

Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul percorso di trasformazione digitale della Pubblica amministrazione.

di Gennaro DEZIO*

SOMMARIO: **1.** Premessa. **2.** La digitalizzazione della PA: una genesi complessa. **3.** L'erogazione servizi pubblici alla prova dell'emergenza sanitaria e delle criticità strutturali: alcuni esempi. **4.** Riflessioni conclusive: possibili strategie oltre la pandemia.

ABSTRACT: *The emergency caused by Covid-19 has forced the various public administrations to necessarily use the telematic and digital tools that have become indispensable to guarantee the provision of services. With the aim of relaunching the country's development, it is clear that it is no longer possible to postpone the implementation of a structured and consistent investment plan for the country's digitization process, for greater efficiency of the system and to respond adequately to the changes that the pandemic determined in the relations between citizens and administration.*

1. Premessa.

La pubblica amministrazione può senza dubbio essere considerata parte attiva di quell'inarrestabile processo di trasformazione socio-economica che trova il suo fondamento nella implementazione, sempre più capillare, dei processi di automazione e di interconnessione¹: basti pensare all'internet of things (IoT),

* Abilitato all'esercizio della professione forense e cultore della materia in Istituzioni di Diritto Privato presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

¹ Sul punto, si v., tra gli altri: O. POLLICINO, M. BASSINI, *Freedom of Expression and Defamation in Internet*, in J. TRZASKOWSKI, A. SAVJN (a cura di), *Research Handbook on EU Internet Law*, London, 2014; A.G. BIUSO, *Corporeità, sicurezza e potere in Internet*, in *Lessico di etica pubblica*, 1/2018; D.U.GALETTA, J.G. CORVALÁN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in www.federalismi.it, n.3/2019.

alle continue innovazioni nell'ambito delle ICT² o, più in generale, all'utilizzo sempre più spinto del web³.

In un tale contesto, il raggiungimento di elevati livelli di utilizzo degli strumenti digitali e delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione, nell'ambito dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e cittadini, rappresenta, ormai da anni, uno degli obiettivi principali delle politiche eurounitarie, in una prospettiva di progresso economico ed inclusione socio-culturale⁴.

L'emergenza sanitaria, tutt'ora in corso, ha dato una plastica rappresentazione del fondamentale ruolo rivestito da tali tecnologie nel garantire continuità nell'erogazione di imprescindibili servizi pubblici⁵, mediante modalità di accesso agli stessi divenute da un giorno all'altro esclusive e, nello stesso tempo, caratterizzanti una nuova morfologia dei rapporti tra il cittadino e Pubblica amministrazione.

In un tale contesto, sebbene restrizioni e misure di contenimento andranno, giocoforza, una volta superata l'emergenza, via via allentandosi è probabile che il permanere di molte delle logiche organizzative affermatesi durante l'emergenza renderà ineludibile l'esigenza di investire nella digitalizzazione e, quindi, nella valorizzazione della centralità strategica delle tecnologie digitali quale nuovo asse portante del sistema Paese, provando a porre rimedio alle criticità preesistenti, al fine di riplasmare le modalità di erogazione e fruizione dei servizi pubblici e dei principali diritti sociali, dall'istruzione al lavoro, dalla tutela della salute all'assistenza sociale.

2. La digitalizzazione della PA: una genesi complessa.

Le tecnologie della informazione e della comunicazione rappresentano il tratto peculiare di ogni strategia di ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici in considerazione della loro intrinseca attitudine alla radicale

² Con l'acronimo ICT si fa riferimento alle Information and Communications Technology, e cioè all'insieme dei metodi e delle tecniche utilizzate nella trasmissione, ricezione ed elaborazione di dati e informazioni.

³ C. BENETAZZO, *Intelligenza artificiale e nuove forme di interazione tra cittadino e pubblica amministrazione*, in www.federalismi.it, 27 maggio 2020.

⁴ A. BANFI, G. GALLI, *La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in Osservatorio sui conti pubblici italiani, 6 gennaio 2020.

⁵ Oltre a quelle tipologie già disponibili, anche, *online*, è stato possibile continuare ad assicurare tutta una serie di attività, prima svolte "in presenza", solo grazie ad *Internet*: è il caso dell'"e-learning per la didattica e dello *smart working* per molte delle attività erogate dal settore pubblico e da quello privato.

modifica del funzionamento degli apparati pubblici⁶. Tale assunto può dirsi essere stato compreso, in tutto il suo potenziale, per la prima volta negli USA, nei primi anni '90 del secolo scorso, quando, in un momento fondamentale per l'evoluzione tecnologica globale⁷, sotto la neonata presidenza Clinton, venne inizialmente definito il *National Performance Review*, divenuto, in seguito, nel 1997, durante il secondo mandato presidenziale, il *National Partnership for reinventing government*.

Questo processo di digitalizzazione e di riforma della Pubblica Amministrazione, che aveva quale orizzonte di riferimento la creazione di un'amministrazione federale "*ess expensive and more efficient*", che operasse in modo più efficiente e costasse meno, si pose tra le priorità della presidenza per diversi ordini di motivi.

Rilevavano, innanzitutto, considerazioni prettamente economiche visto che una nuova modalità organizzativa e di gestione del personale, oltre a determinare effetti benefici dal punto di vista della qualità delle prestazioni rese dalla pubblica amministrazione federale e statale, avrebbe, oltretutto, inciso significativamente rispetto alla riduzione degli stanziamenti federali.

Inoltre, un approccio orientato alla partecipazione del personale, degli stessi cittadini (quali destinatari dell'attività della p.a.) e dei sindacati avrebbe rinsaldato la fiducia della società civile nei confronti delle istituzioni. Fondamentali, infine, erano considerati gli effetti benefici che, da una nuova configurazione del rapporto tra privati ed amministrazione basata sullo sviluppo delle reti e della tecnologia⁸, si sarebbero prodotti sul sistema industriale. Questa evoluzione è proseguita con alterne fortune poiché, dopo questa prima fase espansiva, significativo si è rivelato lo stop seguito ai fatti dell'11 settembre 2001 che hanno concorso a determinare un clima di minor fiducia circa lo sviluppo dell'*e-government* specie per i timori relativi alle minacce alla sicurezza nazionale determinate, indirettamente, della "*total disclosure*" di documenti, dati ed informazioni⁹.

In un mutato quadro, economico e geopolitico, durante la presidenza Obama (2008-2016) si è dato nuovo impulso all'implementazione ed alla piena

⁶ *Federalismo informatico e rinnovamento delle istituzioni: dieci tesi sull'E-government*, in www.astrid-online.it, Roma, 2002.

⁷ Cfr. E. CHADWICK, P.N. HOWARD, *The routledge handbook of internet politics*, USA, 2010.

⁸ L. COSTUMATO, *Trasparenza della pubblica amministrazione tra e-government e open data*, in <https://tesi.luiss.it/16808/1/622712.pdf>

⁹ Cfr. W. MATTHEWS, *Walking a Fine Line on Web Access*, 2002, p. 42.

realizzazione di un efficiente modello di *e-government*¹⁰, fondato su tre principi fondamentali quali trasparenza, partecipazione e collaborazione.

La trasparenza è da intendersi declinata quale impegno, da parte delle amministrazioni, alla divulgazione dei dati che, oltre ad essere facilmente accessibili per i cittadini, in rete, devono essere accompagnati dalla predisposizione di meccanismi idonei a consentire il rilascio di feedback da parte di questi ultimi sul grado di soddisfazione per il servizio reso, sempre al fine di perseguire una maggiore *accountability* dell'amministrazione stessa.

Diversamente, la partecipazione, volta a garantire un salto di qualità nell'apporto dei cittadini all'attività di definizione delle politiche pubbliche¹¹, è strettamente connessa alla collaborazione tra gli stessi e l'amministrazione all'interno dei diversi livelli amministrativi: ciò con l'obiettivo di condividere quelle competenze utili, se correttamente declinate, al miglioramento dell'offerta di servizi ed all'efficientamento dell'organizzazione interna dell'amministrazione stessa.

Se, da un lato, è innegabile che tale nuovo approccio abbia rappresentato un modello cui ispirarsi per gran parte degli ordinamenti occidentali¹² dall'altro sono evidenti le difficoltà strutturali dell'UE ad agire tanto incisivamente come avvenuto oltreoceano. Ciò è dipeso certamente sia dalle diverse caratteristiche dell'assetto istituzionale eurounitario rispetto a quello statunitense, sia dalla chiara volontà degli Stati membri di riservare a sé le prerogative concernenti la disciplina sull'organizzazione ed il funzionamento della pubblica amministrazione^{13 14}.

Ne è derivato un ridotto spazio di manovra per le istituzioni europee che da sempre, però, si sono proposte di agire nell'ottica di rendere omogenee le politiche degli Stati membri, provando ad armonizzare gli assetti preesistenti ed individuando standard minimi da rispettare¹⁵.

¹⁰ Cfr. F. DI DONATO, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, 2011, p. 15.

¹¹ Il c.d. "policy making".

¹² Cfr. *The Obama administration's commitment to open government: a status report*, p. 13 ss.

¹³ Prova ne è anche l'assenza, all'interno dei trattati fondativi della Comunità Europea ed in seguito dell'Unione europea, di riferimenti all'amministrazione digitale o all'*e-government*.

¹⁴ F. MERLONI, *Introduzione all'e-government, pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, Torino, 2005. p. 38.

¹⁵ L. COSTUMATO, *Trasparenza della pubblica amministrazione tra e-government e open data*, op. cit.

I primi interventi in materia che risalgono al programma eEurope 2002, poi proseguiti con eEurope 2005¹⁶ ed i2010¹⁷, poggiavano su una impalcatura caratterizzata da tre pilastri fondamentali: *open government*, personalizzazione ed accessibilità dei servizi offerti (limitando così il *digital divide*¹⁸), maggiore efficienza e produttività delle amministrazioni pubbliche.

Fondamentale, anche in considerazione dei risvolti ordinamentali interni, si è rivelata la predisposizione dell'Agenda Digitale Europea 2010-2015¹⁹, nell'ambito delle 7 iniziative faro di Europa 2020²⁰, che indica i target di crescita dell'UE fino al 2020²¹.

L'obiettivo della strategia è stato quello di offrire, anche attraverso le potenzialità offerte dalle ICT, adeguata risposta alla crisi economica che ha investito l'economia degli Stati membri prefigurando, attraverso una sempre più alta velocità della rete ed applicazioni di nuovissima generazione, un tangibile miglioramento delle prestazioni offerte²² per cittadini ed imprese.

¹⁶ Sul punto si v. M. GAIANI, *La strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione per il post 2010: Europa 2020*, in Europa 2020. *La sfida alla crescita*, a cura di L. PAGANETTO, Roma, 2010.

¹⁷ Si v. P.G. NIXON, V.N. KOUTRAKOU, *E-government in Europe, re-booting the state*, 2007.

¹⁸ Con tale espressione si fa riferimento al divario tra i soggetti che possono accedere ai servizi erogati tramite internet e coloro ai quali tale possibilità è preclusa per conoscenza o mezzi.

¹⁹ Si v. L. ROMANI, *La strategia "Europa 2020": obiettivi e criticità, con particolare riferimento all'agenda digitale europea e all'interoperabilità dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche europee*, in Riv. amm. Rep. it., 2010, p. 573 e ss.

²⁰ Presentata dalla Commissione Europea nel marzo 2010, «Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» si è posta l'obiettivo di superare la crisi e di preparare l'economia eurounitaria per le sfide del prossimo decennio (cfr. il documento di FornezPA, L'Agenda Digitale Europea 2020, che è possibile consultare al link egov.fornez.it/sites/all/files/agenda_digitale_europea.pdf).

²¹ In tale contesto viene alla luce l'Agenda Digitale Italiana. L'art. 47 del DL n. 5 del 9 febbraio 2012 (convertito con L. n. 35/2012) dal titolo "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" prevede: "1. Nel quadro delle indicazioni dell'Agenda Digitale Europea, di cui alla comunicazione della Commissione europea COM (2010) 245 definitivo/2 del 26 agosto 2010, il Governo persegue l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, a incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali e a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo di prodotti e servizi innovativi".

²² Con livelli qualitativi più elevati per quanto concerne assistenza sanitaria, trasporti ed ambiente, potenziamento dei servizi pubblici e semplificazione delle relative modalità di erogazione.

Venendo al nostro Paese, come da più parti segnalato²³, il processo di digitalizzazione della Pubblica amministrazione sconta una situazione di significativo ritardo rispetto alla media europea.

Se gli albori del processo di digitalizzazione si ritiene possano coincidere con la riforma del titolo V della Costituzione, che ha, tra l'altro, riconosciuto la centralità del ruolo di regioni ed Enti locali nello sviluppo economico dell'intero Paese, anche attraverso lo sviluppo tecnologico, e con il "piano di azione per l'e-government" del 23 giugno 2000, il punto di svolta di tale percorso, ancora in divenire, resta l'emanazione, nel 2005, del Codice dell'Amministrazione Digitale²⁴. Oggetto di successivi interventi di modifica da parte del legislatore, esso è stato realizzato con l'obiettivo di promuovere una radicale spinta innovativa nei comportamenti delle P.A. e nelle connesse prassi amministrative, garantendo lo sviluppo ed una maggiore qualità dei servizi digitali offerti al fine di perseguire, adeguatamente, obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione²⁵.

In tal senso un ulteriore passo avanti in materia è poi stato fatto con le modifiche intervenute con la Legge Madia (l. 7 agosto 2015, n. 124) che, nel precisare i criteri sui quali fondare le norme delegate volte alla realizzazione di una riforma della P.A., attribuisce un ruolo fondamentale, per la realizzazione delle istanze di semplificazione²⁶ e del principio del *digital first*, all'implementazione ed alla valorizzazione dell'uso delle ICT²⁷.

Ed infatti il Governo, sulla base della delega prevista dall'art. 1 della l. 124/2015, ha emanato il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, che ha apportato rilevanti modifiche al CAD finalizzate a velocizzare il processo di semplificazione e digitalizzazione²⁸.

²³ Si v., da ultimo, Digitalizzazione della Pubblica amministrazione e competitività del sistema Italia, Uil-Eures, 2020. Il documento è reperibile al link: https://www.uil.it/documents/REPORT_DIGIT_NE%20PA_4_8.pdf

²⁴ L. COSTUMATO, *Trasparenza della pubblica amministrazione tra e-government e open data*, op. cit.

²⁵ Sul punto si v., tra gli altri, S.G. SILVERI, *L'utilizzo dell'information and communication technology nel procedimento amministrativo*, in *Procedimento amministrativo*, a cura di M. CLARICH e G. FONDERICO, Assago 2015.

²⁶ Cfr. P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridiche soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, p. 679 ss.

²⁷ L. COSTUMATO, *Trasparenza della pubblica amministrazione tra e-government e open data*, op. cit.

²⁸ F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in www.medialaws.it, *Rivista di diritto dei media*, 2, 2018.

A tal fine, in capo alle amministrazioni è stata posta, tra l'altro, la riorganizzazione e l'aggiornamento dei servizi erogati on line²⁹: questi, infatti, devono essere realizzati in prospettiva di massimo gradimento per gli utenti, con la garanzia della completezza del procedimento, della certificazione dell'esito e dell'accertamento del grado di soddisfazione dei cittadini, anche attraverso modalità funzionali alla rilevazione immediata dei feedback³⁰.

Coerenti a questo approccio possono essere considerate le previsioni relative all'istituzione di un'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), ovvero una banca dati nazionale in sostituzione delle anagrafi dei comuni; la realizzazione del Sistema Pubblico di gestione dell'Identità Digitale (SPID) che consente agli utenti, che possono attivare il profilo con vari provider, di accedere con la stessa utenza a tutti i servizi erogati online dalla pubblica amministrazione; la previsione dell'obbligo per la P.A. di accettare i pagamenti attraverso strumenti elettronici; la promozione del domicilio digitale; la diffusione della fruibilità della rete internet negli uffici e nei luoghi pubblici, garantendo accesso libero agli utenti dei servizi; la previsione di moduli uniformi per le istanze presentate da parte di cittadini e imprese; la promozione dell'utilizzo del c.d. fascicolo elettronico e degli strumenti telematici per le comunicazioni³¹.

3. L'erogazione servizi pubblici alla prova dell'emergenza sanitaria e delle criticità strutturali: alcuni esempi.

Il percorso evolutivo finalizzato alla promozione della digitalizzazione, attraverso la riorganizzazione dei processi di lavoro e delle modalità di erogazione dei servizi attraverso l'uso delle ICT, in funzione di sviluppo ed ammodernamento della P. A., rappresenta una modalità di sviluppo economico-organizzativo che può considerarsi consolidata e comparabile alle tradizionali innovazioni di sistemi produttivi esistenti attraverso nuovi strumenti tecnologici.

²⁹ G. CAMMAROTA, *Servizi pubblici on line e partecipazione migliorativa*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione. A 150 dall'unificazione amministrativa italiana*, p. 114. Secondo l'A. potrebbero essere considerati "servizi on line" sia i servizi pubblici in senso stretto (ad es. alla telemedicina, alla formazione a distanza), sia le funzioni pubbliche tradizionali esercitate all'esito di un procedimento amministrativo "elettronico", sia l'informazione e la comunicazione pubblica.

³⁰ P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in www.federalismi.it, 17 giugno 2018.

³¹ F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, op. cit.

In questo contesto, una delle principali novità a cui si assiste è la nascita di nuovi diritti e di nuove modalità di erogazione dei servizi come conseguenza dell'applicazione delle tecnologie digitali all'attività pubblica.

Tuttavia il quadro interno, così come brevemente tratteggiato, è ancora lontano dal rendere la pubblica amministrazione italiana al passo con le omologhe degli altri Stati membri. Ed infatti secondo l'Indice DESI ³², realizzato dalla Commissione Europea e basato su 5 macro aree tematiche quali a) connettività (vale il 25% dell'indice); b) competenze digitali (vale il 25% dell'indice); c) uso di Internet da parte dei singoli (vale il 15%); d) integrazione delle tecnologie digitali da parte delle imprese (vale il 20%); e) servizi pubblici digitali (vale il 15%), il nostro Paese nell'ultimo anno preso in considerazione, il 2020, si colloca alla 25esima posizione nella classifica stilata, con un valore dell'indice che, pari a 43,6/100 e quindi nettamente più basso della media europea del 52,6%, ha anche retrocesso l'Italia di 2 posizioni rispetto al 2019³³. Un tale risultato è la conseguenza di quelle fragilità sistemiche non ancora risolte e che principalmente attengono alla mancata traduzione dell'offerta di digitalizzazione in servizi realmente fruiti da cittadini e imprese: si consideri, infatti, che meno della metà delle amministrazioni pubbliche territoriali del nostro Paese, il 47,8%, è in grado di assicurare la gestione tutta in digitale, dall'avvio alla conclusione, di almeno uno tra i 24 servizi più frequentemente erogati³⁴.

Tali aspetti critici, peraltro, sono risultati amplificate dall'emergenza in corso che ha, però, nel contempo fornito l'occasione per un'improvvisa accelerazione rispetto alla necessità di semplificare lo svolgimento dell'attività amministrativa e riorganizzare l'intera gestione di determinati servizi, nonché dello stesso sistema sanitario, attraverso interventi di rilancio basati su una sempre più diffusa digitalizzazione³⁵.

Questa accelerazione da obiettivo auspicabile, è divenuta imprescindibile necessità per garantire, nel momento probabilmente più critico nella storia ella

³² Indice Sintetico di Digitalizzazione dell'Economia e della Società. Il funzionamento e i dati dell'Indice sono disponibili al link: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

³³ Una panoramica sulla situazione italiana è disponibile al link: <https://d110erj175o600.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/06/report-italia.pdf>

³⁴ C. GERINO, *E-government, Italia è agli ultimi posti in Europa*, la Repubblica, 6 agosto 2020. L'articolo è disponibile al link: https://www.repubblica.it/tecnologia/2020/08/06/news/e-government_italia_e_agli_ultimi_posti_in_europa-263922750/

³⁵ A.M. TANDA, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi Nota 13-2020.

Repubblica, il funzionamento del Paese, per poi accompagnarlo, rilanciandolo, nel prossimo futuro³⁶.

Da questo punto di vista, lo *smart working*, si è rivelato tra i primi strumenti idonei ad assicurare il rispetto delle misure di contenimento dell'epidemia garantendo, nel contempo, il prosieguo dell'attività amministrativa evitandone un collasso sistemico.

Ciò si è reso possibile abbandonando la prospettiva tradizionale dell'attività lavorativa svolta necessariamente all'interno degli uffici ma, diversamente, la stessa è erogata con modalità telematiche e con l'ausilio di strumenti digitali, senza alcuna possibilità, salvo eccezioni³⁷, di recarsi negli uffici pubblici.

Sebbene lo *smart working* non fosse estraneo al nostro contesto ordinamentale, la necessità di procedere alla sua implementazione ed applicazione su larga scala ha posto in rilievo debolezze derivanti da un quadro regolatorio non compiutamente implementato ed impreparazione per quanto concerne la disponibilità di una adeguata infrastruttura tecnologica.

Il legislatore, già con la Legge 7 agosto 2015 n. 124, all'art. 14, aveva posto in capo alle pubbliche amministrazioni l'adozione di misure organizzative, volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione e la sperimentazione del telelavoro, e di nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa che consentissero, entro tre anni, ad almeno il 10% dei dipendenti che ne facessero richiesta, di avvalersi dello *smartworking* senza pregiudizio ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

Tale misura non ebbe particolare successo. Le ragioni di questo scarso interesse erano di carattere economico per la convinzione che si trattasse di una previsione eccessivamente dispendiosa, stante la necessità di adeguare le dotazioni tecnologiche della P.A., ma anche di tipo culturale non ritenendosi potessero derivarne sensibili benefici per la collettività.

Un netto cambio di passo, dettato dall'incedere drammatico della pandemia, ha portato, dapprima, il legislatore con l'ultimo comma dell'art. 18 del Decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, ad escludere il riferimento alla "sperimentazione" del lavoro agile contenuto nella disciplina previgente e, successivamente, con l'art. 87,

³⁶ L.GASTALDI, *Resilienza digitale del Paese: il ruolo chiave della PA*, in www.som.polimi.it, 20 aprile 2020.

³⁷ Solo a titolo esemplificativo si pensi all'attività svolta dagli assistenti sociali incardinati presso gli Enti locali che anche, nel periodo del più duro *lockdown* di Marzo-Aprile 2020, si alternavano in presenza all'interno degli uffici.

comma 1, del Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18³⁸, a individuare nello *smartworking*, la «modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni», per il perdurare dell'emergenza, residuando la presenza in sede solo in caso di indifferibilità dell'attività da porre in essere e di impossibilità di un suo adempimento da remoto.

In una delle fasi più drammatiche dell'emergenza sanitaria, quella iniziale, quando la diffusione, fino a quel momento silente, del COVID-19³⁹ è esplosa con tutta la sua forza portando al collasso le strutture sanitarie in parte del Paese e determinando il Governo a scelte, fino a quel momento, impensabili, è emersa, in modo dirompente, l'urgenza di una rapida e radicale riorganizzazione dei sistemi sanitari, tanto per provare a ridurre i danni derivanti da una manifesta impreparazione quanto per provare ad affrontare meglio minacce dello stesso genere⁴⁰ che potrebbero sorgere in futuro⁴¹.

E se il ricorso alle nuove tecnologie è stato e, ancora, si rivelerà fondamentale per garantire il bilanciamento tra strategie di contenimento e continuità nell'erogazione dei servizi ciò vale, a maggior ragione, in ambito sanitario dovendosi evitare o, quantomeno, limitare le interazioni dirette tra pazienti e operatori sanitari.

Da questo punto di vista la telemedicina⁴² può contribuire efficacemente nel tentativo di ad arginare l'emergenza epidemiologica, assicurando, nel contempo,

³⁸ Si v. il Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, convertito in legge con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.

³⁹ Diffusione cominciata ben prima che a febbraio 2020 e che, cronologicamente, può essere fatta risalire almeno al mese di Novembre 2019: F. FLORINDI, *Il primo caso di Covid-19 in Italia è stato nel novembre 2019*, Agi Agenzia Italia, 11 Gennaio 2021. Articolo disponibile al link:

<https://www.agi.it/cronaca/news/2021-01-11/primo-caso-covid-italia-novembre-2019-10978766/>

⁴⁰ Si vedano ad esempio le conclusioni del rapporto di IPBES, che descrive inoltre dettagliatamente il rapporto tra declino della biodiversità e pandemie: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-12/IPBES%20Workshop%20on%20Biodiversity%20and%20Pandemics%20Report_0.pdf

⁴¹ E per le quali è stato da predisposto, nel Gennaio 2021, il Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu 2021–2023): http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_3005_allegato.pdf

⁴² La telemedicina è stata definita dall'OMS nel 2010 come «la fornitura di servizi sanitari in situazioni in cui la distanza è un fattore critico, da parte di qualsiasi professionista della salute, utilizzando tecnologie dell'informazione e della comunicazione per lo scambio di informazioni rilevanti per la diagnosi, il trattamento, la prevenzione, la ricerca e la formazione continua dei professionisti, con l'obiettivo ultimo di incrementare la salute di individui e popolazione».

continuità nell'assistenza sanitaria attraverso il superamento di quegli ostacoli a carattere spaziale e temporale⁴³.

In particolare, grazie a tale strumento è possibile potenziare ed integrare le ordinarie prestazioni sanitarie, con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia e l'efficienza, attraverso l'erogazione dei servizi diagnostici e terapeutici in modalità digitale. Sul punto, è possibile distinguere tra: a) telemedicina specialistica, che consiste in una televisita, in un teleconsulto ed in una telecooperazione sanitaria per pazienti con patologie acute o croniche e per le situazioni di post-acuzie; b) telesalute, rivolta, in particolare modo, a pazienti affetti da patologie croniche; c) teleassistenza, orientata prevalentemente ad anziani, disabili e persone fragili⁴⁴.

Il ricorso alla telemedicina, in molti Paesi, non rappresenta un'ipotesi residuale da attivare in una fase emergenziale ma, diversamente, una risorsa efficace sia a livello sanitario sia economico che, ad esempio, nel Regno Unito, come rilevato dal *Royal College of General Practitioners* rappresenta il 25% delle visite di routine⁴⁵. Nel nostro Paese, invece, solo nel momento in cui si è presa coscienza dell'estrema gravità della diffusione dell'epidemia, questa nuova modalità di offerta dei servizi, a distanza, attraverso il trasferimento di dati e di informazioni digitalizzate con strumenti telematici⁴⁶, si è riscoperta imprescindibile e, ciò, non solo per assistere i pazienti Covid, ma anche, a maggior ragione, per assicurare adeguato accesso alle cure a tutti gli altri pazienti, specie se fragili o cronici, gravemente penalizzati dalla saturazione dei reparti ospedalieri⁴⁷.

Ed è in questa fase di grandissima difficoltà che, infatti, sono state messe a punto le prime iniziative (portali ed app) da parte delle regioni, mirate a facilitare l'interazione con i pazienti positivi e la collaborazione della rete territoriale. Con l'obiettivo di provare a recuperare parte del terreno perso in questi anni, le delibere delle giunte regionali della Toscana (n. 464 del 6 aprile), del Veneto (n. 568 del 5 maggio) e della Lombardia (n. 3155 del 7 maggio) relative alla

⁴³ C. BOTRUGNO, *Telemedicina ed emergenza sanitaria, un grande rimpianto per il nostro Paese*, in *BioLaw Journal*, Rivista di BioDiritto, speciali *Issue 1/2020*.

⁴⁴ V. ZEPELLI, *La telemedicina*, in *www.studiocataldi.it*, 7 gennaio 2021.

⁴⁵ F.M. FERRARA, *Telemedicina, il risveglio delle Regioni italiane: progressi e prossimi passi necessari*, in *www.agendadigitale.eu*, 19 maggio 2020.

⁴⁶ U. IZZO, *Medicina e diritto nell'era digitale: i problemi giuridici della cybermedicina*, in *Danno e Responsabilità*, n. 8-9 (2000), p. 807-818.

⁴⁷ F.M. FERRARA, *Telemedicina, il risveglio delle Regioni italiane: progressi e prossimi passi necessari*, op. cit.

telemedicina, prenotabile via cup e finanche esente ticket in Toscana, hanno rappresentato il primo, importante, passo verso per la strutturazione ed il potenziamento di questi servizi nell'ambito dei sistemi sanitari regionali.

In tal senso, ed una più ampia prospettiva di sviluppo di implementazione dello strumento, di peculiare importanza è l'ingresso, nel dicembre 2020, all'interno del Servizio Sanitario Nazionale, delle relative linee guida in materia di telemedicina.

Queste ultime che prendono in considerazione a) televisita; b) teleconsulto; c) teleconsulenza; d) teleassistenza; e) telerefertazione e che escludono il triage/consulenza telefonica, per indicare il percorso diagnostico/terapeutico più appropriato, teleriabilitazione, telecertificazione e telemonitoraggio, forniscono, poi, tutta una serie di indicazioni sulle caratteristiche necessarie per erogare le prestazioni cui si è fatto riferimento, prevedendo, per le aziende sanitarie coinvolte, il rispetto di requisiti ulteriori a quelli imposti per l'offerta dei servizi tradizionali⁴⁸.

4. Riflessioni conclusive: possibili strategie oltre la pandemia.

Dal quadro così come finora delineato emerge una situazione non confortante sullo stato dei progressi della digitalizzazione nel nostro Paese

Le diverse innovazioni che avrebbero dovuto spingere verso un cambio di rotta in materia di progresso digitale non hanno conseguito i risultati sperati come dimostra, ad esempio, la scarsa diffusione dello Spid⁴⁹, pensato quale punto di partenza del nuovo corso dei rapporti tra cittadini e PA digitale⁵⁰.

Da questo punto di vista, lo shock derivante dalla necessità di dover agire, ad horas, per garantire la continuità dei servizi in emergenza può fare, per il nostro Paese, da catalizzatore per lo sviluppo di un non più rinviabile processo di innovazione tecnologica basato su una piena digitalizzazione delle informazioni detenute, sull'informatizzazione dei procedimenti e dell'offerta dei connessi servizi pubblici, su un nuovo approccio in punto di lavoro agile.

Sul tema, con l'obiettivo di superare sacche di resistenza ancora presenti, una prima linea d'azione potrebbe essere rivolta, da parte del legislatore, all'approntare un chiaro sistema di regole che siano anche in grado di ancorare,

⁴⁸ V. ZEPPILLI, *Responsabilità medica: telemedicina nel SSN*, in www.studicataldi.it, 4 gennaio 2021.

⁴⁹ Si v. P. COPPOLA, *Spid, tutti gli errori che ne hanno frenato la diffusione e come rimediare*, in www.agendadigitale.eu, 24 gennaio 2020.

⁵⁰ A. BANFI, G. GALLI, *La digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni*, op. cit.

ancor di più, la valutazione della performance dei lavoratori alla produttività e non più alla presenza fisica sul posto di lavoro⁵¹. Nel contempo dovranno essere previste misure volte ad evitare quelle criticità che possano in qualche modo rendere più difficoltosa l'organizzazione di forme di protesta o, diversamente, ledere il diritto alla disconnessione⁵² che garantisce il lavoratore rispetto ad un utilizzo non corretto dello *smartworking*⁵³.

Altrettanto importante sarà pianificare, negli anni, quei considerevoli investimenti che dovranno consentire l'adeguamento della dotazione informatica e delle risorse da assicurare al dipendente⁵⁴.

In tale senso sembrano essere dirette le previsioni contenute D.L. "Cura Italia", che hanno previsto per le amministrazioni, per l'anno 2020, facilitazioni nell'acquisto di beni e servizi digitali. Tuttavia la sola disponibilità di una strumentazione all'avanguardia non è di per sé sufficiente quando non accompagnata da voci di spesa per la formazione dei dipendenti chiamati ad apprendere nuove tecniche e nuovi strumenti e ad adeguarsi, quindi, ad una differente modalità di intendere e svolgere la prestazione lavorativa.

La tematica chiaramente attiene a quella più ampia strategia volta ad intervenire sul necessario coinvolgimento dei cittadini nella formazione e nell'implementazione delle proprie abilità digitali al fine di ridurre il digital divide⁵⁵.

Con tale espressione si richiama la "divisione" tra individui che dispongono di strumenti e competenze utili ad accedere e ad usufruire proficuamente delle ICT, e persone che, invece, ne rimangono escluse⁵⁶, con grave pregiudizio rispetto alla possibilità di partecipare alla vita politica, economica e sociale⁵⁷

Nel nostro Paese il *digital divide* è presente in entrambe le sue manifestazioni patologiche e quindi sia con riferimento al profilo tecnologico che riguarda la

⁵¹ A.M. TANDA, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, op. cit.

⁵² Tale diritto è stato oggetto di riconoscimento legislativo, per la prima volta, nel 2016, in Francia. Le disposizioni in materia specificano che, ad esempio, nelle aziende con un numero di dipendenti superiore a 50 non possano essere inviate, a questi ultimi, e-mail, comunicazioni, messaggi o telefonate al di fuori dell'orario di lavoro. In Italia, invece, esso è previsto dall'art. 19 della Legge 81 del 2017, che tuttavia ne rimette la disciplina ad accordi collettivi.

⁵³ A.M. TANDA, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, op. cit.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Si v., L. SARTORI, *Il digital divide*, Bologna, 2006.

⁵⁶ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in Osservatorio Costituzionale, 3/2020, 26 maggio 2020.

⁵⁷ Si v. A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in Consulta OnLine, 1, 20 aprile 2020.

disponibilità della Rete e la copertura del territorio, con forti disparità, specie tra zone urbane e rurali, sia con riferimento al profilo culturale, relativo all'alfabetizzazione informatica, influenzato dall'età media della popolazione e dal suo livello di scolarizzazione⁵⁸.

Anche da questo punto di vista la pandemia ha evidenziato una maggior capacità di affrontare l'emergenza da parte dei soggetti in possesso di conoscenze e tecnologie adeguate diversamente da coloro che, anche a causa dell'età, ne sono stati oltremodo penalizzati per mancanza di risorse tecniche e per lo scarso livello di preparazione e conoscenze digitali⁵⁹, non riuscendo a beneficiare, talvolta, di quegli ausili che avrebbero consentito di superare in parte le restrizioni imposte dalle misure di contenimento.

Anche su tali profili ha inteso intervenire il legislatore con l'art. 82 del D.L. "Cura Italia" approntando, tuttavia, misure emergenziali, non sistemiche, volte a fronteggiare il sovraccarico delle reti durante il primo periodo di *lockdown* mediante il potenziamento delle infrastrutture e la garanzia della continuità del funzionamento delle reti da parte delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazioni elettroniche⁶⁰.

Appare chiaro come la drammaticità dell'esperienza vissuta in questi mesi, dal punto di vista sanitario, economico e sociale, imponga però di rimediare alle carenze rilevate provando ad elaborare soluzioni adeguate, non estemporanee, e che possano guidare lo sviluppo del Paese nei prossimi anni.

Da questo punto di vista una, ulteriore, linea d'azione che potrebbe risultare opportuno seguire attiene alla possibilità che una quota importante della spesa pubblica in investimenti sia volta ad implementare e rafforzare l'infrastruttura digitale nazionale⁶¹, con l'obiettivo di superare stabilmente le problematiche connesse al digital divide, fornendo, quindi, al rilancio del sistema produttivo una idonea base di partenza.

⁵⁸ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, op. cit.

⁵⁹ Significativi, sul punto, sono i dati emersi, nel 2018, nell'ambito del Progetto europeo Harvest, in base ai quali in Italia solamente 1 persona su 4, tra i 65 e i 74 anni, usa tecnologie digitali, ben al di sotto della media europea pari a 1 su 2.

⁶⁰ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, op. cit.

⁶¹ F. RUSSO, A. VISCIONE, *Digitale e Pubblico: una politica per favorire la ripresa post-emergenza CoVID-19*, in *Economia e Politica, Political and Social Notes*, 7, 7 giugno 2020.

In questo senso, di particolare interesse risultano essere i risultati di un recente studio di Ernst&Young⁶² secondo il quale le città fortemente colpite dalla pandemia, ma che possono contare su una infrastruttura digitale adeguata e quindi tecnologicamente all'avanguardia, affronteranno meglio la ripresa rispetto a quelle non in grado di offrire servizi pubblici interamente digitalizzati né forme di comunicazione con i cittadini mediante app e social network⁶³.

Ciò, oltretutto, avvicinerà una percentuale sempre più ampia di cittadini ad un effettivo esercizio dei diritti della personalità, del diritto alla salute, del diritto all'istruzione⁶⁴ ed al lavoro così come al godimento delle libertà fondamentali⁶⁵. Ed infatti, forme di comunicazione innovative ed una maggiore interconnessione si rendono irrinunciabili anche in ambito sanitario al fine di pervenire ad un rafforzamento del sistema di telemedicina che, lungi dal poter essere considerato una risorsa emergenziale, dovrà essere imperniato su una regolamentazione puntuale e su specifiche linee guida così da assumere un ruolo fondamentale sia per l'attività di prevenzione e screening sia, anche, per la presa in carico, la gestione e il trattamento dei pazienti⁶⁶. La telemedicina, in questo modo, potrà divenire uno strumento fondamentale per affrontare non solo la pandemia in corso ma anche le prossime sfide che coinvolgeranno i sistemi sanitari, aiutandoli a gestire al meglio le possibili nuove minacce che, anche su scala globale, dovessero presentarsi per la salute pubblica⁶⁷.

L'interazione multicanale tra cittadino e servizio sanitario, su canali istituzionali e certificati, potrà rivelarsi indispensabile anche per la complessa fase della campagna vaccinale di massa.

Se, infatti, molte regioni hanno previsto delle piattaforme web per la fase di prenotazione dei vaccini, in un primo momento riservati solo alla fascia di

⁶² *La Fase 2: sono pronte le città italiane?*, in www.ey.com, 21 aprile 2020.

⁶³ A.M. TANDA, *Dopo il Covid-19: resilienza digitale e amministrazione 4.0*, op. cit.

⁶⁴ Si v., sull'argomento, S. DE VIDO, *Diritto all'istruzione e accesso ad internet all'epoca del Covid-19*, in www.sidiblog.org, 20 aprile 2020. <http://www.sidiblog.org/2020/04/20/diritto-allistruzione-e-accesso-ad-internet-allepoca-del-covid-19/>; M. PIERRI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e all'istruzione ai tempi del Covid-19, tra poteri del Governo e dei Governatori: il caso della Puglia*, in Osservatorio Costituzionale, 6/2020, 1 dicembre 2020.

⁶⁵ P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, op. cit.

⁶⁶ C. BOTRUGNO, *Telemedicina ed emergenza sanitaria, un grande rimpianto per il nostro Paese*, op. cit.

⁶⁷ Sul tema si v. U. GASSER, M. IENCA, J. SCHEIBNER, J. SLEIGH, E. VAYENA, *Digital tools against COVID-19: taxonomy, ethical challenges, and navigation aid*, *Lancet Digital Health* 2020, 2: e425–34, 29 giugno 2020.

popolazione più anziana, altre quali Abruzzo, Marche, Sicilia e Calabria, hanno aderito alla piattaforma di prenotazione predisposta da Poste italiane: in questo caso i cittadini potranno usufruire del servizio, online, attraverso i siti o le App delle Regioni, oppure rivolgendosi ai call center ciò dedicati.

Inoltre, sarà possibile effettuare la prenotazione anche attraverso gli ATM Postamat, ovvero gli sportelli di prelievo di Poste (inserendo la propria tessera sanitaria anziché il bancomat) ed anche tramite il personale adibito alla consegna della corrispondenza, che potrà ricevere la richiesta per poi inoltrarla dai *device* in dotazione.

Ciò posto, nel prosieguo della campagna, potrebbe rivelarsi opportuno digitalizzare anche altri segmenti del processo di vaccinazione e cioè prevedendo, sin dalla fase di promozione della campagna di immunizzazione, l'invio di sms, di mail, implementando sistemi telefonici automatici, applicazioni, moduli *web*, *chatbot*. Questi strumenti, integrati tra loro, sarebbero ancor più utili se in grado di assegnare appuntamenti e consentire di prenotare la somministrazione del vaccino, programmare il richiamo, se previsto, e facilitare il successivo follow-up mediante la raccolta di informazioni, anche per monitorare eventuali reazioni avverse⁶⁸.

A confermare quanto finora rilevato circa la centralità degli obiettivi di sviluppo digitale e di modernizzazione della macchina pubblica per il rilancio del sistema Paese, in attesa delle inevitabili modifiche, anche radicali, che il nuovo Governo potrà apportarvi, il Piano nazionale di ripresa e resilienza – *Next Generation Ue* nella sua ultima e non definitiva versione ha attribuito peculiare importanza ai temi della digitalizzazione della Pubblica amministrazione, della semplificazione burocratica nonché alla riqualificazione ed al miglioramento delle competenze digitali del personale della Pubblica amministrazione. Complessivamente, infatti, il capitolo digitalizzazione, innovazione e sicurezza della P.A. beneficia, al momento, di fondi per 11,45 miliardi⁶⁹ destinati a toccare, in modo trasversale,

⁶⁸ M. MANGIA, *Mancano i vaccini, urge un piano digitale per gestire i processi: ecco perché*, in www.agendadigitale.eu, 25 gennaio 2021.

⁶⁹ Le tre voci principali riguardano: 1) 7,95 miliardi per la digitalizzazione, suddivisi in 5,57 miliardi per la Cittadinanza Digitale, Servizi e Piattaforme Abilitanti, 1,25 miliardi per le Infrastrutture digitali e cyber security, 1,13 miliardi per i Dati e l'interoperabilità; 2) 1,5 miliardi per la Modernizzazione della Pa, suddivisi in 720 milioni per PA Competente: rafforzamento e valorizzazione del capitale umano, 480 milioni per la PA semplice e connessa: semplificazione delle procedure e digitalizzazione dei processi, 210 milioni per la PA capace: reclutamento di capitale umano, 100 milioni per la PA Smart: creazione di Poli Territoriali per il reclutamento, la formazione, il *coworking* e lo *smartworking*; 3) 2 miliardi per l'innovazione organizzativa della Giustizia.

molti settori, dalla sanità alla scuola, dal fisco alla ricerca, dal lavoro alla cultura⁷⁰.

In ultima analisi, a consuntivo di un futuro assestamento normativo e regolamentare che, in punto di digitalizzazione, alla luce dei prossimi interventi si renderà opportuno, particolarmente funzionale potrà rivelarsi lo snellimento delle sovrabbondanti norme in materia, attraverso una loro riorganizzazione all'interno di in testi unici organici e sulla base di forme di cooperazione tra pubbliche amministrazioni ed utenti.

⁷⁰ <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/13-01-2021/ok-dal-cdm-al-recovery-plan-ecco-le-risorse-la-pa>