Università degli Studi di Ferrara | Dipartimento di Giurisprudenza

Formazione Maggioli

Programma INPS Valore PA – Bando 2024

Corso online di 2° livello di tipo A

Anticorruzione e trasparenza nelle Pubbliche Amministrazioni: disciplina giuridica, modelli organizzativi e casi di eccellenza

Gli strumenti trasparenza e anticorruzione: obblighi di pubblicazione, open data, digitalizzazione, interoperabilità, siti web e social media

Giovedì 26 giugno 2025, ore 9.00-13.00 (8° modulo)

Docente

Marina Caporale

Perimetro della lezione

- Digitalizzazione della PA e cittadinanza digitale
- Quadro normativo sui siti web della PA. L'impulso della UE
- Analisi delle fonti e contesto in cui si sviluppano progetti di riforma (tra cui l. 150/2000) e competenze nelle amministrazioni
- Siti web della PA e aspetti giuridici caratterizzanti
- Le attualità giuridiche delle tutele: la cybersicurezza
- Siti web e SN/SM

In quale quadro costituzionale?

PA e principi costituzionali di riferimento:

- Art. 97 Cost.
- Art. 21 Cost.

Con le stesse "parole chiave": libertà di informazione, trasparenza, digitalizzazione...

In quale quadro costituzionale?

Art. 117, c. 2, lett. r:

coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale;…

(competenza esclusiva statale anche se solo sotto il profilo

"meramente tecnico" Corte cost. 17/2004 e 31/2005)

[testo proposto riforma cost.: …coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, ***dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche*** dell'amministrazione statale, regionale e locale]

COMPETENZE REGIONALI

Tra ordinamento della comunicazione (competenza concorrente) e ordinamento degli uffici (competenza residuale delle regioni)???

In quale assetto di competenze

- Ministro per la PA e Ministro per le Riforme istituzionali…(non c'è più il Ministero per l'innovazione tecnologica e per la trasformazione digitale)
- Dipartimento per la Trasformazione digitale (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e 11 sedi locali (…)
- Agenzia per l'Italia Digitale, AgID
- CAD e competenze Stato-Regioni…

Neocentralismo (digitale)???

Un quadro di diritti digitali in progressiva definizione

- Dichiarazione dei Diritti di Internet 2015

https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/commissione_internet/dichiarazione_dei_diritti_internet_pubblicata.pdf

- Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale (2023/C 23/01)

https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/library/european-declaration-digital-rights-and-principles

- Cittadinanza digitale ?

La Carta della Cittadinanza digitale nel CAD

Sezione II- Carta della cittadinanza digitale

Art. 3. Diritto all'uso delle tecnologie

1. *Chiunque ha il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciute.*

Introdotta con D.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217 (delega Madia)

NON viene data nessuna definizione della cittadinanza digitale in sé, che deve essere quindi desunta dal complesso delle disposizioni contenute in questa sezione, dagli artt. 3 a 11 del CAD

Cittadinanza digitale, AgID e Piani Triennali per l'informatica nelle PA

- (2020-22)… Nell'ambito specifico dei diritti e dei doveri di cittadinanza digitale, per favorire la piena fruizione dei servizi pubblici digitali e semplificare i rapporti tra cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione, è prevista la realizzazione di una **Guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti nel CAD** (Dicembre 2020).
- AgID, Guida dei diritti di cittadinanza digitale definita dall'articolo 17, c. 1-quinquies CAD, Determinazione n. 57/2022, *ha lo scopo quindi di informare cittadini e imprese su strumenti e servizi disponibili e fornire una panoramica sulle norme che regolano e tutelano i diritti digitali … Conoscere i diritti, gli strumenti e le soluzioni tecnologiche di cui si può disporre per rapportarsi, con la Pubblica Amministrazione, è fondamentale per esercitare appieno i diritti di cittadinanza.*

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/guida_riepilogo_diritti_cittadinanza_digitale_03-2022-acc.pdf

Cittadinanza digitale e **DOVERI** dei cittadini

Art. 2, co.3., CAD:

I privati devono rispettare il CAD e le relative Linee guida concernenti il documento informatico, le firme elettroniche e i servizi fiduciari di cui al Capo II, la riproduzione e conservazione dei documenti (artt. 43 e 44), il domicilio digitale e le comunicazioni elettroniche (art. 3-bis e Capo IV), l'identità digitale (artt. 3-bis e 64).

E in Italia?
Flussi di riforme con ricadute sui siti web delle PA

- Buone prassi; Pubblicità legale; Processi automatizzati (art. 23, comma 2 e 5; art. 32 comma 2 e 34 comma 4, l. 69/2009)...TUTTI abrogati dal "Codice della Trasparenza"…
- QUINDI OGGI SOPRATTUTTO TRASPARENZA - D.lgs. 33/2013 e ss. modifiche e integrazioni, obblighi di pubblicazione e sistema open VEDI circ. Funzione Pubblica 2/2019 – e CAD (D.lgs. 82/2005)
- La riforma impossibile (…) della l. 150/2000…

E in Italia?
Cronistoria di un inseguimento normativo

- L. 150/2000 artt. 1 e 2 e comunicazione e informazione *anche* attraverso strumenti telematici e Direttiva P.C.M. 21 settembre 2000 sul programma delle iniziative di informazione e comunicazione istituzionale delle amministrazioni dello Stato
- Circolare PdCM 13 marzo 2001, n. 3/2001, Linee guida per l'organizzazione, l'usabilità, l'accessibilità dei siti web delle PA (e circolare dell'AIPA 2001 "Criteri e strumenti per migliorare l'accessibilità dei siti web e delle applicazioni informatiche a persone disabili")
- Direttiva PCdM 30 maggio 2002: La conoscenza e l'uso del dominio internet .gov.it e l'efficace interazione del portale nazionale 'italia.gov.it' con le Pubbliche Amministrazioni e le loro diramazioni territoriali

E in Italia?
Cronistoria di un inseguimento normativo

- L. 4/2004 («Legge Stanca»), Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici oggi modificata dal d.lgs. 106/2018 e successivo d.P.R. n. 75/2005 (+dm 8/7/2005 e 20/3/2013)
- Direttiva 27 luglio 2005 del Ministro per l'innovazione e le tecnologie e dal Ministro per la funzione pubblica per la qualità dei servizi on line e la misurazione della soddisfazione degli utenti
- D.lgs. 82/2005 CAD, in particolare art. 53, Siti internet delle PA
- D.lgs. 150/2009, art. 11 (Trasparenza)...Poi d.lgs. 33/2013
- Direttiva 26 novembre 2009, n. 8, Per la diminuzione dei siti web delle PA e per il miglioramento della qualità dei servizi e delle informazioni online al cittadino; questa direttiva prevede successive *Linee guida per i siti web delle PA, 26 luglio 2010+aggIornamento 2011+; Vademecum (7, ad oggi)*.
- Determinazione AgID 26 luglio 2022, n. 224, "Linee guida di design per i siti e i servizi digitali delle PA" https://docs.italia.it/italia/design/lg-design-servizi-web/it/versione-corrente/index.html
- Registrazione dei nomi a dominio (2022) https://www.agid.gov.it/it/piattaforme/registrazione-al-dominio-govit

I Vademecum

Alle *Linee guida* fanno seguito i *Vademecum* di approfondimento con lo scopo di fornire una guida organica e approfondita sui principali temi trattati:

1. Pubblicare nell'albo on line, 2011
2. Open Data, ver. Beta, 2011
3. PA E SOCIAL MEDIA, 2011
4. Indicazioni gestione web PA, ver. 1, 2011
5. Nomi a dominio nel SDL "gov.it", 2011
6. Misurazione qualità siti web, 2012
7. eGLU 2.1 - eGLU-M - Test di usabilità semplificati per siti web e servizi online delle PA, 2015

...

I siti web delle PA nel CAD oggi. Obblighi di pubblicazione *ex* d.lgs. 33/2013

Art. 53. Siti Internet delle pubbliche amministrazioni

1. Le pubbliche amministrazioni realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità. Sono in particolare resi facilmente reperibili e consultabili i dati di cui all'articolo 54.

1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, anche il catalogo dei dati e dei metadati, nonché delle relative banche dati in loro possesso e i regolamenti che disciplinano l'esercizio della facoltà di accesso telematico e il riutilizzo di tali dati e metadati, fatti salvi i dati presenti in Anagrafe tributaria.

1-ter. Con le Linee guida [non più regole tecniche, ndr] sono definite le modalità per la realizzazione e la modifica dei siti delle amministrazioni.

Art. 54. Contenuto dei siti delle pubbliche amministrazioni

1. I siti delle pubbliche amministrazioni contengono i dati di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, e successive modificazioni, recante il riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché quelli previsti dalla legislazione vigente.

L'accessibilità secondo la Dir.(UE) 2016/2102

…accessibilità dovrebbe essere intesa come principi e tecniche da rispettare nella progettazione, nella costruzione, nella manutenzione e nell'aggiornamento di siti internet e di applicazioni mobili per rendere il loro contenuto più accessibile agli utenti, *in particolare* alle persone con disabilità…

[Tim Bernes-Lee: «The power of the Web is in its universality. Access by everyone regardless of disability is an essential aspect»]

L'accessibilità nell'attuazione italiana della dir. (UE) 2016/2102

- art. 1, c. 1: riconoscimento del diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici; c. 2, tutela e garantisce in particolare per le persone con disabilità il diritto ad accedere a servizi informatici e telematici della PA.
- Accessibilità per la "nuova" (dopo la dr. 2016/2102) l. 4/2004: la capacità dei sistemi informatici, ivi inclusi i siti web e le applicazioni mobili, nelle forme e nei limiti consentiti dalle conoscenze tecnologiche, di erogare servizi e fornire informazioni fruibili, senza discriminazioni, anche da parte di coloro che a causa di disabilità necessitano di tecnologie assistive o configurazioni particolari di accessibilità. La modifica non ha snaturato la definizione di accessibilità presente nel testo previgente, ma ha solo inserito il riferimento ai siti web e alle applicazioni degli enti pubblici.
- AgID e LG accessibilità (ed. 2022) https://www.agid.gov.it/it/design-servizi/accessibilita

Novità di impatto trasversale di una legge per le persone con disabilità…

- Legge 4/2004 rivolta agli strumenti informatici complessivamente considerati, tra cui in particolare i siti web e le applicazioni mobili degli enti pubblici, di cui viene data per la prima volta una definizione normativa, non presente neanche nel CAD.
- SITI WEB [DELLE PA]: insieme strutturato di pagine Web utilizzato per veicolare informazioni o erogare servizi.
- APPLICAZIONI MOBILI : il software applicativo progettato e sviluppato da parte o per conto dei soggetti erogatori, per essere utilizzato dagli utenti su dispositivi mobili, quali smartphone e tablet (da tale definizione è escluso esplicitamente il software che controlla tali dispositivi o lo stesso hardware informatico)

Siti web della PA e cookies

- Garante per la protezione dei dati personali, Linee guida cookie e altri strumenti di tracciamento - 10 giugno 2021 [9677876] https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9677876
- Cookies e Linee guida per il design per i siti internet e per il design della pubblica amministrazione
- In attesa della riforma della direttiva e-privacy / cd "Cookie Law" (Direttive 2002/58/CE e poi 2009/136/CE)
- Profilazione (…*rinvio a temi «privacy»*…)

Siti web e cybersicurezza

- art. 51 CAD, *Sicurezza e disponibilità dei dati, dei sistemi e delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni* e art. 32 del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (GDPR), …*il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento mettono in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio*…
- marzo 2014 - maggio 2020, CERT-PA > 2020 confluito in CERT-AgID, il cui compito è quello di supportare le pubbliche amministrazioni nella prevenzione e nella risposta agli incidenti di sicurezza informatica.

https://www.agid.gov.it/it/agenzia/stampa-e-comunicazione/notizie/2022/12/19/monitoraggio-siti-pa-online-il-nuovo-report-agid

- AgID, Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni, https://www.agid.gov.it/it/sicurezza/misure-minime-sicurezza-ict
- DL 14 giugno 2021, n. 82 Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) che ha funzioni di coordinamento sulla cybersicurezza delle PA in generale e, in particolare assume tutte le funzioni in materia di cybersicurezza già attribuite all'Agenzia per l'Italia digitale dalle disposizioni vigenti in particolare all'art. 51 CAD (art. 1, c. 7, lett m)
- Piano triennale per l'informatica nelle PA (2024-26, e precedenti…) e PNRR

https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/piano_triennale_per_linformatica_nella_pa_2024-2026.pdf

Siti web della PA e PNRR

- PNRR, Investimento 1.4.1 - Esperienza dei cittadini - Miglioramento della qualità e dell'utilizzabilità dei servizi pubblici digitali – Siti web per comuni, scuole e enti specifici; istituti di istruzione primaria e secondaria di 1° e 2° grado ed enti specifici pilota nel settore dell'assistenza sanitaria e del patrimonio culturale) aderiscono a un modello e a un sistema di progettazione comuni che semplificano l'interazione con gli utenti e facilitano la manutenzione per gli anni a venire.
- Richiesta la conformità del modello a CAD e Linee Guida AgID

Social Network/Media e l. 150/2000

Art. 1, c. 4:

"Nel rispetto delle norme vigenti in tema di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di tutela della riservatezza dei dati personali e in conformità ai comportamenti richiesti dalle carte deontologiche, sono considerate attività di informazione e di comunicazione istituzionale quelle poste in essere in Italia o all'estero dai soggetti di cui al comma 2 e volte a conseguire:

a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;

b) la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;

c) la comunicazione interna realizzata nell'àmbito di ciascun ente"

Social Network/Media come media «facoltativi»?

- Mentre i siti web per la PA sono «obbligatori», i social sono «opzionali», «facoltativi»…
- **Codice di comportamento dei dipendenti pubblici del 2023** (d.P.R., 81/2023), che dedica una specifica attenzione ai social, all'art. 11-*ter* sottolinea un **indiretto (e forse non voluto) riconoscimento dell'*esigenza* (*anche se sempre a fronte della facoltà*) *di uso dei social da parte delle PA*** per garantire i necessari profili di riservatezza, le comunicazioni, afferenti direttamente o indirettamente il servizio non si svolgono, di norma, attraverso conversazioni pubbliche mediante l'utilizzo di piattaforme digitali o *social media*. Esclude da questo limite all'uso dei *social "le attività o le comunicazioni per le quali l'utilizzo dei social media risponde ad una esigenza di carattere istituzionale"*. Inoltre il nuovo testo fa anch'esso riferimento alla possibile adozione di una *social media policy* per ciascuna tipologia di piattaforma digitale, al fine di adeguare alle proprie specificità alle nuove disposizioni contenute nello stesso art. 11-*ter*. In particolare, la *social media policy* deve individuare, graduandole in base al livello gerarchico e di responsabilità del dipendente, le condotte che possono danneggiare la reputazione delle amministrazioni.

https://www.aranagenzia.it/attachments/article/14111/Codice%20comportamento%20dipendenti%20pubblici_vigente%20al%2014%20luglio%202023.pdf

Trasparenza e siti web…ma Social Network/Media???

Circolare 2/2017 Dip. Funzione Pubblica (FOIA...)

"Per accrescere la fruibilità delle informazioni di interesse generale e l'efficienza nella gestione delle domande, si raccomanda alle amministrazioni di valorizzare la possibilità di pubblicare informazioni anche diverse da quelle oggetto di pubblicazione obbligatoria, fermo restando il rispetto delle esclusioni e dei limiti previsti dall'art. 5-*bis*, c. 1-3, del d.lgs. n. 33/2013. In particolare, la pubblicazione proattiva sui siti istituzionali delle amministrazioni è fortemente auspicabile quando si tratti di informazioni di interesse generale o che siano oggetto di richieste ricorrenti: ad esempio, quando si tratti di dati o documenti richiesti, nell'arco di un anno, più di tre volte da soggetti diversi. Per gli stessi motivi, le pubbliche amministrazioni sono invitate a valorizzare il dialogo con le comunità di utenti dei *social media* (Facebook, Twitter, ecc.). I richiedenti spesso rendono pubbliche su questi mezzi di comunicazione le domande di accesso generalizzato da essi presentate. In questi casi, e comunque quando si tratti di informazioni di interesse generale, è opportuno che anche le amministrazioni utilizzino i medesimi canali a fini di comunicazione.

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2017-07-13&atto.codiceRedazionale=17A04795

PA e social media policy interna ed esterna

La social media policy (SMP) *è un documento – che va elaborato, poi condiviso all'interno dell'ente e infine formalizzato* – in cui vengono stabilite le *regole per la gestione dei social media*.

Tali regole riguardano sia la relazione tra l'ente e i suoi utenti (*SMP esterna*), sia quella tra l'ente e i suoi dipendenti (*SMP interna*).

(e-book Social media e PA. Dalla Formazione ai Consigli per l'Uso, ed. 2018 e Vademecum PA e Social Media, ed 2011)