

## Organizzazione, tecnologie e nuovi diritti

PAOLA PIRAS\*

I principi espressi nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (*Codice dell'amministrazione digitale*) stimolano ai miei occhi una riflessione su svariati profili.

Vorrei, pertanto, proporre in questa sede una lettura critica del Codice, in particolar modo per ciò che attiene il rapporto tra l'organizzazione della pubblica amministrazione, l'uso delle tecnologie, l'emersione e la tutela di quelle situazioni giuridiche che, comunemente, chiamiamo nuovi diritti.

L'obiettivo è un approccio di largo spettro ai principi fondamentali espressi nel Codice che consenta di tracciare, seppure per punti sintetici, in questa sede, l'evoluzione dei valori e delle dinamiche che, succedendosi nel tempo, hanno contribuito al cambiamento dell'amministrazione accompagnandola verso un cammino che ruota intorno all'individuazione dell'informazione e della comunicazione come risorse economiche fondamentali<sup>1</sup> e, pertanto, volge a ridisegnare l'ammini-

\* L'autrice è professore associato di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Cagliari, Facoltà di scienze politiche.

<sup>1</sup> In tal senso un percorso analogo è stato avviato anche dalla Regione Sardegna che il 28 dicembre 2004 ha firmato un accordo di programma quadro (poi integrato e ampliato il 13 aprile 2005) in materia di "Società dell'informazione" con il Ministero dell'economia e delle finanze, la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ministro per l'innovazione e le tecnologie-Centro nazionale per l'Informatica nella P.A. e Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie. Oggetto dell'accordo sono la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso "la diffusione e il consolidamento sul territorio regionale delle opportunità offerte dall'uso delle tecnologie ICT" funzionali all'adeguamento della pubblica amministrazione ai nuovi compiti richiesti e ai nuovi servizi offerti ai cittadini. Gli interventi programmati nei due diversi momenti sono stati predisposti secondo un percorso allineato ai piani nazionali per l'e-government e la società dell'informazione, alle Linee guida del Governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura e agli indirizzi indicati nella Strategia per lo sviluppo dell'informazione in Sardegna (approvata dalla Giunta regionale con delibera n. 13/28 del 29 aprile 2003), al Programma Operativo Regionale della Sardegna (2000-2006) approvato dalla Commissione europea in data 8 agosto 2000 con decisione C (2000) 2359, con particolare riferimento all'Asse VI-Misura 6.3 "Società dell'informazione" e al complemento di programmazione Misura 6.3 "Società dell'informazione" approvato con procedura scritta avviata il 20 novembre 2003. In questo cammino verso la modernizzazione va valutato anche il programma *DIESIS* (*Driving Innovative Exploits for the Sardinian Information Society*),

strazione e razionalizzarne l'attività in funzione del suo nuovo ruolo<sup>2</sup>.

In particolare, infatti, ritengo che dalla lettura combinata degli articoli 2 e 12 da un lato; 3 e 8, 4 e 9, dall'altro, emergano spunti per tre differenti linee di analisi:

- la prima ha ad oggetto l'emersione di una forte rivalutazione del profilo organizzativo;
- la seconda esprime l'aspirazione ad un'amministrazione condivisa;
- la terza attiene, infine, alla creazione di un nuovo diritto.

Esaminiamole ora brevemente al fine di tratteggiare uno schema funzionale ad un loro approfondimento.

Per quanto riguarda la prima linea di analisi (ho detto "forte rivalutazione del profilo organizzativo") essa presuppone una lettura degli articoli 2<sup>3</sup> e 12 ed una rivisitazione dell'idea dell'amministrazione come organizzazione suggerita da Berti già nel 1968<sup>4</sup>.

predisposto dalla Regione Sardegna e finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per il periodo 2000-2006 con l'obiettivo di sperimentare a livello regionale nuovi servizi digitali grazie all'interscambio di conoscenze con altre regioni europee (sul punto si veda [www.diesis-sardegna.it/progetto](http://www.diesis-sardegna.it/progetto)). Il progetto è stato di recente finanziato con la delibera di Giunta n. 26/15 del 10 giugno 2005 reperibile in [www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_45\\_20050613130949.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_45_20050613130949.pdf). Ancora, sempre nel medesimo contesto, deve valutarsi la razionalizzazione dell'assetto organizzativo della Presidenza della Regione e degli assessorati delineata con la delibera n. 15/9 del 7 aprile 2005 adottata in attuazione della deliberazione della Giunta regionale n. 4/24 del 10 febbraio 2005.

<sup>2</sup> Mi ritrovo, sul punto, nelle affermazioni di M. BOMBARDELLI, *La comunicazione nell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, Maggioli, 2004, pp. 85 ss., in particolare p. 96, che individua nel dovere di comunicazione interna ed esterna uno dei criteri cui oggi deve ispirarsi l'organizzazione amministrativa.

<sup>3</sup> Art. 2 (*Finalità e ambito di applicazione*), co. 1. *Lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano e agiscono a tal fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.*

Art. 12 (*Norme generali per l'uso delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni nell'azione amministrativa*), co. 1. *Le pubbliche amministrazioni, nell'organizzare autonomamente la propria attività, utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza e semplificazione e partecipazione.*

<sup>4</sup> Mi riferisco, chiaramente, a G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968.

Il contenuto degli articoli 2 e 12 può essere, infatti, considerato, all'interno del Codice dell'amministrazione digitale, sintomatico del processo di modernizzazione in atto nella pubblica amministrazione o, meglio, del fatto che tale processo ruota intorno ad una significativa rivalutazione dei modelli organizzativi.

L'impulso al cambiamento di questi modelli a favore di nuovi strumenti maggiormente funzionali al conseguimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, esprime l'esigenza di attribuire un ruolo all'informatizzazione che, a mio avviso, viene configurata come uno degli elementi basilari per migliorare l'organizzazione<sup>5</sup>.

Non, dunque, informatizzazione come "fine", bensì informatizzazione come "mezzo" strumentale all'organizzazione nella sua accezione di valore "autonomo", fondante dell'amministrazione, così come delineata dall'art. 97 della Costituzione.

Ed ecco che qui entra in gioco, a mio avviso, Berti e il suo lungimirante richiamo all'esigenza di "un'organizzazione effettivamente operante in continuità", ad una "completa percezione del valore dell'organizzazione" nonché al monito della difficoltà di attuare una piena corrispondenza tra l'organizzazione in senso normativo e l'organizzazione effettuale a causa dei condizionamenti derivanti dalla sovrapposizione al "preesistente ambiente giuridico in cui essa cade"<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Un breve rinvio alla relazione svolta in questo Convegno da F. BRAVO, *Il servizio postale per la P.A. digitale*, per sostenere che l'ipotesi di informatizzazione prospettata sembra impostata sull'idea della digitalizzazione come fine a se stessa e non, invece, come credo dovrebbe essere, quale strumento di semplificazione. Le soluzioni organizzative ipotizzate nel progetto del Cirsfid, infatti, sembrano complicare l'organizzazione piuttosto che semplificarla.

<sup>6</sup> G. BERTI, op. cit., pp. 143 e 144; ma anche p. 145, dove afferma che "in un sistema normativamente perfezionato, l'organizzazione si delinea come insieme di fatti giuridicamente apprezzati (cioè fatti giuridici); vale a dire, non fatti normativi e perciò qualificanti, ma fatti qualificati [...]. Non è perciò possibile riscontrare una coincidenza perfetta tra la norma organizzativa e l'attività giuridica in quanto riferita ad una determinata struttura, senza che il passaggio venga coperto dalla percezione del valore dell'organizzazione". E ancora, alla medesima pagina, nota 8, che "la norma organizzativa implica per sua natura la traduzione in una realtà organizzativa subendo in questo suo adattamento le alterazioni e i condizionamenti del preesistente ambiente giuridico in cui essa cade. Onde non vi è corrispondenza piena tra l'organizzazione in senso normativo e l'organizzazione effettuale".

Ciò perché il cambiamento e la modernizzazione devono essere letti in un contesto più ampio, che tenga conto della concatenazione di tutti i passaggi e del loro rapporto (perché, come diceva Marco Aurelio nei *Pensieri* “le cose sono tutte, in un certo senso concatenate tra loro e quindi, tutte solidali, si susseguono, infatti, l’una all’altra” 7).

In questo contesto “ampio” emerge la rivalutazione dell’organizzazione che, superando la connotazione di disvalore guadagnata negli ultimi anni<sup>8</sup>, si è, per così dire, riappropriata del suo “valore” nell’ambito di quel percorso vichiano di corsi e ricorsi che sembra non risparmiare nemmeno l’amministrazione<sup>9</sup>.

Bene. La realizzazione di un’amministrazione telematica, così come configurata dal Codice dell’amministrazione digitale, e secondo la prospettiva che abbiamo appena ipotizzato, a sua volta si inquadra in un contesto più ampio, rappresentato dall’esigenza di un’interazione con il cittadino finalizzata a quella che, in precedenza, ho definito aspirazione ad un’amministrazione condivisa configurandola come seconda linea di analisi riconducibile agli articoli 4 e 9, peraltro strettamente conseguente alla prima.

Il Codice, infatti, dopo aver introdotto con la previsione di cui all’art. 4<sup>10</sup> la possibilità di esercitare la partecipazione e il diritto di accesso mediante l’uso delle tecnologie, afferma, all’art. 9, che “Lo Stato favorisce ogni forma di uso delle tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini”. In questo senso l’accesso ai mezzi informatici diventa un “vero e proprio diritto sociale strumentale all’esercizio di altri diritti fondamentali” secondo quanto affermato nella sentenza n. 307 del 13-21 ottobre 2004 della Corte Costituzionale.

<sup>7</sup> Così MARCO AURELIO, *Pensieri*, VI, 38, ripreso anche in VII, 9, nonché, seppure in un diverso contesto, anche TACITO, *Annales* VI, 22, 1-3, “*verum apud principia et nexu naturalium causarum*”.

<sup>8</sup> In questa chiave di lettura interpreto le considerazioni di M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 27 ss.

<sup>9</sup> G.B. VICO, *Principi di scienza nuova d’intorno alla comune vita delle Nazioni. De’ principi*, Napoli, 1725.

<sup>10</sup> Art. 4 (*Partecipazione al procedimento amministrativo informatico*). *La partecipazione al procedimento amministrativo e il diritto di accesso ai documenti amministrativi sono esercitabili mediante l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione [...]*.

Si badi bene, è proprio lo Stato a dover promuovere l'alfabetizzazione informatica poiché, sempre secondo quanto affermato di recente dalla Corte Costituzionale con la sentenza poc'anzi richiamata, "la cultura informatica [...] corrisponde a finalità di carattere generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni " ai sensi dell'art. 9 della Costituzione<sup>11</sup>.

La norma, attraverso la locuzione "favorisce", esprime la mera volontà di usare le tecnologie come strumento per cambiare l'amministrazione a prescindere, però, da qualunque intento precettivo e si sovrappone ad un contesto che denota la deviazione culturale delle pubbliche amministrazioni ad orientarsi verso l'autoreferenzialità con la conseguenza che, spesso, la gestione dei procedimenti pare conchiudersi all'interno delle singole unità organizzative, che diventano quasi impenetrabili. Chiuse a qualunque forma di comunicazione verso l'esterno, secondo un percorso totalmente antinomico rispetto alle nuove logiche dell'organizzazione amministrativa che, al contrario, intendono la trasparenza e la comunicazione quali strumenti essenziali in funzione della semplificazione dell'azione amministrativa<sup>12</sup>, della modernizzazione e, dunque, della condivisione.

Ecco perché la realizzazione di una rete delle amministrazioni volta alla loro interazione, che è poi il presupposto dell'amministrazione digitale, richiede un atteggiamento di apertura, condivisione e cooperazione<sup>13</sup>; un vero e proprio interscambio comunicativo tra le attività di

<sup>11</sup> Rinvio sul punto alle interessanti considerazioni svolte in questo Convegno da A. CARIOLA, *L'applicazione del CAD alla luce del Titolo V della Costituzione*, sul bilanciamento degli interessi e sull'articolarsi del rapporto Stato-Regioni in punto di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. r), Cost.

<sup>12</sup> G. ARENA, *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, in G. ARENA (a cura di), *op. cit.*, p. 39, definisce non casuale il fatto che spesso la trasparenza amministrativa sia usata come sinonimo di semplificazione.

<sup>13</sup> Un richiamo per un rilievo critico alla relazione svolta in questo convegno da E. BELISARIO, *La disponibilità dei dati delle Pubbliche amministrazioni*, (ora in questo Volume). L'analisi dell'art. 50 del Codice è stata incentrata prevalentemente al fine di sottolineare il problema dei costi, peraltro di assoluta importanza, ma, a mio avviso, in quel contesto, il profilo di grande interesse è a monte ed è rappresentato dal ritorno al principio di unicità dell'amministrazione. Ciò, dunque, ancora una volta conferma la rivisitazione

informazione e di comunicazione, sia all'interno che all'esterno della pubblica amministrazione<sup>14</sup>.

Se così non avviene, l'innovazione tecnologica rischia, ancora una volta, di svilire il proprio ruolo a comune denominatore dei programmi fatti propri dai diversi attori politici senza offrire, però, un contributo sostanziale all'effettività della partecipazione dei cittadini e al processo democratico. Ciò, nonostante i sistemi informatici siano oggi considerati "strumenti fondamentali di partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"<sup>15</sup>.

Arriviamo, così, direi naturalmente, alla terza linea di analisi: la creazione di un nuovo diritto, espressa dagli articoli 3 e 8 del Codice.

L'art. 3, affermando che "i cittadini e le imprese hanno diritto a chiedere e ottenere l'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le pubbliche amministrazioni centrali e con i gestori dei servizi pubblici statali [...]" incrementa l'elenco dei diritti di nuova generazione. Ma: fino a che punto cittadini e imprese hanno diritto ad ottenere? Fino a che

del principio dell'organizzazione come valore. Se ci soffermiamo sul presupposto dell'unicità dell'amministrazione, infatti, non possiamo fare a meno di rilevare che lo scambio di informazioni e la disponibilità dei dati per l'espletamento delle funzioni non è altro che una conseguenza naturale di tale principio e del superamento delle logiche di autoreferenzialità.

<sup>14</sup> Alla comunicazione esterna sono destinate, in particolare, le pagine web delle amministrazioni, funzionali a rendere trasparente l'organizzazione interna, le attribuzioni di responsabilità e le informazioni relative ai procedimenti di ciascun ufficio (cfr. *Guida agli Enti locali*, *Il Sole 24 Ore*, n. 6 del 12 Febbraio 2005). Una ricerca svolta da Nielsen net ratings per conto dell'Osservatorio sulla società dell'informazione rileva la soddisfazione del 62% degli italiani sull'offerta on line dei siti pubblici. Per ciò che, in particolare, riguarda la Regione Sardegna, quale strumento di e-government regionale è stato realizzato il portale "egos" al fine di favorire l'interazione tra cittadini e amministrazione. Il nuovo sito della Regione Sardegna è ora gestito dal servizio relazioni con il pubblico che, nel mese di luglio 2005, ha presentato il manuale per la gestione del protocollo informatico, illustrando pubblicamente le scelte adottate per valorizzare la comunicazione interna e l'accesso agli atti. Inoltre, la legge regionale 21 aprile 2005, n. 7, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2005)*, ha previsto, all'art. 21, l'istituzione della Direzione generale per l'innovazione tecnologica e per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione quale centro di competenza e di supporto alla programmazione strategica ed integrata.

<sup>15</sup> V. le memorie prodotte dall'Avvocatura dello Stato in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, richiamate in Corte cost. n. 145/2005.

punto questo nuovo diritto è azionabile?<sup>16</sup> Quali sono i vantaggi che, in concreto, il cittadino può conseguire dall'attuale stato di informatizzazione dell'amministrazione?

Per cercare di trovare una risposta dobbiamo tenere presente che il processo di modernizzazione della pubblica amministrazione per tramite delle tecnologie ICT presuppone alcuni requisiti fondamentali tra i quali sicuramente devono essere collocati un adeguato sistema normativo e la realizzazione delle infrastrutture tecnologiche.

Ma ciò non è sufficiente se si prescinde dal parallelo conseguimento di un altrettanto adeguato livello di alfabetizzazione informatica sia all'interno che all'esterno della pubblica amministrazione. Ossia da una diffusione delle conoscenze informatiche tra gli "agenti" dell'amministrazione che dovranno porre in essere l'attività e tra i cittadini destinatari della medesima.

Ebbene, il Codice si limita ad una dichiarazione di principio che esprime la consapevolezza dell'importanza della formazione informatica del personale della pubblica amministrazione, senza peraltro delineare in modo concreto gli elementi per la sua promozione e diffusione<sup>17</sup>.

In tale contesto, l'attuazione dell'amministrazione elettronica quale strumento di modernizzazione non potrà, però, prescindere dal garantire a tutti i cittadini un accesso concreto all'uso delle nuove tecnologie.

Un accesso che vada al di là della mera prescrizione formale.

<sup>16</sup> C. GIURDANELLA, E. GUARNACCIA, *Amministrazione digitale: leggiamo il Codice*, in [www.Interlex.it](http://www.Interlex.it) del 25 novembre 2004 sostengono che "il diritto all'uso delle tecnologie potrebbe considerarsi azionabile in qualsiasi momento, essendo sufficiente che le pubbliche amministrazioni centrali non provvedano periodicamente alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, o non sviluppino l'uso dell'ICT sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei cittadini e delle imprese". Avrei, però, qualche dubbio su quest'ottimistica affermazione in virtù dell'impossibilità, per le amministrazioni, allo stato attuale, di dare piena e concreta attuazione all'informatizzazione dei servizi a causa della mancanza di adeguate risorse finanziarie. Ci troviamo, a mio avviso, davanti a due binari...non proprio ... paralleli: l'introduzione dell'innovazione tecnologica su un piano "virtuale" ai sensi del Codice e lo stato attuativo, carente, della modernizzazione in senso tecnologico della pubblica amministrazione. Il valore del primo, nella globalità dei suoi pregi e difetti, deve essere valutato come stimolo per la realizzazione del secondo, come motore che ha richiamato l'attenzione sui problemi legati al secondo. Problemi, forse, ben noti ma in qualche misura eccessivamente sottovalutati.

<sup>17</sup> Mi riferisco all' art. 8 per il quale "Lo Stato promuove iniziative volte a favorire l'alfabetizzazione informatica dei cittadini [...]".

Non potrà, cioè, attestarsi su un livello meramente “virtuale”, quale a mio avviso è quello attuale, e prescindere dall’esistenza, ad oggi innegabile, delle importanti situazioni di divario digitale che quasi ne vanificano l’attuazione<sup>18</sup>.

La disciplina di cui ci stiamo occupando si scontra, infatti, con la forte disuguaglianza che si registra sia all’interno dell’amministrazione che, all’esterno, tra le diverse amministrazioni, nonché tra i cittadini, nell’accesso alle ICT.

È evidente che una riflessione sulle disuguaglianze non può, naturalmente, essere ridotta al mero aspetto tecnologico, che ne rappresenta solo un risvolto marginale, in quanto, come ho avuto occasione di rilevare già in altra sede<sup>19</sup>, investe, al contrario, un’analisi più ampia di divari complessi che coinvolgono il livello sociale, economico, culturale, fisico, e così via.

La tecnologia assume in questo caso il ruolo di pura “occasione” per accentuare tali disparità sostanziali e favorire l’introduzione di nuove categorie di emarginati, attraverso la creazione di quello che da taluno è stato definito “un circolo vizioso”<sup>20</sup>.

Si prospetta, quindi, nel nostro ordinamento, un problema di compatibilità con il principio di eguaglianza sostanziale espresso dall’art. 3, co. 2, della Costituzione, che, come a suo tempo ha evidenziato Romagnoli, esprime in modo evidente il conflitto interno alla società tra diritti formalmente eguali e possesso diseguale dei medesimi<sup>21</sup>; tra le affermazioni

<sup>18</sup> Situazioni non riscontrabili solo nel nostro Paese, ma a livello globale; secondo una configurazione che potremmo definire a macchia di leopardo, senza una distinzione tra paesi ricchi e poveri. Interessanti i dati emersi in occasione dei lavori della Conferenza INFOPOVERTY (Milano, 12-13 maggio 2005) quale piattaforma di discussione nata nell’ambito delle Nazioni Unite e coordinata dall’Osservatorio per le Comunicazioni Audiovisive e Culturali creato nel 1997 dall’UNESCO (OCCAM).

<sup>19</sup> Mi si permetta il rinvio alla mia relazione *Verso il procedimento amministrativo elettronico, Atti della giornata di studio su La nuova disciplina dell’attività amministrativa dopo la riforma della legge sul procedimento*, (Caserta, 20 maggio 2005), in corso di pubblicazione.

<sup>20</sup> T. PUCCI, *Il diritto all’accesso nella società dell’informazione e della conoscenza. Il digital divide*, in *Inf.dir.*, 2002, 2, pp.119 ss.

<sup>21</sup> U. ROMAGNOLI, *Il principio di uguaglianza sostanziale*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, evidenziava la sincerità della Costituzione, che “dopo aver proclamato che tutti i cittadini sono liberi e uguali di fronte alla legge, non esita ad esibire di se stessa un’immagine apertamente dissociata, ammettendo che la società è basata sulla disuguaglianza di fatto”.

di libertà e i fattori di effettivo godimento di quegli stessi diritti, che servono se, e nella misura in cui, riescono a diventare strumenti di emancipazione del singolo e della collettività<sup>22</sup>.

La vera modernizzazione, nel senso della trasformazione della pubblica amministrazione anche attraverso l'uso di strumenti tecnologici<sup>23</sup> non potrà essere realizzata concretamente se, come è stato evidenziato nel messaggio del Presidente della Repubblica in occasione della Conferenza di presentazione del Codice dell'amministrazione digitale, "a questi «nuovi diritti» non corrisponderanno procedure e comportamenti della Pubblica Amministrazione finalizzati alla razionalizzazione dei processi e al contenimento della spesa pubblica con il sostegno di una classe dirigente responsabile e orientata al risultato"<sup>24</sup>.

Ma anche, mi sento di aggiungere, se si prescindere dall'adottare politiche pubbliche coerenti<sup>25</sup> che garantiscano ai cittadini l'effettiva

<sup>22</sup>A. D'ALOIDA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, Cedam, 2002, pp. 61 ss., ravvisa nel capoverso dell'art. 3 della Costituzione un programma di trasformazione sociale, la cui realizzazione chiama in causa prima di tutto la legge (quale strumento di rilevazione politica degli interessi e delle aspettative sociali, in base ai quali costruire quelle soluzioni normative orientate al modello prefigurato) e, solo in un secondo momento, l'apparato amministrativo nel suo complesso, in quanto determinante nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali da cui dipende l'effettività del godimento di quei diritti, della tutela dei bisogni primari della persona e, quindi, di ogni progetto di eguaglianza sostanziale. V., inoltre, P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 323 ss. Parte della dottrina ravvisa nell'art. 3, II comma Cost. il fondamento dei diritti sociali. In tal senso, M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, secondo cui il diritto sociale è "in senso oggettivo, l'insieme delle norme attraverso cui lo Stato attua la sua funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali, allo scopo di assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune; in senso soggettivo, il diritto generale di ciascun cittadino a partecipare ai benefici della vita associata, il quale si rinfrange in specifici diritti a determinate prestazioni, dirette o indirette, da parte dei pubblici poteri".

<sup>23</sup>D.A. LIMONE, *Verso un sistema procedimentale e documentale informatico*, in *Amm. it.*, 2001, pp. 992 ss., in particolare p. 995, afferma che le tecnologie dell'informazione costituiscono "un valore aggiunto perché incidono direttamente sul modo di essere e fare amministrazione".

<sup>24</sup>Messaggio del Presidente della Repubblica inviato al Ministro per l'innovazione e tecnologie il 9 febbraio 2005, in occasione della Conferenza di presentazione del Codice dell'amministrazione digitale (in [www.diritto.it](http://www.diritto.it)).

accessibilità ai mezzi e ai servizi telematici<sup>26</sup>, essenziali in funzione della diretta interazione tra cittadino e pubblica amministrazione<sup>27</sup>; ma ancora più essenziali quali espressione del processo di espansione delle libertà reali di cui godono gli individui<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Si pensi, ad esempio, al problema della reperibilità delle risorse finanziarie. Com'è conciliabile un percorso generalizzato di alfabetizzazione informatica alla luce delle decurtazioni per l'informatica ai Ministeri e dei tagli agli enti locali? Tra le varie ipotesi suggerite si rammenta l'esistenza di una proposta di legge (*Interventi per la cittadinanza e lo sviluppo digitale*) per la creazione di un Fondo per la cittadinanza digitale da costituirsi presso il Dipartimento per l'innovazione tecnologica per un ammontare di 200 milioni di euro per anno nel triennio 2005/2007.

<sup>26</sup> Pare interessante, o quantomeno curioso, rilevare che la via dello sviluppo si è in passato rivelata più rapida ed efficace proprio in quegli Stati che, nonostante la povertà e l'arretratezza economica, hanno saputo varare per tempo campagne di alfabetizzazione. Un'indagine svolta da OCCAM, *The Agency promoting infopoverty*, in [www.infopoverty.net](http://www.infopoverty.net) evidenzia che, paradossalmente, lo sviluppo delle tecnologie informatiche induce situazioni di forte divario digitale sia in Europa che negli Stati Uniti, mentre, al contrario, in Brasile la volontà politica è molto più attiva e orientata nel tentativo di abbattere le situazioni di *digital divide*. Le potenzialità economiche e la disponibilità di risorse non sono sufficienti, di per se, se non vengono accompagnate da una volontà politica.

<sup>27</sup> A conferma di quanto sostenuto cfr. ancora una volta, in Corte cost. n. 145/2005, le memorie predisposte dall'Avvocatura dello Stato in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri dove si afferma che "i sistemi informatici sono strumenti fondamentali di partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese [...]" e Corte cost. n.307/2004, dove si legge che "l'accesso ai mezzi informatici va considerato un vero e proprio diritto sociale, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali".

<sup>28</sup> Sul ruolo costitutivo e strumentale della libertà, v. A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Milano, Mondadori, 2000, p. 41, nonché ID., *La disuguaglianza, un riesame critico*, Bologna, Il Mulino, 2000.