficio economico, sia in quelle successive di erogazione e controllo, di mettere a

disposizione del richiedente tutta una serie di informazioni oggetto di autocertificazione già verificate¹⁹.

Per tale ragione, l'agenda ha previsto specifiche azioni in merito all'attuazione del principio "once only". In particolare, l'azione prevede la realizzazione di attività di supporto, promozione e monitoraggio dell'attuazione delle nuove disposizioni²⁰.

Parallelamente, sulla scorta dell'Agenda, verranno analizzate le buone pratiche e le problematiche attuative, al fine di predisporre modelli e indicazioni operative in merito ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione diretta di dati e documenti, con particolare riferimento all'organizzazione dell'attività di controllo (in termini di strutture coinvolte, e relativo accentramento/decentramento dell'attività all'interno della struttura amministrativa), alle modalità e agli strumenti del controllo e alle tecnologie utilizzate, nonché ai criteri per l'effettuazione dei

¹⁹ Fondamentale, in ottica once only, è poi la previsione dell'ulteriore favore alle autocertificazioni, introdotto dall'art. 12 come nuovo comma 13 dell'art. 18 legge 241/1990 per procedimenti su istanza di parte finalizzati all'erogazione di benefici economici. In tal caso le autocertificazioni devono sostituire ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento. Peraltro, tale innovazione si pone in continuità rispetto alle previsioni, benchè limitate al periodo emergenziale, contenute nel c.d. decreto rilancio d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (spesso ricalcandone le espressioni).

Così il nuovo comma 3 *bis* dell'art. 18 legge 241/1990: Nei procedimenti avviati su istanza di parte, che hanno ad oggetto l'erogazione di benefici economici comunque denominati, indennità, prestazioni previdenziali e assistenziali, erogazioni, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, prestiti, agevolazioni, da parte di pubbliche amministrazioni ovvero il rilascio di autorizzazioni e nulla osta comunque denominati, le dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ovvero l'acquisizione di dati e documenti di cui ai commi 2 e 3, sostituiscono ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, fatto comunque salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

²⁰ Inizialmente con particolare riferimento alle disposizioni relative agli accordi di fruizione introdotte con l'art. 264 d.l. 34/2020, successivamente eliminati dal d.l. 77/2021, a riprova della continua discussione sul tema, con diversità di vedute all'interno dello stesso legislatore. Peraltro, nonostante l'eliminazione normativa risulta ancora attiva la pagina istituzionale (<https://adf.anpr.interno.it/anpr-pe-accreditamento-web>) che avrebbe consentito di accreditarsi per l'avvio del processo di adesione ad un Accordo di Fruizione, con il Ministero dell'Interno, ai fini dell'accesso ai dati di ANPR.

¹⁸ G. Vesperini, *L'agenda per la semplificazione 2020-2023*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2021, 151.

controlli sulla base del principio di proporzionalità.

Particolare attenzione verrà dedicata a individuare, sulla base delle segnalazioni degli stakeholders e delle amministrazioni, gli ostacoli all'attuazione del principio "once only" nonché alla predisposizione di indicazioni e proposte per rimuoverli.

In tale agenda, è prevista la predisposizione di un "catalogo delle procedure" diretto a uniformare i regimi amministrativi, eliminando gli adempimenti e le autorizzazioni non necessarie, presupposto fondamentale per garantire efficienza e interoperabilità.

Siamo, dunque, in una fase esplorativa -si direbbe nel bel mezzo di un cantiere aperto- necessaria per comprendere quali siano stati, sinora, gli ostacoli operativi alla progressione digitale e quali siano le misure idonee a rimuoverli.

2.2. Il ruolo del PNRR: prospettive e riforme

La riforma, qui esaminata con riguardo agli eventi più recenti, è affidata ad una normativa emergenziale, incalzante, dal PNRR e dalla legislazione che sarà frutto del piano stesso.

Di particolare importanza è, poi, il c.d. decreto governance²¹ d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che, originato dall'esigenza di garantire il rispetto degli impegni assunti con l'Unione Europea per l'assegnazione e la corresponsione delle misure straordinarie di sostegno stanziate dal Consiglio europeo per la ripresa degli Stati colpiti dalla pandemia (Next Generation EU o Recovery Fund), è dichiaratamente rivolto a definire "il quadro normativo nazionale finalizzato a semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (...), dal Piano nazionale per gli investimenti complementari (...), nonché dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (...)", con l'espressa precisazione che, ai fini dell'attuazione del decreto, "assume preminente valore l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1, nel pieno rispetto degli

standard e delle priorità dell'Unione europea in materia di clima e di ambiente".

In premessa, il decreto espone la straordinaria necessità e urgenza di definire la strategia e il sistema di governance nazionali per l'attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari. Ciò in ragione della straordinaria necessità e urgenza di imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani, per consentire una efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti.

L'esigenza di avviare il processo di ripresa si è tradotta nell'urgenza di introdurre misure relative all'accelerazione dei procedimenti relativi agli interventi, tra l'altro, in materia di transizione digitale.

Come recentemente osservato, se si realizzerà uno sforzo comune per costruire un contesto normativo chiaro e coerente, seguito da un'amministrazione adeguatamente formata e correttamente controllata e giudicata nel rispetto dei principi e delle regole costituzionali, il processo di ripresa potrebbe realmente infondere una iniezione di fiducia nelle istituzioni e alimentare nuove aspettative nel futuro del nostro sistema giuridico, economico e sociale²².

Il provvedimento reca, in primo luogo, disposizioni in ordine all'organizzazione della gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, definendo i ruoli ricoperti dalle diverse amministrazioni coinvolte nonché le modalità di monitoraggio del Piano e del dialogo con le autorità europee.

Si dedica, poi, nella seconda parte del decreto a misure di semplificazione che incidono in alcuni dei settori oggetto del PNRR (tra cui la transizione ecologica, le opere pubbliche, la digitalizzazione) al fine di favorirne la completa realizzazione.

Alla transizione digitale, infatti, il d.l. 77/2021 dedica il Titolo II della Parte II, denominato appunto Transizione digitale (art. 38-43).

L'articolo 39, recante semplificazione di dati pubblici, al comma 1, introduce misure di semplificazione relative all'Anagrafe

²¹ Intitolato "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

²² M.A. Sandulli, *Addenda 2021* alla terza edizione del volume *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020.

nazionale della popolazione residente (ANPR)²³. Il comma 2, invece, reca misure per semplificare i meccanismi di condivisione dei dati e di interoperabilità tra le amministrazioni. A tale ultimo fine, dispone l'eliminazione degli accordi quadro quale modalità attraverso la quale le pubbliche amministrazioni detentrici di dati ne assicurano la fruizione da parte dei soggetti che hanno diritto ad accedervi, come già accennato poco sopra.

Il legislatore individua, altresì, nella Piattaforma digitale nazionale dati (PDND) lo strumento per attuare il principio dell'interoperabilità dei dati delle PA, estendendone anche l'ambito di operatività.

Ai fini della presente analisi, assume particolare interesse l'art.41, che introduce alcune disposizioni in caso di violazione degli obblighi di transizione digitale. Difatti, come già anticipato, al di là dei profili normativi e tecnologici, lo scoglio da rimuovere è quello della resistenza organizzativa, sollecitando il corretto adempimento degli obblighi.

In particolare, al fine di assicurare l'attuazione dell'Agenda digitale italiana ed europea, la digitalizzazione dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, con specifico riferimento alla realizzazione degli obiettivi fissati dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, nonché garantire il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, viene aggiunto l'art. 18-*bis*, anch'esso denominato violazione degli obblighi di transizione digitale.

In continuità con l'inserimento del nuovo comma 3 ter dell'art. 50 d.lgs. 82/2005, da parte del d.l. 76/2020, viene previsto un articolato procedimento sanzionatorio per le pubbliche amministrazioni per le violazioni degli obblighi in materia di transizione digitale. In primo luogo, si prevede che le violazioni, accertate dall'AgID, rilevino ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comportino responsabilità

dirigenziale e disciplinare.

Inoltre, all'accertamento delle violazioni viene fatta conseguire l'irrogazione da parte dell'AgID di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10 mila a 100 mila euro. Ciò, in particolare in caso di inadempimento dell'obbligo di rendere disponibili e accessibili le proprie basi dati, e di inottemperanza al rispetto delle regole in materia di livelli minimi di sicurezza e affidabilità delle infrastrutture digitali e in materia di caratteristiche di interoperabilità e qualità dei servizi cloud. Alla medesima sanzione è sottoposta, altresì, la realizzazione del fascicolo informatico del procedimento senza garantire la possibilità che lo stesso possa essere direttamente consultato dalle amministrazioni coinvolte.

E, in caso di violazioni gravi, proprio per preservare il percorso di riforma ed evidenziarne nuovamente il valore, viene previsto l'intervento sostitutivo del Governo nei confronti dell'amministrazione inadempiente con la nomina di un commissario ad acta.

Il decreto 76 prevede, quindi, numerose disposizioni che precedono e integrano (ma spesso ne sono fondamentali presupposti infrastrutturali e procedurali) ciò che verrà eseguito in attuazione del PNRR²⁴.

Ecco, quindi, che pare utile affrontate le missioni e le azioni previste nel suddetto Piano, limitatamente ai temi di interesse.

Come noto, il PNRR prevede che la realizzazione del programma di riforme e investimenti si muova su quattro assi principali: accesso, buona amministrazione, competenza, digitalizzazione²⁵.

La riforma tecnologica o digitale della PA si pone trasversalmente su tutti e quattro gli assi.

Essenzialmente, richiede un personale con

²⁴ In termini generali, sul PNRR, cfr. gli atti dell'Incontro di studio organizzato dall'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo (AIPDA) il 28 aprile 2021 leggibili sul relativo sito: <https://www.aipda.it/forumo>.

²⁵ Così sono descritti i quattro assi principali nel PNRR:

- Accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale;
- Buona amministrazione, per semplificare norme e procedure;
- Competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione moderna;
- Digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

²³ Peralto, in data 18 gennaio 2022 si è completato il percorso per portare tutti i Comuni italiani dentro l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr), <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/18-01-2022/tutti-i-comuni-anpr-brunetta-italia-unico-comune-di-60-milione-di>.

formazione più moderna, una semplificazione delle procedure o un procedimento amministrativo informatico, nonché, ovviamente, un adeguamento strutturale della PA in ottica di digitalizzazione.

Sebbene la pianificazione di dettaglio e il coordinamento operativo delle attività e la verifica dell'attuazione siano assicurati da un tavolo tecnico istituito ai sensi dell'art. 2 della Intesa sancita in occasione della citata Conferenza Unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali (art. 15 d.l. n. 76 del 2020), le riforme anticipate nel Piano per una migliore amministrazione prevedono di liberalizzare, semplificare (anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari), reingegnerizzare, e uniformare le procedure, quali elementi indispensabili per la digitalizzazione e la riduzione di oneri e tempi per cittadini e imprese. Ciò, in seguito ad un lavoro di definizione di standard tecnici comuni di interoperabilità, necessario per superare le difficoltà che cittadini e imprese devono affrontare nei rapporti con le amministrazioni centrali e locali.

Gran parte degli interventi di riforme preliminari sono stati inseriti o comunque iniziati con il citato d.l. 77/2021. Tuttavia, in tema di digitalizzazione, gli obiettivi perseguiti dal PNRR possono essere raggiunti solo attraverso un insieme di progetti sistemici, orientati alla realizzazione di nuove architetture delle basi dati e delle applicazioni, unitamente ad una attenzione particolare alla formazione ed al reclutamento delle risorse umane, individuando prioritariamente le nuove competenze necessarie da definirsi con il Ministero dell'Innovazione e della Transizione Digitale.

Il PNRR pone tra le riforme calendarizzate quelle c.d. abilitanti, interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli, aventi specificamente l'intento di semplificare e razionalizzare la legislazione.

L'over-ruling e la opacità della normativa rappresenta un evidente ostacolo allo sviluppo del Paese e la semplificazione legislativa costituisce un intervento essenziale e trasversale a tutte e sei le missioni del PNRR. Alla semplificazione normativa, il Piano propone di affiancare opportunamente interventi sul versante dell'organizzazione e della digitalizzazione della PA con il necessario sforzo di investimento.

Quanto alle missioni, ossia alle riforme che

rappresentano il vero *core* del PNRR, la programmazione legislativa ed amministrativa pone l'attenzione sulle fragilità tecniche del sistema e dell'amministrazione italiana.

La digitalizzazione è inclusa espressamente sia nella missione 1 sia nella missione 6. Anzi, precisa il Piano che lo sforzo di digitalizzazione e innovazione è centrale nella Missione 1, ma riguarda trasversalmente anche tutte le altre. La digitalizzazione è infatti una necessità trasversale, in quanto riguarda il continuo e necessario aggiornamento tecnologico nei processi produttivi, le infrastrutture nel loro complesso (Missioni 2 e 3), la scuola (Missione 4), nonché, ovviamente, la sanità, nelle infrastrutture ospedaliere, nei dispositivi medici, nelle competenze e nell'aggiornamento del personale, al fine di garantire il miglior livello di assistenza sanitaria a tutti i cittadini (Missioni 5 e 6).

In particolare, la Missione 1, denominata *digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* prevede due componenti chiaramente dedicate alla digitalizzazione.

Se la Componente 2²⁶ della Missione ha l'obiettivo di promuovere l'innovazione e la digitalizzazione del sistema produttivo, la Componente 1²⁷ della Missione ha l'obiettivo di trasformare in profondità la Pubblica Amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione, promuovendo l'efficienza e l'accessibilità dell'offerta di servizi. Per fare ciò, da un lato si prospetta un'azione sugli aspetti di "infrastruttura digitale", promuovendo sistemi efficaci e sicuri, spingendo la migrazione al cloud delle amministrazioni, accelerando l'interoperabilità tra gli enti pubblici, snellendo le procedure secondo il principio "once only" e rafforzando le difese di cybersecurity. Dall'altro lato dovranno essere estesi i servizi ai cittadini, migliorandone l'accessibilità e adeguando i processi prioritari delle Amministrazioni Centrali agli standard condivisi da tutti gli Stati Membri della UE.

Relativamente a tale componente, per quanto di interesse relativamente alla presente analisi, il legislatore ha iniziato ad attuare le prime riforme, seppur ancora non sistemiche, comunque ponendo le basi per quelle future.

²⁶ Denominata M1C2: digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo.

²⁷ Denominata M1C1: digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella pa.

In particolare, l'art. 7 del d.l. 152/2021²⁸ ha affidato alla società Difesa Servizi il compito di espletare le procedure di gara per la realizzazione del Polo strategico nazionale (PSN), infrastruttura cloud della pubblica amministrazione, in conformità con quanto già disposto in precedenza dal d.l. 76/2020. Interessante, al riguardo, è il fatto che il Dipartimento per la trasformazione digitale abbia ricevuto tre proposte, presentate da operatori del mercato, *motu proprio*, per la realizzazione e gestione del PSN mediante partenariato pubblico-privato, proposte da valutarsi entro il 28 dicembre 2021²⁹, tra le quali è stata selezionata quella che meglio soddisfa i requisiti di completezza dei servizi cloud e di sicurezza dei dati "strategici" e "critici" della PA integrandosi con servizi di assistenza alla migrazione delle Pubbliche Amministrazioni e di formazione del personale della PA³⁰. Considerata peraltro la diffidenza del sistema italiano rispetto ai PPP, lo studioso non può non osservare con interesse lo sviluppo di queste proposte partenariali, in un contesto che risulterebbe strategico (per definizione), secondo il piano del legislatore. L'obiettivo del Polo è ospitare i dati e i servizi critici e strategici di tutte le amministrazioni centrali (circa 200), delle Aziende sanitarie locali e delle principali amministrazioni locali (regioni, città metropolitane, comuni con più di 250mila abitanti)

In linea, poi, con l'approccio *once only*, l'articolo 28 del d.l. 152/2021 ha previsto che le camere di commercio pongano a servizio delle imprese un servizio di collegamento telematico con la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), per consentire alle imprese stesse di effettuare controlli automatizzati e di acquisire certificati relativi ai propri fatti, stati e qualità.

Da tempo, tutti i settori della pubblica amministrazione sono, peraltro, coinvolti nella trasformazione digitale attraverso l'automazione delle procedure di competenza. A titolo di esempio, si ricorda la digitalizzazione delle procedure dei contratti

pubblici³¹, le cui modalità di attuazione sono

³¹ Tra le riforme abilitanti programmate nel PNRR vi è, peraltro, la riforma "Recovery Procurement Platform", finalizzata alla digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici. L'intervento legislativo dovrebbe promuovere la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici, mediante tre diverse azioni. Preliminarmente, occorrerà prevedere un sistema di formazione del personale, in tema di procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione, con conseguente definizione di strumenti di acquisto tecnologicamente avanzati.

Ma, ai fini dello sviluppo amministrativo qui illustrato, fondamentale è l'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico. Il progetto prevede, tra l'altro, la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto e l'attuazione della interoperabilità del Sistema eProc con i sistemi gestionali delle PA, degli Operatori Economici e degli altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (quali, ad esempio, organismi di controllo e monitoraggio, aggregatori di appalti e CPB regionali).

Secondo l'AgID, infatti, per realizzare la digitalizzazione end to end della procedura di appalto - dalla valutazione delle esigenze fino all'esecuzione del contratto - si rende necessario assicurare il colloquio e la condivisione dei dati con tutte le componenti di una piattaforma di e-procurement, nonché garantire l'interoperabilità, anche a livello transfrontaliero, di tutti i sistemi, basi dati e piattaforme coinvolti nel processo stesso, secondo il modello definito con la Circolare AgID n. 3/2016 recante "Regole Tecniche aggiuntive per garantire il colloquio e la condivisione dei dati tra sistemi telematici di acquisto e di negoziazione".

La Piattaforma, al fine di realizzare il processo di procurement end to end, deve comprendere i servizi digitali per le fasi di: a) pianificazione e di progettazione dell'appalto di cui fanno parte le fasi di emersione dei fabbisogni e di aggregazione della domanda, la consultazione di mercato, l'eventuale cofinanziamento o sponsorizzazione degli appalti innovativi (pre-award); b) pubblicazione, selezione del contraente, aggiudicazione e stipula del contratto (award); c) esecuzione del contratto, comprensiva della gestione del ciclo dell'ordine e del pagamento (post-award). La piattaforma per l'innovazione, da integrare con le funzionalità tipiche delle piattaforme di eprocurement, viene utilizzata anche per l'attuazione del programma Smarter Italy¹ ed è coerente con le indicazioni della Recovery Procurement Platform, la riforma approvata nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al fine di realizzare un'accelerazione significativa della transizione digitale del Paese e che prevede l'evoluzione del sistema nazionale di e-procurement attraverso la digitalizzazione end to end dei processi di approvvigionamento pubblico. Completa lo scenario sin qui delineato, l'emanazione del decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 12 agosto 2021 n. 148 "Regolamento recante modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici, da adottare ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50" (Gazzetta Ufficiale 26 ottobre 2021, n. 256). Il regolamento definisce i principi per la digitalizzazione

²⁸ D.l. 6 novembre 2021, n. 152 Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose.

²⁹ <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale/#avviso-informativo>.

³⁰ <https://innovazione.gov.it/dipartimento/focus/polo-strategico-nazionale>.

state adottate con il DPCM 12 agosto 2021, n. 148 (pubblicato nella G.U. 26 ottobre 2021, n. 256), in attuazione dell'art. 44 comma 1, del Codice dei contratti. Ovviamente, l'evoluzione digitale del procedimento ad evidenza pubblica è fondamentale in sanità, ove la rapidità ed efficienza dell'approvvigionamento è condizione fondamentale per la garanzia delle prestazioni.

La Missione 6, invece, denominata *salute*, prevede due componenti entrambe coinvolte nel processo di digitalizzazione, specificamente rivolto al comparto sanitario.

La prima componente³², infatti, si pone l'obiettivo di sviluppare la telemedicina, utile tanto a superare la frammentazione e la mancanza di omogeneità dei servizi sanitari offerti sul territorio, quanto a ricercare soluzioni innovative a sostegno dell'assistenza domiciliare.

Nell'ottica del Piano, i servizi di telemedicina, contribuendo ad affrontare le principali sfide dei Sistemi Sanitari Nazionali, rappresenterebbero un importante mezzo per contribuire a ridurre gli attuali divari geografici e territoriali in termini sanitari grazie all'armonizzazione degli standard di cura garantiti dalla tecnologia. E il PNRR prevede numerosi strumenti finalizzati proprio alla riduzione delle disuguaglianze³³, quali evidenti limiti socio-economici alla ripresa del Paese, considerando che quest'ultima passa attraverso un'azione forte in termini di inclusione e sostenibilità. Inoltre, da un lato, garantirebbero una migliore "esperienza di cura" per gli assistiti, grazie alla fruizione del servizio a domicilio, e, dall'altro,

dei processi di procurement delle pubbliche amministrazioni e identifica le caratteristiche tecniche generali dei sistemi telematici (c.d. piattaforme di e-procurement) per lo svolgimento delle attività connesse alle procedure di acquisto e di negoziazione disciplinate dal Codice. Come stabilito dal predetto regolamento, l'Agenzia per l'Italia Digitale definirà, con apposite Linee guida emanate ai sensi dell'articolo 71 del CAD, le regole tecniche per la digitalizzazione delle procedure di acquisto e di negoziazione e le migliori pratiche per il funzionamento dei sistemi telematici utilizzati per lo svolgimento delle attività connesse alle medesime procedure, secondo standard tecnici di interoperabilità definiti a livello europeo o nazionale.

³² Denominata M6C1: reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale

³³ Al proposito, ha evidenziato il ruolo del PNRR nella lotta alle disuguaglianze M. Dugato nel suo intervento al webinar *Dialoghi di diritto dell'economia. 60 minuti con Fabio Cintioli e Marco Dugato discutendo di PNRR e messa a terra dei progetti*, tenutosi il 14 dicembre 2021.

migliorerebbero i livelli di efficienza dei sistemi sanitari regionali tramite la promozione dell'assistenza domiciliare e di protocolli di monitoraggio da remoto.

L'intervento si traduce nel finanziamento di progetti di telemedicina proposti dalle Regioni sulla base delle priorità e delle linee guida definite dal Ministero della Salute. Tali progetti potranno riguardare ogni ambito clinico e promuovere un'ampia gamma di funzionalità lungo l'intero percorso di prevenzione e cura: tele-assistenza, tele-consulto, tele-monitoraggio e tele-refertazione. Per ottenere i finanziamenti, tuttavia, i progetti dovranno innanzitutto potersi integrare con il Fascicolo Sanitario Elettronico, raggiungere target quantitativi di performance legati ai principali obiettivi della telemedicina e del Sistema Sanitario Nazionale, nonché garantire che il loro sviluppo si traduca in una effettiva armonizzazione dei servizi sanitari. Saranno, infatti, privilegiati progetti che insistono su più Regioni, fanno leva su esperienze di successo esistenti, e ambiscono a costruire vere e proprie "piattaforme di telemedicina".

Tra gli obiettivi principali, vi è quello di identificare un modello condiviso per l'erogazione delle cure domiciliari (ADI) supportate dalle nuove tecnologie (telemedicina, domotica, digitalizzazione), l'attivazione delle COT (Centrali Operative Territoriali) e l'utilizzo della telemedicina per supportare al meglio i pazienti con malattie croniche.

Uno dei primi traguardi, fissato per il 2022, è l'approvazione di un Accordo in Conferenza Stato-Regioni sulle Linee guida contenenti il modello digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare. In tale contesto, sarà necessario giungere all'approvazione di un Contratto istituzionale di sviluppo sull'assistenza domiciliare che espliciti, per ogni intervento o categoria di interventi, il cronoprogramma, le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e monitoraggio e le sanzioni in caso di inadempienza (definanziamento, anche parziale, degli interventi ovvero attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà).

Connesso e successivo a tal sviluppo, vi è poi l'obiettivo, fissato per il 2024, di raggiungere la piena operatività di 600 Centrali Operative Territoriali (COT) attivate

una in ogni distretto (quindi, ogni 100.000 abitanti circa), cui affidare il coordinamento dei servizi domiciliari con gli altri servizi sanitari, assicurando l'interfaccia con gli ospedali e la rete di emergenza-urgenza.

L'utilizzo diffuso della telemedicina, con l'obiettivo di assistere almeno 200.000 persone entro il 2025, è ovviamente dipendente dal raggiungimento degli obiettivi infrastrutturali ed organizzativi, oltre che dal miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali per l'inclusione dei cittadini, cui tende, precisamente, la già citata missione 1.

Occorrerà, peraltro, prestare particolare attenzione alla gestione delle piattaforme, alle relative procedure di appalto, in modo da favorire il più possibile l'accessibilità delle amministrazioni alla fase di sviluppo di applicazioni e tecnologie, per poter soddisfare al meglio i bisogni della collettività nonché gli obiettivi di efficienza delle amministrazioni, che dovranno svolgere una parte attiva nell'implementazione dei sistemi, sulla scorta dell'esperienza specifica.

Inoltre, sarà fondamentale affrontare il tema dell'inserimento della telemedicina tra i LEA, ove venisse messo a regime, imponendo che ogni struttura venga adeguatamente dotata di specifica strumentazione. E sarà fondamentale l'individuazione e l'aggiornamento di standard specifici, utili anche ai fini della valutazione delle strutture sanitarie in regime di accreditamento.

Infine, come già opportunamente previsto nel Piano per gran parte degli interventi, anche in sanità sarà utile individuare e formare strutture che vigilino e monitorino l'applicazione delle nuove tecnologie, al fine di verificare che l'attuazione della riforma avvenga correttamente.

Lo sviluppo di metodi più agili di erogazione dei servizi sanitari, settore fortemente ed evidentemente coinvolto dall'implementazione digitale, ha trovato traduzione anche in numerose disposizioni a livello regionale, specialmente nell'ultimo anno, al fine di far fronte a difficoltà logistiche mai sperimentate.

Tra i tanti, si pensi ad esempio al Decreto del Commissario ad Acta della Regione Lazio del 22 luglio 2020, n. U0010, recante l'attivazione di servizi di telemedicina in ambito specialistico e territoriale, quali teleservizi sociosanitari territoriali, televisite e teleconsulti, nell'ambito della piattaforma

“Salute digitale”, utilizzabile per l'interazione, in videoconferenza, tra professionisti sanitari e pazienti nel rispetto della privacy. Precisa, poi, lo stesso Decreto, nel capitolo 14 sulla cultura digitale, ritenendo che “l'implementazione dei servizi di telemedicina all'interno dei processi organizzativi e clinico assistenziali, richiede certamente l'acquisizione di competenze digitali relative alle opportunità offerte dai suddetti servizi e alla gestione degli stessi, sia da parte delle aziende, dei professionisti e degli assistiti coinvolti nelle attività. In coerenza con quanto indicato nel “Piano di riorganizzazione, riqualificazione e sviluppo del Servizio Sanitario Regionale 2019-2021” è obiettivo regionale la realizzazione di iniziative di informazione e formazione dei pazienti all'autocura della propria patologia attraverso strumenti di Telesalute, e di un percorso di formazione degli operatori sulle nuove tecnologie al servizio dei percorsi clinici, anche in collaborazione con le Università regionali e con le Aziende sanitarie che hanno realizzato interventi significativi nell'ambito della telemedicina”.

Si pensi, inoltre, alle Ordinanze del Presidente della Giunta Regionale abruzzese n. 34 del 10.04.2020 recante “Misure urgenti regionali durante l'emergenza COVID-19. Telemedicina applicata al diabete” e n. 33 del 10.04.2020 in merito all'ordinanza presidenziale n. 24 del 03 aprile 2020 “Gestione del paziente autistico nella fase dell'emergenza COVID-19 - Telemedicina applicata ai Disturbi dello Spettro Autistico”, che nel corso della pandemia hanno tentato di conservare una connessione con i pazienti nell'ambito di un non rinviabile percorso di cura.

E la Giunta Regionale lombarda con deliberazione N° XI/3326 del 30/06/2020, nell'ottica della promozione del distanziamento sociale e della protezione dei pazienti fragili, ha auspicato, in particolare per le attività di follow up connesse ai contagi per COVID, uno sforzo di tutte le strutture sanitarie regionali per l'introduzione di sistemi di telemedicina di facile utilizzo, aderenti alle disposizioni normative vigenti, anche in relazione alla protezione dei dati personali, prevedendo che le prestazioni di follow up possano essere erogate anche in telemedicina, previa indicazione delle modalità di esecuzione e di rendicontazione delle stesse da parte della DGW.

Ciò anche alla luce delle scarsamente ascoltate “Linee di indirizzo nazionali – telemedicina”, già approvate nella seduta del 10 luglio 2012 dell’Assemblea generale del Consiglio Superiore di Sanità, che tra l’altro avevano previsto che le strutture sanitarie, per poter esercitare attività di Telemedicina nelle varie discipline con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale, debbano essere accreditate dalla Regione per la disciplina specialistica per la quale intendano attivare singole prestazioni di Telemedicina e/o percorsi clinici assistenziali (PCA o PDTA) integrati con le attività di Telemedicina, nonché documentare le necessarie attività formative per i medici, al fine di garantire la corretta erogazione delle prestazioni, e che il paziente possa essere supportato da un caregiver o da un operatore sanitario nella gestione della comunicazione.

Questi sono solo alcuni dei passaggi della riforma tecnologica del Servizio Sanitario, ancora ampiamente in corso, ma stimolata già all’inizio della pandemia ad inizio 2020.

Ed anche la componente n.2 della missione 6³⁴ interessa il processo di digitalizzazione, in quanto finalizzata a rinnovare la sanità e valorizzare gli investimenti nel sistema salute in termini di risorse umane, digitali, strutturali, strumentali e tecnologici, nonché a potenziare e innovare la struttura tecnologica e digitale del SSN a livello Centrale e Regionale.

Chiave del processo di modernizzazione del SSN è considerato quindi il continuo aggiornamento delle competenze cliniche e assistenziali degli operatori sanitari e sociali, nonché il miglioramento della qualità strutturale degli ospedali, che non può prescindere dagli interventi riguardanti la formazione di figure centrali come i medici di base e i ruoli ospedalieri apicali. Tale processo è diretto a definire il quadro per gli interventi di potenziamento della cd. “Sanità digitale”, volti a migliorare la qualità e la tempestività delle cure mediche in un contesto nel quale il paziente è parte attiva del processo clinico-assistenziale, anche garantendo la tutela dei dati ed un loro utilizzo efficace nella programmazione sanitaria.

La Componente 2 ha come soggetti attuatori le Regioni italiane, le ASL e gli ospedali, che attraverso strumenti digitali e

tecnologicamente avanzati potranno governare meglio la filiera sanitaria dell’offerta assistenziale.

Gli investimenti previsti sono certamente investimenti finanziari sulle infrastrutture, al fine di contrastare l’obsolescenza, ma il mutamento maggiore dovrà provenire indubbiamente dal personale, dall’utenza e da ogni operatore coinvolto nella filiera.

Ancora una volta, di fondamentale importanza è la formazione, a carattere il più possibile trasversale e interdisciplinare. Le fragilità tecniche e la scarsa professionalità si tradurrebbero inevitabilmente in inadempimenti, nei confronti dell’utenza dei servizi e nei confronti della transizione digitale.

È certamente per tale ragione che l’intervento di Sviluppo delle competenze tecniche, professionali, digitali e manageriali del personale del SSN, andrà attuato mediante la previsione di borse di studio per corsi specifici di medicina generale e un piano di formazione per professionisti del SSN per competenze manageriali e digitali specifiche, da svolgersi in tappe progressive entro il 2024 e il 2026.

L’evoluzione della Sanità passa poi da un cambio di impostazione importante, in linea con l’approccio One health³⁵, caro al dibattito sovranazionale³⁶ e finalizzato a mutare la tutela della salute del cittadino. La salute umana è strettamente connessa alla salute animale e dell’ambiente, per cui è importante considerare un approccio One Health nella prevenzione e nella preparedness per affrontare prontamente possibili minacce per la salute emergenti dall’interfaccia uomo-animale-ambiente.

Conclusivamente, il PNRR prevede quindi, da un lato, l’ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero e, dall’altro, lo sviluppo delle competenze manageriali e digitali del personale del SSN.

Si auspica al proposito che ogni riforma,

³⁴ Denominata M6C2: innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale.

³⁵ One health: un approccio che, tramite l’interazione di più competenze professionali, consenta di affrontare in modo sistemico i bisogni delle persone sulla base della relazione tra la loro salute e l’ambiente in cui vivono, anche al fine di ottimizzare gli investimenti in salute, in termini di spesa sanitaria (one health).

³⁶ In merito al potenziamento ulteriore di sistemi interoperabili di allarme rapido, sorveglianza e attivazione, si è espresso il G20 nella Dichiarazione di Roma del 21 maggio 2021 e nella Dichiarazione dei Ministri della Salute G20 di Roma del 5-6 settembre 2021.

ogni linea guida, ogni programmazione possa essere predisposta con modalità chiare e coerenti con gli obiettivi complessivi, garantendo una fondamentale visione di insieme, globale ed interdisciplinare.

Sulla missione 6, a dicembre 2021, non risultano ancora intervenuti provvedimenti attuativi dei relativi obiettivi, ma è ben comprensibile, considerato che sono stati appena avviati i processi evolutivi preliminari e a carattere generale comuni alla pubblica amministrazione nel suo complesso.

Gli obiettivi sono tanti e il percorso è tracciato, ma -richiamandosi ad una nota frase associata a Massimo D’Azeglio- fatte le riforme digitali in Italia occorrerà fare l’Italia e gli italiani digitali.

3. Una trazione sovranazionale è possibile?

Il processo di transizione digitale trova ampia attenzione nei contesti sovranazionali, Unione Europea in primis.

Ciò sotto principalmente due profili, quali mercato unico digitale e accesso ai dati³⁷. È ovvio poi che vi siano numerose attenzioni funzionali a specifiche discipline settoriali. Si pensi, ad esempio, al tema dei contratti pubblici, alla circolazione di merci persone e servizi, al fascicolo sanitario elettronico, ai diritti d’autore, alla transizione green. Tuttavia, a fronte dell’evoluzione tecnologica è inevitabile che ogni disciplina preveda o presupponga una certa infrastruttura o una data progressione formativa in termini digitali.

E il primo fronte che richiede, anzi pretende, una adeguata digitalizzazione è certamente l’amministrazione pubblica, quale naturale partner dialogante con i cittadini nella fruizione dei servizi. Ne consegue che l’attenzione del legislatore comunitario è stata rivolta all’eGovernment e in generale allo sviluppo della pubblica amministrazione dei Paesi membri dell’Unione, nonché dei relativi servizi e piattaforme utilizzate.

È per questo che, dal 2005, la

³⁷ E il pensiero non può non andare alla Comunicazione della Commissione «Strategia per il mercato unico digitale in Europa», COM(2015) 192 del 6.5.2015, alla Direttiva (UE) 2019/790 sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, alla Direttiva (UE) 2019/770 relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali, nonché al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GDPR).

Commissione europea ha adottato piani d’azione per l’eGovernment al fine di promuovere la modernizzazione del settore della pubblica amministrazione in tutta l’UE.

Il palese obiettivo di tale programmazione politica e, in parte, normativa, è ed è stato quello di sostenere il coordinamento, la collaborazione e le azioni comuni in materia di eGovernment tra tutti gli Stati, a prescindere da una specifica competenza unionale.

Il TFUE dedica alla cooperazione amministrativa l’art. 197, prevedendo che l’Unione possa sostenere gli sforzi degli Stati membri volti a migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione, in ragione del ruolo fondamentale che l’attuazione amministrativa (e, quindi, non solo legislativa) ricopre per il buon funzionamento dell’Unione.

Ed il processo europeo si muove sempre più nel solco dell’influenza del diritto amministrativo dell’Unione Europea su quello dei singoli Stati membri. Se all’origine della Comunità Europea era stato riconosciuto un certo grado di autosufficienza tra gli Stati, in virtù della sostanziale sovranità di essi, ora è evidente che gli Stati membri siano interdipendenti e profondamente segnati dal legame con le Istituzioni europee³⁸. Tuttavia, proprio la collaborazione tra UE e Stati membri risulta fondamentale per il perseguimento degli obiettivi comunitari in quanto, come autorevolmente sostenuto³⁹, l’Unione può essere forte solo con Stati e pubbliche amministrazioni efficienti.

L’ultimo piano di azione è stato adottato con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Piano d’azione dell’UE

³⁸ Tale procedimento di europeizzazione del diritto nazionale si è sviluppato enormemente nell’ultimo decennio, ma trova un famoso abbrivio nella nota sentenza Corte di Giustizia Europea (CGE), 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, in *curia.europa.eu*, secondo cui “la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini”. Con tale pronuncia venne in sostanza affidata maggiore forza alla CEE e alla CGE, quale organo giudicante l’operato degli Stati.

³⁹ Così A. von Bogdandy nella sua relazione dal titolo *I principi costituzionali nell’epoca dell’europeizzazione e globalizzazione* tenutasi presso l’Università di Bologna in data 4 novembre 2015.

per l'eGovernment 2016-2020, intitolata "Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione", COM/2016/0179. Tale piano ha inteso fornire supporto ai processi amministrativi, migliorare la qualità dei servizi e aumentare l'efficienza facendo pieno uso delle tecnologie digitali. Inoltre, ha programmato di ridurre gli oneri amministrativi per imprese e cittadini, velocizzando la loro interazione e rendendola efficiente, più agevole e meno costosa, comportando ulteriori vantaggi economici e sociali per la società nel suo complesso.

L'obiettivo del piano era che, entro il 2020, le amministrazioni e le istituzioni pubbliche nell'Unione europea fossero aperte, efficienti e inclusive e fornissero servizi pubblici digitali end-to-end senza frontiere, personalizzati e intuitivi a tutti i cittadini e a tutte le imprese nell'UE. Il ricorso ad approcci innovativi avrebbe permesso di progettare e fornire servizi migliori, in linea con le esigenze e le richieste di cittadini e imprese. Le pubbliche amministrazioni avrebbero potuto sfruttare le opportunità offerte dal nuovo ambiente digitale per interagire più facilmente tra di loro e con le parti interessate.

Tra i principi base che le iniziative connesse al piano d'azione avrebbero dovuto osservare vi è il già noto approccio *once only*, in tale occasione denominato principio "una tantum", secondo cui le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese informazioni già fornite. Nei casi in cui sia consentito, gli uffici della pubblica amministrazione si dovrebbero adoperare per riutilizzare internamente tali informazioni, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati, in modo che sui cittadini e sulle imprese non ricadano oneri aggiuntivi.

Al riguardo, è evidente che la parallela attuazione del GDPR, Regolamento (UE) 2016/679, abbia consentito, almeno sotto il profilo *privacy*, di creare una base comune, utile per tutte le PA per fronteggiare la rapidità dell'evoluzione tecnologica.

Più recentemente è, invece, intervenuto il Regolamento (UE) 2021/694 che istituisce il programma Europa digitale.

Ai fini della presente analisi, sono certamente di particolare interesse gli obiettivi specifici n.4, in merito alle competenze digitali avanzate, e n. 5, in tema di implementazione e impiego ottimale delle capacità digitali e interoperabilità.

Il contributo finanziario da parte dell'Unione nell'ambito dell'obiettivo specifico 4 intende sostenere lo sviluppo di competenze digitali avanzate nei settori interessati dal Programma al fine di contribuire ad ampliare il bacino di talenti dell'Europa, colmare il divario digitale, e promuovere una maggiore professionalità. A tal fine, l'Unione ha inteso sostenere la concezione e la realizzazione di corsi e attività di formazione di alta qualità.

Il contributo dell'Unione nell'ambito dell'obiettivo specifico 5, invece, intende sostenere il settore pubblico e i settori di interesse pubblico, come la sanità e l'assistenza, l'istruzione, la giustizia, le dogane, i trasporti, la mobilità, l'energia, l'ambiente e i settori culturali e creativi, tra cui le pertinenti imprese stabilite all'interno dell'Unione, affinché implementino e accedano in modo efficace alle tecnologie digitali più avanzate, quali l'HPC, l'IA e la cybersicurezza.

Segue un necessario obiettivo, presupposto del complessivo processo avviato, ossia l'implementazione, la gestione e il mantenimento di infrastrutture di servizi digitali all'avanguardia interoperabili a livello transeuropeo in tutta l'Unione, compresi i relativi servizi, in complementarità con le azioni nazionali e regionali.

Il regolamento poi evidenzia l'importanza di sostenere l'integrazione e l'utilizzo delle infrastrutture transeuropee di servizi digitali e degli standard digitali europei approvati nel settore pubblico e nei settori di interesse pubblico per agevolare un'attuazione e un'interoperabilità efficienti in termini di costi.

L'interoperabilità dei servizi pubblici europei riguarda tutti i livelli dell'amministrazione: dell'Unione, nazionale, regionale e locale. Nell'ottica eurounitaria, oltre a rimuovere gli ostacoli al funzionamento del mercato interno, l'interoperabilità agevola la cooperazione transfrontaliera, la promozione di norme europee e un'attuazione efficace delle politiche, e offre significative possibilità per evitare l'insorgere di barriere elettroniche transfrontaliere, assicurando altresì la creazione di servizi pubblici comuni nuovi, e il consolidamento di quelli già in fase di sviluppo, a livello dell'Unione. Per eliminare la frammentazione dei servizi pubblici europei e sostenere le libertà fondamentali e l'applicazione del riconoscimento reciproco

nell'Unione è opportuno promuovere un approccio olistico transfrontaliero e intersettoriale all'interoperabilità nel modo più efficace possibile e più rispondente alle esigenze degli utenti finali. Tale approccio implica che l'interoperabilità debba essere intesa in senso ampio, spaziando dagli aspetti tecnici a quelli giuridici e comprendendo elementi strategici del settore. La gamma di attività dovrebbe dunque spingersi al di là del ciclo di vita abituale delle soluzioni per includere tutti gli elementi degli interventi in grado di promuovere le condizioni quadro necessarie per un'interoperabilità costante a livello generale. Il Programma dovrebbe altresì agevolare il reciproco arricchimento tra le diverse iniziative nazionali, conseguendo lo sviluppo di una società digitale.

E in data 15 settembre 2021⁴⁰ la Commissione ha proposto il percorso per il decennio digitale, un piano concreto per realizzare la trasformazione digitale della società e dell'economia dell'UE entro il 2030. La proposta relativa al percorso per il decennio digitale intende tradurre le ambizioni digitali dell'UE per il 2030 in un meccanismo di realizzazione concreto, istituendo un quadro di governance basato su un meccanismo di cooperazione annuale con gli Stati membri e volto a conseguire gli obiettivi del decennio digitale per il 2030 a livello dell'Unione nei settori delle competenze digitali, delle infrastrutture digitali e della digitalizzazione delle imprese e dei servizi pubblici. Tra le finalità vi è anche quella di individuare e attuare progetti digitali su vasta scala che coinvolgano la Commissione e gli Stati membri, prevedendo un monitoraggio costante per verificare i progressi adottando il già citato indice DESI, Digital Economy and Society Index.

La tempistica con cui questa proposta è stata avanzata è ovviamente strettamente connessa alla pandemia COVID-19. La crisi sanitaria, con le restrizioni ad essa connesse, ha posto in evidenza il ruolo centrale della tecnologia digitale per la costruzione di un futuro sostenibile e prospero, mettendo in luce un divario tra le imprese digitalmente mature e quelle che devono ancora adottare soluzioni digitali, ed evidenziato le differenze tra le zone urbane ben collegate e le zone rurali e remote.

Come già evidenziato per la dimensione nazionale, anche a livello sovranazionale ed internazionale l'emergenza sanitaria ha accentuato il ruolo della tecnologia, fondamentale strumento per la sopravvivenza di molti servizi e numerose attività commerciali.

La Commissione, nella proposta di settembre 2021, si è basata su un altro atto del medesimo anno, ma pubblicato nel mese di marzo. Si tratta della Bussola per il digitale 2030, recante un modello europeo per il decennio digitale, diffusa con la Comunicazione della Commissione del 9.3.2021, COM(2021) 118⁴¹, ove si propone di raggiungere la trasformazione digitale dell'economia e della società europee entro la fine del decennio.

Tra i punti cardinali per mappare il percorso dell'UE, individuati dalla Bussola, la Commissione ne dedica due alle capacità digitali a livello di infrastrutture e di istruzione e competenze, ed altri due alla trasformazione digitale delle imprese e dei servizi pubblici.

Richiamando il concetto di preparedness, viene data rilevanza alla formazione di una popolazione dotata di competenze digitali e di professionisti altamente qualificati nel settore digitale. Ritiene, infatti, la Commissione che “nel mondo del futuro, se vogliamo essere noi stessi gli artefici del nostro destino e sentirci sicuri dei nostri mezzi, valori e scelte, dovremo fare affidamento su cittadini digitalmente autonomi, responsabili e competenti, su una forza lavoro qualificata nel settore digitale e su molti più esperti nel digitale rispetto a oggi”.

Con riguardo ai servizi di maggiore impatto, la Comunicazione della Commissione si interessa innanzitutto del servizio sanitario, considerato ecosistema digitale chiave, successivamente dedicandosi al supporto alle imprese in senso lato.

In tema di soluzioni sanitarie digitalizzate, la bussola 2021 sottolinea come la pandemia di COVID-19 abbia dimostrato il potenziale e abbia spianato la strada a un uso generalizzato della telemedicina innovativa, dell'assistenza a distanza e di soluzioni robotiche atte a proteggere il personale medico e ad aiutare i pazienti a ricevere assistenza a distanza da casa.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_21_983.

⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118>.

Il tutto per raggiungere gli ambiziosi obiettivi entro il 2030, quali il 100 % dei servizi pubblici principali disponibili online per le imprese e i cittadini europei, il 100 % dei cittadini europei con accesso alle cartelle cliniche (cartelle elettroniche) e l'80 % dei cittadini con identificazione digitale.

L'interesse per la trasformazione digitale ed in particolare in ambito sanitario è palese anche in altri atti di origine sovranazionale, quali recentemente la Dichiarazione resa nell'ambito del Vertice mondiale sulla salute, c.d. G20 salute, a Roma il 21 maggio 2021⁴². A questa è poi seguita la dichiarazione dei Ministri della Salute del G20 del 5-6 settembre 2021 sempre nell'ambito della Presidenza G20 italiana a Roma⁴³. E anche nell'ambito della Presidenza Indonesiana del G20, i temi principali di discussione sono la transizione digitale, da un lato, e l'architettura sanitaria globale, dall'altro.

Inoltre, nel corso della 74ma Assemblea Mondiale della Sanità, svoltasi, in modalità virtuale, dal 24 al 31 maggio 2021, è stato posto l'accento sulla resilienza dei sistemi sanitari e sullo sviluppo delle capacità dei servizi, rivolgendo l'attenzione sull'attuazione del concetto di preparedness, investendo sulla prevenzione, sulla formazione e sull'adeguamento delle strutture, e sull'applicazione dell'approccio, One Health, promuovendo la cooperazione tra i professionisti e le distinte aree di competenza dei servizi pubblici degli Stati.

L'attenzione alla digitalizzazione del settore è stato comunque ben esposta nel G20 di Roma, le cui dichiarazioni hanno inteso promuovere ulteriormente un maggiore utilizzo delle tecnologie sanitarie e la trasformazione digitale dei sistemi sanitari, nonché coordinare misure farmaceutiche e non farmaceutiche e la risposta alle emergenze (compreso il coordinamento online dei centri di crisi e operativi), nel contesto di una ripresa sostenibile ed equa, con investimenti in salute, preparazione e risposta. La dichiarazione di Roma ha altresì stabilito l'impegno congiunto degli Stati di investire per sviluppare, migliorare e potenziare ulteriormente sistemi interoperabili di allarme rapido, sorveglianza e attivazione, in linea con l'approccio "One

Health".

Concludendo le osservazioni sul panorama recente sovranazionale, occorre citare il Regolamento (UE) 2021/522 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021 che istituisce un programma d'azione dell'Unione in materia di salute per il periodo 2021-2027 («programma UE per la salute») (EU4Health), che estende ampiamente la competenza dell'Unione in tema di Sanità. In particolare, il Regolamento introduce un obiettivo generale dell'UE che ripropone temi oggetto degli atti sopra illustrati, specificamente dedicati alla digitalizzazione del sistema. Si prevede infatti l'obiettivo di rafforzare i sistemi sanitari migliorandone la resilienza e sviluppando l'efficienza delle risorse, in particolare rafforzando il personale sanitario e portando avanti la trasformazione digitale.

Viene posto poi lo specifico obiettivo di rafforzare le capacità dell'Unione in materia di prevenzione, preparazione e risposta rapida in caso di gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero in conformità della pertinente legislazione dell'Unione e migliorare la gestione delle crisi sanitarie, in particolare attraverso il coordinamento, la fornitura e la mobilitazione di capacità di assistenza sanitaria di emergenza, sostenere la raccolta di dati, lo scambio di informazioni, la sorveglianza, il coordinamento delle prove di stress volontarie dei sistemi sanitari nazionali e l'elaborazione di norme per un'assistenza sanitaria di qualità a livello nazionale.

Emerge, poi, un altro obiettivo specifico di sicuro interesse, ossia quello di rafforzare l'uso e il riutilizzo dei dati sanitari per la prestazione di assistenza sanitaria e per la ricerca e l'innovazione, promuovere la diffusione di strumenti e servizi digitali, nonché la trasformazione digitale dei sistemi sanitari, anche sostenendo la creazione di uno spazio europeo dei dati sanitari.

Il programma intende, dunque, proporre l'Unione europea come "autorità decisionale primaria"⁴⁴ anche nel settore sanitario, con l'intento di promuovere una maggiore e più efficiente copertura sanitaria sul territorio europeo, mediante l'attuazione del programma «UE per la salute» (EU4Health) per il periodo

⁴² <https://global-health-summit.europa.eu/rome-declarati-on-it>.

⁴³ <https://www.salute.gov.it/portale/rapportiInternazionali/dettaglioContenutiRapportiInternazionali.jsp?lingua=italiano&id=5459&area=rapporti&menu=vuoto>.

⁴⁴ Già da tempo così definita in M.S. Giannini, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, 14, e G. Della Cananea, C. Franchini, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2013, 1.

del quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

Ovviamente, in tale scenario si inserisce comunque il fondamentale principio di sussidiarietà, che agisce come limite all'attuazione diretta del diritto amministrativo comunitario e come incentivo alla cooperazione ed alla coamministrazione⁴⁵.

Ultima breve citazione. A settembre 2021, è stato pubblicato il *Report of the Pan-European Commission on Health and Sustainable Development*, intitolato *Drawing light from the pandemic, a new strategy for health and sustainable development*⁴⁶, con il quale la commissione indipendente, voluta dall'OMS Europe, ha evidenziato ancora una volta la necessità di rafforzare le infrastrutture sanitarie, dotando i sistemi sanitari di maggiore resilienza.

4. Osservazioni e prospettive

La Pubblica Amministrazione è stata da tempo individuata come traino per l'informatizzazione del Paese, come banco di prova del processo di digitalizzazione italiano.

L'attuazione vi è certamente stata sotto il profilo normativo e tecnologico, sebbene sia necessario un adeguamento costante per tenere il passo o preferibilmente anticipare le evoluzioni tecniche. La PA non si è, invece, adeguata sotto il profilo organizzativo e culturale.

Per tale ragione, il legislatore è intervenuto più volte, creando codici, prevedendo finanziamenti, predisponendo le infrastrutture, adeguando procedure, almeno sulla carta.

La PA sconta un deficit di capacità amministrativa, che si traduce in una scarsa modernizzazione delle amministrazioni locali. Manca, ora, un corpo tecnico e una formazione adeguata, fondamentale peraltro per amministrare un complesso di regole e riforme come quello proposto dal PNRR.

Al riguardo, la Country Specific Recommendation per l'Italia, ossia la Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formulava un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020

dell'Italia, già segnalava che "un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa."

È giunto, invece, il momento di accelerare, forzare la mano – si potrebbe dire – sulla riorganizzazione degli apparati, in modo da raggiungere gli obiettivi della transizione digitale.

E, d'altronde, la produzione normativa non è certamente la fase più complessa di una riforma, richiedendo il completamento dell'iter legislativo. La fase più ardua è quella attuativa, e non intesa come regolamentazione attuativa, ma intesa come il compimento di quelle azioni amministrative concrete tese a raggiungere gli obiettivi. Il che pone l'accento non tanto sulla capacità riformatrice-legislativa del Paese, quanto sulla sua capacità di azione amministrativa, necessaria per rispettare gli impegni assunti nel PNRR (e fruire dei finanziamenti concessi, senza il rischio di doverli restituire⁴⁷).

Come detto, l'ambito di maggiore applicazione di tali principi riformatori negli ultimi due anni è stato il settore sanitario o, meglio, più in generale, ogni azione atta a fronteggiare la crisi sanitaria, ivi comprese riforme di semplificazione.

Ed ora, la piena digitalizzazione della sanità consentirebbe un'evoluzione degli attuali strumenti e in particolare del fascicolo sanitario elettronico, che potrebbe diventare lo strumento cardine per abilitare nuovi percorsi di cura e prevenzione personalizzati. Peraltro, la qualità e la sicurezza di una digitalizzazione capillare dei sistemi sanitari rappresenterebbe un elemento di coesione sociale permettendo un accesso più equo e democratico a

⁴⁵ Così, S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro Italiano*, n. 10, 1995, 373-377.

⁴⁶ <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-policy/european-programme-of-work/pan-european-commission-on-health-and-sustainable-development/publications/drawing-light-from-the-pandemic-a-new-strategy-for-health-and-sustainable-development-2021>.

⁴⁷ Ciò in quanto, in conformità alle disposizioni del Regolamento istitutivo del c.d. dispositivo per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha il potere di vigilare sull'adempimento del Piano e di intervenire con i rimedi "sanzionatori" previsti dal Regolamento medesimo, quali la sospensione dell'erogazione o addirittura la restituzione del finanziamento ex art. 24 Reg. 2021/241.

un'assistenza di livello migliore.

La digitalizzazione della sanità inciderebbe sia sulle modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie, sull'organizzazione degli enti e sulla partecipazione dei cittadini, da un lato incrementando la qualità della prestazione resa, dall'altro potenzialmente migliorando la relazione medico/struttura – paziente.

La sfida, in sanità, impone un continuo dialogo tra arte medica, digitalizzazione e politica amministrativa, senza dimenticare le implicazioni etiche che l'uso delle nuove tecnologie possono comportare.

In tale contesto, il PNRR si propone di accelerare lo sviluppo, l'armonizzazione e la diffusione del FSE quale pietra angolare per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, intende sviluppare ecosistemi avanzati di telemedicina, asse portante del rafforzamento della sanità territoriale e del miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti.

Ma in genere il processo di digitalizzazione può migliorare il rapporto tra utente e cittadino.

La normativa sopra illustrata prevede riforme certamente sufficienti a porre le basi per la svolta digitale. Tuttavia, è sintomatico che sia stato necessario prevedere sanzioni in caso di inadempimento agli obblighi connessi alla transizione o di mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore⁴⁸.

Pare evidente, quindi, la consapevolezza che il problema sia anche culturale, ivi compreso il cambio di passo, sotto il profilo organizzativo, richiesto alla dirigenza amministrativa.

Certamente, poi, la cittadinanza deve contribuire, rendendosi aperta a tale sviluppo, ma deve essere messa in grado di poter comprendere le procedure, sfruttarle e padroneggiarle. Al riguardo, introducendo le varie forme di vulnerabilità della cittadinanza, C. Franchini ha opportunamente evidenziato che “negli ultimi tempi, i bisogni hanno iniziato a “terziarizzarsi”, in quanto tendono a riflettere esigenze evolute in luogo delle necessità primarie sin qui richiamate⁴⁹. È

questa una dinamica strettamente collegata alla natura sempre più articolata e multiforme della società contemporanea. In proposito, basti pensare al processo di informatizzazione che sta investendo i servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni: a fronte dell'obiettivo di semplificare i rapporti con i cittadini, vi è la difficoltà di realizzare un progetto di alfabetizzazione informatica di questi ultimi, sopperendo alla loro carenza informativa soprattutto in considerazione del progressivo invecchiamento della popolazione italiana”⁵⁰. In tal senso, è certamente opportuna la previsione del Fondo per la Repubblica Digitale, quale nuovo strumento per rafforzare le competenze digitali degli italiani previsto dal già citato d.l. 152/2021.

Si ricorda che già il Rapporto Giannini⁵¹ aveva evidenziato come l'evoluzione della PA passasse necessariamente dalla capacità di padroneggiare le nuove tecnologie.

Giannini, allora (1979) Ministro per la funzione pubblica, aveva ritenuto che i problemi generali più importanti della tecnologia occorrente alle pubbliche amministrazioni si potessero ridurre a due: gli ambienti di lavoro e l'attività di informatica. A questi aggiungeva il difficile aggiornamento al progresso tecnologico da parte delle amministrazioni pubbliche, ritenendo che sotto tale profilo fosse necessario interrogarsi in sede di riorganizzazione dei comparti. Inoltre, evidenziava che le amministrazioni pubbliche risultavano già allora grandi utenti di tecnologie, per cui occorreva che si determinasse una politica contrattuale per le acquisizioni tecnologiche, rendendo maggiormente efficienti e ammodernando i procedimenti contrattuali pubblici.

Avvertiva però che “il cambiamento, unito all'impiego collegato di elaboratori di più amministrazioni, richiede disponibilità di competenze tecniche molto specializzate, che si sono potute formare solo in pochissime amministrazioni”.

Concludeva poi così: “il fatto è che i sistemi informativi non servono più alle

l'istruzione, la salute, l'alloggio, l'occupazione, cioè a diritti fondamentali.

⁴⁸ In tal senso le già ricordate previsioni sanzionatorie contenute nel d.l. 76/2020.

⁴⁹ Riferendosi nello scritto a necessità di ordine materiale dirette al soddisfacimento di esigenze primarie (viveri e vestiario, ma anche sussidi economici per il pagamento di servizi e di imposte), ad istanze che fanno riferimento anche ad altri aspetti, quali l'educazione e

⁵¹ “Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato” trasmesso al Parlamento il 16 novembre 1979. Tale rapporto risulta pubblicato anche in M.S. Giannini, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1982, 722.

amministrazioni per fatti di gestione interna, ma servono proprio per amministrare, si proiettano cioè sempre più verso l'esterno. (...) Quel che manca è l'analisi permanente dell'efficiente uso degli elaboratori, con gli aggiustamenti di procedure e le integrazioni reciproche”.

Magari la terminologia tecnica risulta poco attuale e si riferisce ad infrastrutture ormai ampiamente superate, ma i concetti appaiono alquanto familiari e lucidamente ben chiari in una esposizione di oltre 40 anni fa!

E il legislatore (delegato) non è certamente rimasto fermo, adottando, tra gli altri, il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, recante norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, cui è seguito il d.p.r. 10 novembre 1997, n. 513, Regolamento recante criteri e modalità per la formazione, l'archiviazione e la trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici. Per poi giungere al CAD e a tutti i provvedimenti normativi più sopra analizzati.

La transizione digitale richiede degli stimoli, dei pungoli, tradottisi anche in sanzioni a carico degli uffici inefficienti, come previsto nel nuovo CAD. In genere, poi, l'accelerazione richiesta alla Pubblica Amministrazione impone che si passi rapidamente da una concezione di amministrazione vincolata e rigida nelle procedure, ad una amministrazione di risultato, costruendo un sistema trasparente in cui la maggiore autonomia delle istituzioni sia bilanciato dalla previsione di premi e sanzioni.

Il PNRR, in particolare, ha invitato il legislatore a prevedere un maggior spazio operativo alle amministrazioni, con conseguente maggiore discrezionalità nel merito, necessario per innovare con la rapidità richiesta.

Tuttavia, è opportuna la previsione di sanzioni e precetti nelle disposizioni attuative, al fine di evitare quella debolezza della normativa vigente, già evidenziata dal Consiglio di Stato, secondo cui sussiste la “necessità di accompagnare alle enunciazioni di principio norme direttamente precettive, che non rimettano l'attuazione di tali principi esclusivamente alla volontà (mutevole per definizione) di attuarle da parte delle singole amministrazioni” considerato che “la presenza di nuovi mezzi di svolgimento dell'attività amministrativa impone, quando le innovazioni lo consentono, il compimento di operazioni di

adattamento dei vecchi istituti alle nuove situazioni”⁵².

La digitalizzazione richiede cooperazione tra enti, istituzioni, collaboratori, partner e cittadini. In una fase storica in cui prevale l'individualismo, occorre remare nella stessa direzione e in sincronia, dovendo progredire tutti per non lasciare nessuno dietro ed incompiuta la transizione, promuovendo la digitalizzazione della società.

Peraltro, in attuazione del principio di preparedness già citato, è fondamentale ottimizzare, efficientare il sistema, i servizi e le procedure per non farsi trovare impreparati rispetto a nuove sfide, ma tentare di anticiparle, rimuovendo inefficienze e sprechi, di risorse e strutturali.

Se la PA, a tutti i livelli, deve avanzare in formazione compatta, è necessario l'adeguamento delle infrastrutture, certamente, ma anche dell'organizzazione e dei rapporti interorganici.

Le riforme dell'ultimo biennio paiono andare in tale direzione, spronando con l'obiettivo di raggiungere il traguardo di una amministrazione davvero digitale, proiettata verso l'esterno, come diceva Giannini.

Indubbiamente, poi, nella dialettica politica e legislativa si incrociano l'approccio digitale e il diritto a una buona amministrazione, l'uno strumento per l'altro, fondamentali anche per garantire la qualità e la continuità dei servizi, in grado di reggere le sfide del futuro.

⁵² Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, n. 11995/04 par. 7, intervenuto sullo schema di decreto legislativo recante il “Codice dell'amministrazione digitale”.