

E-GOVERNMENT E ACCESSIBILITÀ AI SERVIZI: IL "SINGLE DIGITAL GATEWAY"*

Lucia G. Sciannella

Abstract. Il Regolamento UE 2018/1724 ha dato il via al "Single Digital Gateway" (SDG) con cui si punta ad uniformare a livello europeo l'accesso ai servizi attraverso informazioni di qualità e canali di assistenza per le imprese e i cittadini dell'UE (quindi anche transfrontalieri). In particolare, l'obiettivo è quello di istituire ben 21 servizi pubblici, le cui procedure dovranno poter essere interamente eseguite *online* in tutti i paesi UE entro i prossimi 4 anni. Si tratta di un'occasione importante anche per ridisegnare e semplificare questi servizi coinvolgendo i Responsabili della Transizione Digitale degli enti, nonché sviluppando azioni coordinate di semplificazione/digitalizzazione. Il presente contributo offre un'analisi delle modalità di attuazione del suddetto Regolamento, al fine di verificare l'impatto che è destinato ad avere sul piano dell'organizzazione dei servizi pubblici.

Abstract. The EU Regulation 2018/1724 gave way to the "Single Digital Gateway" (SDG), with which the aim is to standardize access to services at european level, through quality information and assistance channels for businesses and EU citizens (therefore also crossborder). In particular, the goal is to establish 21 public services, whose procedures must be able to be fully performed online in EU countries within the next 4 years. This is also an important opportunity to simplify these services by involving the heads of the Digital Transition. This contribution offers an analysis of the methods of implementation of the EU Regulation, in order to verify the impact it is intended to have on the organization of public services.

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** Lo scenario della *Digital Transformation* della Pubblica Amministrazione nell'istituendo mercato unico digitale europeo. - **3.** Dalla Direttiva "Servizi" al Regolamento istitutivo del "Single Digital Gateway". - **4.** Il *Single Digital Gateway Regulation* (EU) 2018/1724. - **5.** Il *Single Digital Gateway* e la nuova regolazione del mercato dei dati nell'UE. - **6.** Il *Single Digital Gateway* e l'*European Interoperability Framework*. - **7.** Il piano di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia e la realizzazione dello "Sportello Unico di Accesso". - **8.** Considerazioni di sintesi.

1. – Premessa.

La necessità di un affinamento dei meccanismi che incidono sull'andamento della spesa pubblica e l'esigenza di individuare interventi mirati al suo contenimento ha assunto un rilievo crescente nelle decisioni di politica economica dell'ultimo decennio, divenendo un tema centrale nell'ambito delle politiche di bilancio e del rilancio della crescita economica, soprattutto ai fini del rispetto degli obiettivi finanziari concordati in sede europea¹.

Ma, com'è noto, è fuorviante guardare alla revisione della spesa pubblica solo in termini di verifica e riduzione della stessa, con l'obiettivo prioritario del risanamento dei conti pubblici e del rispetto del patto di stabilità. Invero, l'obiettivo deve essere quello di migliorare l'allocazione delle risorse, puntando ad un'utilizzazione efficiente della spesa destinata all'erogazione dei servizi, in quanto è evidente che il miglioramento dei meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo di quest'ultima non può non passare da un aumento dell'efficienza della macchina amministrativa e, al tempo stesso, da una radicale rivisitazione dei modelli organizzativi di erogazione dei servizi per cittadini e imprese.

Un assunto che sembra particolarmente calzante per la spesa nel campo ICT e, in particolare, per quella destinata ai processi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, suscettibile non solo di consentire allo Stato di migliorare l'efficienza della funzione di bilancio, ma anche, nel medio-lungo periodo, di trasformare l'architettura stessa della *policy* pubblica, nella direzione di rendere la stessa più accessibile e meno onerosa dal punto di vista finanziario. Difatti, la digitalizzazione sposta l'amministrazione verso una dimensione di piattaforma, su cui interagiscono cittadini e servizi pubblici, comportando una necessaria e parallela trasformazione degli attuali modelli organizzativi, cui si lega un radicale ripensamento della modalità di gestione dei flussi di dati².

D'altronde, in questa direzione si sta, da tempo, muovendo l'Unione europea, sviluppando, all'interno del mercato unico, un sistema avanzato di *e-Government*. Come delineato dalla Commissione europea, «il settore pubblico, che rappresenta oltre un quarto dell'occupazione totale e contribuisce a circa un quinto del PIL dell'UE attraverso gli appalti pubblici, gioca un ruolo chiave nel mercato unico

¹ Il presente contributo è inserito nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN" (2017), Unità di ricerca dell'Università di Teramo coordinata dal Prof. Salvatore Cimini, dal titolo "*Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica*". Cfr., *ex multis*, E. Ronconi, *Spesa pubblica in Italia e in Europa*, in *Amministrare*, 1/2018, 159 ss.; G. Rivosecchi, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto Pubblico*, 2/2018, 385-400; C. Buzzacchi, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e "Stato sociale"*, in *Amministrare*, 1/2014, 52 ss.

² In tema, cfr. A. Drigas, L. Koukianakis, *Government Online: An e-Government Platform to Improve Public Administration Operations and Services Delivery to the Citizen*, in M.D. Lytras (cur.), *Visioning and Engineering the Knowledge Society. A Web Science Perspective*, Springer, Heidelberg, 2009, 523-532.

digitale come regolatore, fornitore di servizi e datore di lavoro»³. Ma gli aggravati amministrativo-contabili legati al c.d. “cost of slow Europe” sono particolarmente ingenti, stimati in circa 748 miliardi l’anno⁴. Barriere di accesso, carenza di informazioni *online*, portali poco funzionali comportano costi notevoli: nel 2017, i costi totali sostenuti dalle imprese per trovare informazione, soprattutto nell’ambito delle attività transfrontaliere, hanno toccato l’importante cifra di 57,2 miliardi di Euro, mentre il tempo impiegato dai cittadini e dalle imprese per far fronte alle difficoltà di accesso ai servizi *online* ha un impatto economico di oltre 600 milioni di Euro⁵. Sotto altro profilo, secondo i dati offerti dalla Commissione europea, i vantaggi per le imprese e i cittadini derivanti, ad esempio, dalla registrazione “once only” dei dati, nonché da un approccio “whole of government” sono calcolati in circa 5 miliardi l’anno⁶. Tuttora persistono ostacoli significativi sia per i cittadini che per le imprese a trasferirsi, vendere prodotti o fornire servizi in un altro Paese dell’UE: trovare informazioni pertinenti, accurate e comprensibili *online*, nonché essere in grado di accedere ed eseguire procedure amministrative *online* permane oneroso in termini di tempo e amministrativamente costoso.

Per questa ragione, nell’ambito del terzo piano d’azione della Commissione europea in tema di *e-Government*, attualmente in corso, il processo delineato per accelerare le trasformazioni digitali della pubblica amministrazione è guidato da una pervicace visione con cui si tenta di gettare le basi per una pubblica amministrazione in grado di fornire mobilità transfrontaliera nel mercato unico dell’UE attraverso servizi pubblici di qualità, interoperabili e digitali⁷.

Per realizzare tale visione, il Piano di *e-Government* dell’UE identifica tre priorità: (i) modernizzazione delle pubbliche amministrazioni utilizzando “*Key Digital Enablers*”; (ii) mobilità dei cittadini e delle imprese mediante interoperabilità transfrontaliera; (iii) interazione digitale tra pubbliche amministrazioni e cittadini per servizi pubblici di alta qualità. Nell’ambito di tali priorità politiche, il piano d’azione per l’*e-Government* individua 20 azioni concrete, che devono servire per costruire sistemi amministrativi su basi solide, come ad esempio la semplificazione, i processi

3 Commissione europea, *European Interoperability Framework. Implementation Strategy*, Bruxelles, 23-03-2017, COM (2017), 134.

4 Parlamento europeo, *Reducing costs and barriers for Businesses in the Single Market*, Study for the IMCO Committee, 2016 ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU\(2016\)578966_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578966/IPOL_STU(2016)578966_EN.pdf)).

5 Commissione europea, *Study on information and assistance needs of businesses operating cross-border within the EU, including gap and cost analysis*, Final Report (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21d917b2-4676-11e7-aea8-01aa75ed71a1/language-en), 2017.

6 Commissione europea, *Study in e-government and the Reduction of Administrative Burden*, Final Report, 2012 (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-egovernment-and-reduction-administrative-burden-smart-20120061).

7 Commissione europea, *EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the Digital Transformation of Government*, COM(2016) 179 Final, 14-04-2016 (https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation).

di razionalizzazione, capacità istituzionale, interoperabilità. In questa cornice, l'apertura tra le amministrazioni a livello transfrontaliero viene vista come elemento essenziale per aumentare l'efficienza e facilitare l'implementazione di piattaforme amministrative basate sul principio di "open data". L'apertura a terzi di dati e servizi del settore pubblico, nel pieno rispetto del quadro giuridico per la protezione dei dati personali, può facilitare il riutilizzo di tali risorse per la progettazione di servizi mirati, personalizzati, proattivi e basati sull'interoperabilità.

In una cornice, dunque, contrassegnata da un processo di digitalizzazione dei servizi particolarmente innovativo e incentrata sulla comunicazione transfrontaliera dei dati, l'Unione europea ha inteso istituire, con il Regolamento n. 2018/1724, un "Single Digital Gateway" quale soluzione organizzativa per garantire a cittadini e imprese l'accesso *online* alle informazioni e ai servizi di assistenza relativi a ben 21 diverse procedure amministrative, superando in tal modo i numerosi ostacoli – anche di ordine economico – che si frappongono al funzionamento del mercato unico europeo. Sotto tale profilo, il *Single Digital Gateway* – oltre a riconoscere un vero e proprio diritto di accesso ai servizi nella loro dimensione digitale – è destinato a divenire un importante strumento a disposizione dei cittadini e delle imprese, sia a livello nazionale che transfrontaliero, per svolgere più facilmente e con un minor dispendio di risorse attività inerenti al lavoro, allo studio, agli spostamenti, all'esercizio professionale, adeguando strutture e apparati alle innovative potenzialità di un'amministrazione integralmente digitalizzata. E questo non solo per i servizi alle imprese, che rappresentano uno dei settori chiave di funzionamento del mercato unico, ma per tutti i servizi essenziali rivolti ai cittadini.

L'introduzione di un *Single Digital Gateway* a livello europeo assume un ruolo particolarmente significativo sotto molteplici profili. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, esso si pone quale elemento centrale per la semplificazione dei procedimenti e per una decentralizzazione delle competenze, con conseguente riduzione dei carichi burocratici. In secondo luogo, un unico accesso digitalizzato si rivela particolarmente utile per le imprese, cui viene offerto un importante strumento per procedere a quel adeguamento tecnologico ormai indispensabile per essere competitivi sul piano internazionale.

Alla luce di quanto sopra, il *Single Digital Gateway* sembra destinato a rivestire un ruolo che va al di là del (pur significativo) miglioramento della qualità di accesso alle informazioni e di erogazione dei servizi. Dunque, fare un bilancio dello stato di attuazione, per identificarne successi e criticità, appare fondamentale ai fini della comprensione della più complessa strategia europea sull'*e-Government*.

2. – Lo scenario della *Digital Transformation* della Pubblica Amministrazione nell'istituendo mercato unico digitale europeo

Come già accennato, la costruzione del *Single Digital Gateway* rappresenta uno dei punti di maggiore qualificazione dell'intero processo di *e-Government* avviato in

ambito europeo sin dai primi anni Ottanta e che si è posto l'obiettivo di ripensare radicalmente l'assetto organizzativo della Pubblica Amministrazione attraverso una maggiore semplificazione e un miglioramento qualitativo del rapporto con l'utente. Partendo da una visione "user-centric", i piani di e-GOV dell'Unione europea hanno puntato a una riorganizzazione in termini tecnologici dei processi di *back-office*, preposti all'erogazione *online* del servizio finale, ponendo la massima enfasi sull'interconnessione e sull'interscambio di dati e informazioni tra le Pubbliche Amministrazioni.

Basti qui ricordare il primo programma-quadro del periodo 1984-1987, che includeva una sotto-misura dedicata alle tecnologie dell'informazione denominata "ESPRIT"⁸, ed anche il "Libro Verde sulla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni"⁹ e il successivo "Libro Bianco" su "Crescita, competitività, occupazione"¹⁰.

A partire dagli anni 2000, i piani dell'UE sullo sviluppo tecnologico sono convogliati in un programma d'azione incentrato sull'implementazione di servizi per le imprese e per la PA in ottica digitale, al fine di creare un contesto in grado di stimolare gli investimenti e l'innovazione.

Il piano d'azione del 2002 si è concentrato principalmente sulla connettività e sulla diffusione dei servizi Web all'interno del mercato unico. Le ICT sono quindi diventate tecnologie "enabling", a sostegno della competitività e del buon funzionamento di tutti i settori dell'economia e incentrate sull'accesso all'alta formazione scientifica e tecnologica da parte di una percentuale significativa dei cittadini. Al fine di stimolare un mercato interno aperto e competitivo per la società dell'informazione, la Commissione europea ha lanciato l'iniziativa "i2010"¹¹, in cui le ICT sono state ritenute "forza trainante" dell'economia digitale e della competitività, in grado di assicurare ai cittadini dell'UE maggiore inclusione e accesso a servizi di qualità. Nell'ambito di tale iniziativa, la Commissione europea ha pubblicato un piano d'azione sull'*e-Government*¹², con cui mirava ad aumentare l'efficienza dei servizi della pubblica amministrazione favorendo, tra l'altro, l'accesso transfrontaliero agli stessi, così da garantire ai cittadini europei una mobilità sostenibile all'interno del mercato unico.

Nel 2010, una crisi economico-finanziaria particolarmente complessa e impattante sul tessuto economico e sociale dell'UE, ha fatto da sfondo all'iniziativa "Agenda Digitale Europea", fortemente voluta dalla Commissione europea per garantire una

8 Decisione del Consiglio 84/130/CEE, 28-02-1984.

9 Commissione europea, *Towards a Dynamic European Economy. Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment*, COM (87), 1987 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51987DC0290&from=en>).

10 Commissione europea, *Crescita, competitività e innovazione, le sfide per le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco, Lussemburgo, 1993.

11 Parlamento europeo, *Digital Agenda and Cohesion Policy*, vol. I, 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11328&from=IT>).

12 Commissione europea, *Il piano d'azione e-Government per l'iniziativa i2010*, COM/2006/0173, 25-04-2006 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&from=EN>).

«distribuzione più ampia e un uso più efficace delle tecnologie digitali” e, dunque, ottenere vantaggi socio-economici sostenibili, grazie a un mercato digitale unico basato su Internet veloce e superveloce e su servizi interoperabili¹³.

L’Agenda Digitale è organizzata attorno a sette pilastri, ossia sette “iniziative-faro”, che si pongono l’obiettivo di favorire la competitività e lo sviluppo del mercato europeo, puntando sull’innovazione anche attraverso un mercato unico europeo di beni e servizi digitali, in cui i cittadini e le imprese «abbiamo le competenze necessarie e possano usufruire di servizi elettronici interconnessi e plurilingue che spazino dalla pubblica amministrazione alla giustizia, dalla sanità all’energia e ai trasporti»¹⁴.

Fin dal 2010, in considerazione degli obiettivi iscritti nell’Agenda Digitale, la Commissione ha avviato un intenso processo di adeguamento normativo, che ha portato, nel volgere di pochi anni, all’approvazione della Direttiva 2013/37/UE (ISP), relativa al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, del Regolamento n. 2014/910 (eIDAS), che ha regolamentato l’identificazione elettronica e i servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno, della Decisione n. 2015/2240 (ISA2), che ha inteso istituire un programma sulle soluzioni di interoperabilità e di quadri comuni per le pubbliche amministrazioni, le imprese e i cittadini, del Regolamento (UE) n. 1024/2012, che ha introdotto il “Sistema di Informazione del Mercato Interno” (“IMI”) per lo scambio di informazioni tra le pubbliche amministrazioni e, infine, del Regolamento n. 2016/679 (GDPR) sulla protezione dei dati personali. Tale complesso *corpus* normativo palesa la volontà dell’UE di darsi una visione estremamente ampia della digitalizzazione, che abbraccia l’insieme delle politiche e delle regole dell’ordinamento comunitario.

Con l’adozione dell’*Action Plan sull’eGovernment del term “2016-2020”*, la Commissione europea ha poi individuato i principi base su cui fondare l’azione per l’*e-government* ritenendo che «la trasformazione digitale del governo è un elemento chiave per il successo del mercato unico»¹⁵. Alla luce di tale constatazione, l’obiettivo perseguito è stato quello di rendere le amministrazioni pubbliche e le istituzioni pubbliche dell’UE aperte, efficienti e inclusive, incentrate su servizi digitali “end-to-end” ubiquitari, personalizzati, accessibili e innovativi.

Il piano d’azione della Commissione – come accennato in premessa – contiene oltre venti misure, alcune di nuove implementazioni, altri da valorizzare, quali l’identità digitale e la firma digitale, il portale europeo della giustizia elettronica come sportello unico per informazioni sulle questioni riguardanti l’amministrazione della giustizia, l’interconnessione elettronica dei registri delle insolvenze, il sistema di interconnessione dei registri delle imprese (BRIS), la diffusione e l’adozione dell’infrastruttura dei dati della Direttiva “INSPIRE”.

13 Commissione europea, *Un’agenda digitale europea*, COM(2010)245, 19-05-2010 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=FI>).

14 Commissione europea, *Strategia per il mercato unico digitale in Europa*, COM(2015) 192, Bruxelles, 06-05-2015, p. 17.

15 Commissione europea, *EU eGovernment Action Plan 2016-2020*, COM(2016) 179 final, cit.

In linea con il programma di *e-Government*, il 13 settembre 2017, la Commissione europea, nell'ambito della presentazione del discorso sullo stato dell'Unione, ha ufficializzato l'adozione del c.d. "*Compliance Package*", contenente tre iniziative: (i) l'adozione del Regolamento istitutivo del "*Single Digital Gateway*"; (ii) la proposta di adozione del "*Single Market Information Tool*" (SMIT); (iii) il Piano d'azione per il rafforzamento di "*SOLVIT*", il servizio gratuito che coadiuva imprese e cittadini in caso di difficoltà negli spostamento all'interno del mercato unico e allorquando svolgono un'attività transfrontaliera nell'UE. In tale cornice, la proposta di istituzione del *Single Digital Gateway* ha consentito all'UE di porre un tassello fondamentale per la realizzazione del piano di e-GOV¹⁶.

Ma il piano di reingegnerizzazione di procedimenti e controlli della Pubblica Amministrazione non si è arrestato qui, conoscendo – più recentemente – un nuovo slancio a seguito dell'adozione, in tema di *e-Government*, di due importanti Dichiarazioni, sottoscritte dagli Stati membri dell'UE, la prima, a Tallin, nel 2017¹⁷, e la seconda, a Berlino, nel 2020¹⁸.

16 Per assistere l'utente, il *Gateway* deve svilupparsi su tre livelli: informazioni, procedure e servizi di assistenza. Quanto al primo livello, l'UE ha inteso sviluppare l'accesso alle informazioni partendo dal potenziamento del portale "Your Europe", al cui interno sono state individuate ben quindici "top-level information classes", in cui sono integrate le informazioni destinate ai cittadini e alle imprese sulla legislazione a livello europeo e statale, oltre a servizi di consulenza della Commissione, come "Europe Direct", il "Servizio di orientamento per i cittadini" e "SOLVIT", che coadiuva gli utenti sulla corretta applicazione delle norme comunitarie. A livello procedurale, lo Sportello consente all'utente di accedere online a tutte le procedure necessarie per le attività transfrontaliere, così da ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese. Infine, quanto ai servizi di assistenza inclusi nello Sportello digitale, attengono a quelli creati direttamente dalla normativa comunitaria o cofinanziati tramite il bilancio dell'UE e che consentono all'utente di poter disporre di un canale diretto di accesso per l'espletamento di pratiche riguardanti delle principali attività transfrontaliere.

17 La Dichiarazione rinnova gli impegni già sottoscritti a Malmo nel 2009 dai rappresentanti dell'UE a compiere progressi significativi nella fornitura di servizi pubblici digitali transfrontalieri di alta qualità e incentrati sulle esigenze dell'utente, individuando linee guida per la creazione di un'azione di cooperazione digitale che coinvolge l'interno continente europeo, individuando cinque punti essenziali per lo sviluppo e il funzionamento dei servizi digitali pubblici e per favorire lo scambio di informazioni tra amministrazioni pubbliche, cittadini e imprese: (i) "Digital-by-default, inclusiveness and accessibility", per consentire a tutte le imprese e ai cittadini di dialogare attivamente e digitalmente con la PA; (ii) "Once-Only", con cui i Paesi si impegnano ad adottare misure per individuare oneri amministrativi ridondanti nei servizi pubblici e introdurre nuove opportunità per i cittadini e le imprese nei servizi pubblici digitali attraverso la collaborazione e lo scambio di dati; (iii) "Trustworthiness and Security", con cui gli Stati membri si impegnano a promuovere l'uso dell'identificazione elettronica e dei servizi relativi alle transazioni elettroniche e all'identificazione digitale; (iv) "Openness and Transparency", i paesi si impegnano a velocizzare la facilitazione ai servizi delle PA, rendendoli maggiormente accessibili e abbattendone i costi; "Interoperability by default", in cui gli Stati si impegnano a far dialogare i relativi sistemi digitali, utilizzando soluzioni open source e programmi interoperabili; (v) "Horizontal enabling policy steps", i Paesi si impegnano a intraprendere misure utili ai fini dell'arricchimento delle competenze di leadership digitali tra i funzionari pubblici.

18 A distanza di tre anni dall'adozione della Dichiarazione di Tallin, gli Stati membri e i Paesi associati hanno voluto presentare una nuova agenda condivisa per il governo digitale che guarda oltre lo stato dei lavori e riconosce il ruolo centrale della trasformazione digitale, soprattutto nella risposta dell'UE all'emergenza sanitaria scoppiata con il coronavirus. Ma la Dichiarazione di Berlino sembra rappresentare qualcosa in più di un semplice rinnovo di vecchi impegni. Si tratta di un approccio importante e rinnovato ai servizi digitali che mette i cittadini al centro di un "governo orientato ai servizi, affidabile e innovativo". La Dichiarazione di Berlino mira a rafforzare «il ruolo pionieristico delle pubbliche amministrazioni nel guidare una trasformazione digitale basata

L'elemento di continuità tra le due Dichiarazioni è ravvisabile nella persistente attenzione all'implementazione di servizi digitali di qualità, incentrati sull'utilizzo dell'identificazione elettronica e sulla piena vincolatività del principio "once only". Inoltre, l'approccio in chiave antropocentrica che pervade soprattutto la Dichiarazione di Berlino è sicuramente derivato dall'influenza esercitata dagli sconvolgimenti indotti dall'emergenza sanitaria da coronavirus, in cui il digitale si è posto, improvvisamente, come unico canale di accesso per l'accesso alle informazioni e per l'erogazione dei servizi.

Da ultimo, nel quadro dell'Agenda Digitale 2016-2020, la Commissione europea ha intrapreso azioni concrete per dare nuovo slancio allo sviluppo di nuovi servizi pubblici digitali transfrontalieri accessibili dal *Single Digital Gateway*, i quali includono, tra l'altro, la creazione di piattaforme interoperabili destinato a offrire un quadro comune per la gestione dell'identità elettronica dei cittadini (e-ID), oltre alla promozione del programma per la competitività e l'innovazione.

3. – Dalla Direttiva "Servizi" al Regolamento istitutivo del "Single Digital Gateway"

L'esigenza di offrire ai cittadini e alle imprese strumenti in grado di garantire l'accesso transfrontaliero ai servizi digitali è, dunque, da tempo al centro dell'attenzione della Commissione europea, rappresentando uno dei principali punti qualificanti dell'esteso processo di *e-Government*.

In una prima fase, l'UE ha portato avanti iniziative soprattutto a carattere settoriale, includenti la richiesta di apertura di singoli punti di accesso per alcuni servizi, punti di contatto relativamente alla commercializzazione di individuati

sui valori delle nostre società europee».

In effetti, la portata decisamente più ampia e incisiva della Dichiarazione di Berlino la si può evincere dalla portata dei principi ivi individuati: (i) "validity and respect for fundamental rights and democratic values", delineando, dunque, una trasformazione digitale che ponga al centro dell'azione degli Stati il rispetto dei diritti dell'uomo; (ii) "Social participation and digital inclusion to shape the digital world", prospettando la necessità che gli Stati avviino processo di "co-creazione" di servizi pubblici digitali, all'insegna di un'evoluzione digitale che segni il passaggio dall'e-Government al "mobile Government" incentrato al rispetto della trasparenza e della partecipazione democratica; (iii) "Empowerment and digital literacy", riaffermando la necessità di promuovere le competenze digitali dei cittadini, fornendo servizi pubblici accessibili e trasparenti; (iv) "Trust and security in digital Government interactions", richiamando la centralità della sicurezza nella sfera digitale, che include la promozione dell'identificazione elettronica, il rafforzamento della sicurezza informatica, il riutilizzo responsabile e legale dei dati e il principio "once only"; (v) "Digital Sovereignty and interoperability", ponendo la questione della sovranità digitale europea al centro del processo di creazione di una società digitale più resiliente e sostenibile, unitamente alla riaffermazione dei principi degli Open Data, unitamente alla strategia europea dei dati in una cornice di interoperabilità rafforzata che deve contribuire alla competitività europea e alla sovranità dei dati; (vi) "Human-centric systems and innovative technologies in the public sector", riaffermando la centralità del principio antropocentrico nello sviluppo di sistemi basati sull'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale; (vii) "Towards a resilient and sustainable digital society", puntando allo sviluppo di una società digitale che, alla luce della lezione offerta dalla pandemia da COVID-19, fondi la propria azione sui principi della sostenibilità e della resilienza, mediante l'implementazione di fonti rinnovabili ma, soprattutto, lo scambio dei dati nella gestione delle crisi, soprattutto in ambito sanitario, garantendo un uso appropriato e sano delle tecnologie digitali.

prodotti, centri di assistenza per le qualifiche professionali, nonché assistenza ai consumatori. Successivamente, sono state avviate ulteriori e più strutturate iniziative riguardanti la creazione del portale “La tua Europa – Your Europe”, allo scopo non solo di fornire ai cittadini e alle imprese informazioni pratiche sui diritti e opportunità nell’ambito del mercato unico, ma altresì consentire l’attivazione del portale sulla giustizia elettronica, sull’IVA e sulla rete europea per l’impiego (EURES).

È stata la Direttiva 2006/123/CE sui servizi a prevedere la prima realizzazione, a livello nazionale, entro il 2009, di «sportelli unici per l’informazione e l’assistenza nelle procedure amministrative e garantire che tali procedure siano completate elettronicamente», allo scopo di ridurre la burocrazia e modernizzare le amministrazioni nazionali. La Direttiva in parola imponeva agli Stati l’obbligo di garantire che tutte le procedure e le formalità relative all’accesso e all’esercizio di un’attività di servizio dovessero essere espletate *online*, tramite punto di contatto nazionali (art. 8).

Tuttavia, l’attuazione di tale obbligo all’interno dei singoli Stati membri, è stata, almeno nella prima fase, alquanto frammentaria. Per rimediare, il Consiglio UE ha adottato, nel 2013, la “*Charter for the Electronic Points of Single Contact*”, che ha consentito di condurre un’analisi approfondita sullo stato di attuazione dei punti di accesso all’interno degli Stati membri, valutandone, sulla base di quattro distinti parametri, sia la portata che la funzionalità. I dati raccolti sono poi confluiti in un *Report* che ha dettagliato i problemi e delineato le possibili soluzioni¹⁹. Tra queste ultime, la Commissione ha posto particolare enfasi sulla necessità di avviare la costruzione, a livello europeo, di una piattaforma comune di accesso ai servizi transfrontalieri.

Il progetto di implementazione di un unico punto di accesso per i servizi digitali all’interno del mercato unico ha poi trovato spazio nell’ambito dell’iniziativa del Consiglio UE “Competitività” del marzo 2015, nelle cui Conclusioni si evidenziava la necessità di un impegno, a livello politico, per «rafforzare e razionalizzare gli strumenti del mercato unico (...) al fine di soddisfare meglio le esigenze delle imprese e dei cittadini nelle loro attività transfrontaliere». Tale posizione è stata ribadita dal Consiglio “Competitività” nel febbraio 2016, evidenziando che il

¹⁹ Il *Report*, intitolato “Le prestazioni degli sportelli unici: una valutazione rispetto alla Carta dello sportello unico”, è stato pubblicato nel 2015 (https://ec.europa.eu/growth/content/performance-points-single-contact-%E2%80%93-assessment-against-psc-charter-0_en). Nel caso italiano, l’analisi condotta ha evidenziato l’esistenza, a livello di servizi digitali della PA, un “modello di governance frammentato”, privo di una effettiva funzionalità. Al fine di un suo miglioramento, il Report cita alcune misure che avrebbero richiesto un’attuazione nel breve periodo, quali l’implementazione di un portale unico a livello centrale, cui far confluire tutte le attività svolte da tutte le amministrazioni e con una connotazione “*user centric*”. Nel complesso, la qualità dei punti unici di accesso attivi nell’ordinamento italiano viene ritenuta “superiore alla media”, ma con alcune aree che avrebbero richiesto un’azione di miglioramento. Sul punto, oltre alla necessità di migliorare l’usabilità tecnica di alcuni servizi, si richiamava la necessità di sviluppare “eSkills” di cittadini e imprese al fine di aumentare la fruibilità delle più innovative applicazioni (file:///Users/luciasciannella/Downloads/Italy_(IT)%20Final.pdf).

progetto di «Sportello Digitale Unico risponderebbe in particolare alle esigenze delle start-up»²⁰.

Nel settembre 2015, diciassette Stati membri hanno chiesto alla Commissione europea un’iniziativa che consentisse la creazione di una rete di punti di accesso digitali che aiutasse le imprese ad avviare e ampliare il commercio transfrontaliero.

In linea con tali prime iniziative, il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 19 gennaio 2016 – intitolata “Verso un atto per il mercato unico digitale”²¹ – ha espressamente avanzato la richiesta di implementazione di uno sportello che fungesse da procedura digitale unica per le imprese, così da consentire loro di provvedere mediante un unico accesso per la gestione dei principali servizi.

Alla luce delle sollecitazioni giunte da più parti, la Commissione europea ha aperto, nel 2016, la fase di iniziativa in merito all’elaborazione di un Regolamento europeo istitutivo dello *Single Digital Gateway*. In questa prima fase, è stata condotta una consultazione pubblica, che si è svolta dal 26 luglio al 28 novembre 2017, rivolta al mondo imprenditoriale, ai cittadini e all’autorità pubblica, e che ha evidenziato un consenso ampio attorno alla proposta di offrire un unico punto di accesso per i servizi transfrontalieri²².

Nel gennaio 2017 è stata pubblicata la relazione sulla cittadinanza dell’UE, in cui si richiama la necessità di istituire il “Single Digital Gateway” come priorità per l’effettivo godimento dei diritti da parte dei cittadini dell’UE²³.

Dal punto di vista giuridico, la proposta di Regolamento istitutivo del *Single Digital Gateway* è intervenuta a modificare la normativa previgente riguardante, in particolare, il Regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo all’istituzione di un sistema di informazione del mercato interno (“IMI”) per la cooperazione tra le Pubbliche amministrazioni degli Stati membri nell’ambito delle politiche relative al mercato interno²⁴. Difatti, con l’entrata in funzione del *Single Digital Gateway*, i servizi

20 Consiglio UE, Competitiveness Council, *Report*, 2/3-03-2015 (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/compet/2015/03/02-03/>).

21 Parlamento europeo, *Verso un atto per il mercato unico digitale*, A8-0371/2015, 19-01-2016 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0009_IT.html).

22 Cfr. Commissione europea, *Relazione riepilogativa sulla consultazione dei portatori d’interesse sullo sportello digitale unico*, SWD(2017), 212, 02-05-2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0212&from=EN>).

23 Relazione sulla cittadinanza dell’Unione, 2017 (https://ec.europa.eu/italy/20170124_relazione_cittadinanza_2017_it).

24 Il sistema “IMI”, introdotto dal Regolamento (UE) n. 1024/2012, dispone di un’applicazione software finalizzata allo scambio transfrontaliero di informazioni e di assistenza. Diversamente dal *Single Digital Gateway*, il sistema “IMI” non è accessibile agli utenti e alle imprese. Viene utilizzato esclusivamente per la cooperazione amministrativa in relazione all’attuazione degli atti relativi al mercato interno. Ad oggi, il sistema previsto dal Regolamento “IMI” prevede 67 procedure di collaborazione amministrativa in 17 settori di intervento che attengono ad attività transfrontaliere. Il Regolamento in parola definisce gli ambiti di applicazione del sistema di interscambio, i ruoli e le responsabilità dei diversi collaboratori. In tale ambito, è stata introdotta, nel 2016, la Tessera Professionale europea (EPC), che consente il riconoscimento delle qualifiche professionali. Nel 2020, l’IM è stato poi esteso anche alla rete di cooperazione per la tutela dei consumatori. Secondo i dati diffusi dalla Commissione europea, il sistema “IMI” conta oltre 12000 amministrazioni registrate e oltre 18000 utenti registrati.

riconducibili al sistema “IMI” sono destinati a confluire nel *Single Digital Gateway* ed essere, quindi, usufruiti sia dai cittadini che dalle imprese.

L’iter legislativo di adozione del Regolamento ha preso formalmente avvio il 22 febbraio 2018, con l’apertura, da parte della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) del Parlamento europeo, della procedura interistituzionale, in vista del raggiungimento di un accordo in prima lettura. Il Consiglio ha poi discusso la proposta nell’ambito di ben 14 riunioni del gruppo “Competitività e Crescita”. Nel complesso, gli obiettivi e gli strumenti che erano stati previsti nella proposta della Commissione sono stati mantenuti, ma è stata inserita la norma relativa al fatto che lo sportello dovesse convergere nel portale “Your Europe”, gestito dalla Commissione e dal quale poi accedere alle pertinenti pagine Web nazionali e dell’UE. Sono state altresì ampliati i servizi disponibili, che sono passati dalle iniziali 13 a ben 21, ricomprendendo anche le transazioni relative alla proprietà, al pagamento tributi e ad altri adempimenti fiscali²⁵.

Il Regolamento che istituisce uno sportello digitale unico per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, di modifica del Regolamento (UE) n. 1024/2012, è stato approvato in via definitiva dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 1° ottobre 2018.

4. – Il *Single Digital Gateway Regulation* (EU) 2018/1724,

Con l’entrata in vigore del Regolamento n. 1724/2018, istitutivo del “*Single Digital Gateway*”, si è aperta una nuova fase per l’esercizio dei diritti dei cittadini e delle imprese. Esso rappresenta il punto di accesso *online* per i cittadini e le imprese dell’UE nello svolgimento delle attività transfrontaliere. Suo compito è quello di fornire risultati della ricerca affidabili e verificati su regole, diritti, procedure e servizi di assistenza di alta qualità, garantendo agli utenti la possibilità di eseguire gran parte di queste procedure interamente *online* e nel rispetto del principio “*once only*”²⁶.

Ai sensi dell’art. 2 del Regolamento in esame, la Commissione e gli Stati membri «istituiscono uno sportello digitale unico [...] composto da un’interfaccia utenti comune – accessibile in tutte le lingue ufficiali dell’Unione – gestita dalla Commissione, integrata nel portale “La tua Europa”».

Il *Gateway* consente all’utente di accedere alle informazioni relative a: (i) diritti, obblighi e norme nelle aree incluse nell’Allegato I del Regolamento, in relazione al quadro normativo nazionale che si applica sia a livello nazionale che europeo²⁷; (ii)

25 Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a single digital gateway to provide information, procedures, assistance and problem solving services and amending Regulation (EU) 1024/2012*, SWD(2017), 213, Bruxelles, 02-05-2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017SC0213&rid=4>).

26 Reg. 1724/2018, art. 1, lett. b).

27 L’Allegato I elenca i servizi che sono accessibili dallo Sportello digitale unico: “Viaggiare all’interno dell’Unione” (documentazione richiesta per spostarsi all’interno dell’UE); “Lavoro e pensionamento all’interno dell’Unione” (ricerca di un’occupazione in un altro Stato membro; assunzione; riconoscimento qualifiche; norme in materia di responsabilità e assicurazione obbligatoria; condizioni di impiego); “Veicoli nell’Unione” (trasferimento temporaneo o permanente di un veicolo a motore in un altro Stato membro; ottenimento e rinnovo di una patente di guida; adempimenti assicurativi); “Residenza in un altro Stato membro” (trasferimento temporaneo o permanente in un altro Stato membro; acquisto e vendita di beni immobili; partecipazione alle

procedimenti inclusi nell'Allegato II del Regolamento²⁸; (iii) servizi di assistenza e risoluzione delle problematiche di cui all'Allegato III del Regolamento²⁹. Sul punto, il successivo art. 4 affida agli Stati membri il compito di garantire l'accesso alle pagine Web nazionali, mentre è di competenza della Commissione provvedere a garantire l'accesso al portale "Your Europe". Spetta altresì a quest'ultima rendere i siti e le pagine Web «percepibili, utilizzabili, comprensibili e solidi»³⁰.

Quanto alle modalità di accesso, gli Stati membri e la Commissione devono garantire che le informazioni siano: (i) «di facile utilizzo e consentono agli utenti di reperire facilmente le informazioni»; (ii) «esatte e sufficientemente complete»; (iii) comprensive di «riferimenti, link a atti giuridici, specifiche tecniche e linee guida», oltre che di «recapiti di ogni pertinente servizio di assistenza», nonché di «modulo di richiesta e qualsiasi altro strumento di comunicazione elettronica di uso comune che sia il più idoneo al tipo di servizio offerto»; (iv) «ben strutturate e presentate in modo che gli utenti possano trovare ciò di cui hanno bisogno», oltre che «aggiornate e scritte in un linguaggio semplice e chiaro»³¹.

La necessità di garantire la qualità di accesso alle singole procedure viene ulteriormente richiamata, in forma quasi pedissequa, all'art. 10, stabilendo che gli Stati membri e la Commissione devono assicurare che gli utenti «abbiano accesso a una spiegazione sufficientemente completa, chiara e di facile comprensione» per quanto concerne le varie fasi della procedura, il nome dell'autorità competente, i mezzi di autenticazione, il tipo di forma, i mezzi di ricorso o di impugnazione, le modalità di pagamento online, le scadenze che l'utente o l'autorità competenti sono tenuti a rispettare, i regimi di approvazione tacita e di silenzio amministrativo e, infine, le lingue supplementari in cui può essere espletata la procedura.

elezioni comunali; carte di soggiorno; procedure di naturalizzazione); "Studi o tirocini in un altro Stato membro" (sistema di istruzione in un altro Stato membro; volontariato; tirocini; attività di ricerca); "Sanità" (assistenza sanitaria in un altro Stato membro; acquisto di prodotti farmaceutici su prescrizione medica in uno Stato diverso da quello in cui è stata rilasciata la prescrizione; assicurazione sanitaria; prevenzione sanitaria); "Diritti relativi ai cittadini e alla famiglia" (nascita, custodia dei figli minorenni; responsabilità genitoriale; adozione; maternità surrogata, obblighi genitoriali; norme in materia di riconoscimento del genere; diritti e obblighi di successione in un altro Stato membro; diritti e obblighi nei casi di sottrazione transfrontaliera di minori da parte di un genitore); "Diritti dei consumatori" (acquisti di beni, contenuti digitali o servizi da un altro Stato membro; titolarità di un conto bancario in un altro Stato membro; collegamento ai servizi di pubblica utilità; pagamenti; sicurezza dei prodotti di consumo; locazione di un veicolo a motore); "Protezione dei dati personali" (esercizio dei diritti delle persone interessate in relazione alla protezione dei dati personali). Per quanto concerne le imprese, lo Sportello Digitale Unico consentirà il compimento di tutte le operazioni relative all'avvio, alla gestione e alla chiusura di un'impresa; la gestione dei dipendenti; il pagamento delle imposte e la distribuzione delle merci; il finanziamento di un'attività commerciale; gli appalti pubblici e gli obblighi in materia di sicurezza sul luogo di lavoro.

28 L'Allegato II individua i seguenti servizi online: nascita, residenza, studio, lavoro, trasferimento, pensionamento, avvio, gestione e chiusura di un'impresa.

29 L'Allegato III elenca i seguenti servizi di assistenza: sportelli unici; punti di contatto per i prodotti; punti di contatto di prodotti da costruire; centri di assistenza nazionali per le qualifiche professionali; punti di contatto nazionali per l'assistenza sanitaria transfrontaliera; Rete europea di servizi per l'impiego (EURES); Risoluzione delle controversie online (ODR).

30 Art. 8, Reg. 2018/1724.

31 Art. 9, Reg. 2018/1724.

Analogamente, la qualità delle informazioni deve essere garantita anche sui servizi di assistenza, in modo da consentire all'utente di avere accesso a una spiegazione chiara e facile per quanto concerne il tipo, le finalità e i possibili risultati del servizio offerto, i recapiti dei soggetti responsabili, le modalità di pagamento *online*, le eventuali scadenze e le lingue supplementari nelle quali le domande possono essere presentate³².

Spetta agli Stati membri assicurare che le procedure *online* nazionali siano accessibili anche agli utenti transfrontalieri in maniera interoperabile e non discriminatoria³³. Inoltre, il rispetto del principio di interoperabilità deve comportare l'istituzione di un «sistema tecnico per lo scambio automatizzato di prove tra le autorità competenti di diversi Stati membri»³⁴.

Secondo quanto stabilito all'art. 16 del Regolamento, il servizio relativo all'assistenza e alla risoluzione di eventuali problematiche deve soddisfare i seguenti requisiti minimi di qualità: (i) un tempo ragionevole di erogazione, tenendo conto della complessità della richiesta; (ii) la segnalazione all'utente circa un'eventuale proroga dei tempi di erogazione del servizio richiesto; (iii) la possibilità che gli utenti possano accedere sempre a *form* di pagamento *online*.

La reperibilità dei servizi attraverso il *Single Digital Gateway* è garantita da un «common assistance service finder», a cura della Commissione, offerto in lingua inglese. A tal fine, gli Stati membri possono avvalersi del servizio di traduzione fornito dalla Commissione.

Dal punto di vista organizzativo, il Regolamento prevede che ciascuno Stato membro nomini un "coordinatore nazionale" che, al di là degli obblighi specifici, debba fungere da punto di contatto all'interno dell'amministrazione di riferimento, per tutte le questioni concernenti il funzionamento del *Single Digital Gateway*³⁵. Gli Stati membri devono, nell'ambito della propria sfera di autonomia funzionale e gestionale, provvedere alla nomina di uno o più coordinatori incaricati dello svolgimento di tali compiti.

I coordinatori nazionali siedono, sotto la presidenza della Commissione europea, nel c.d. "Gruppo di coordinamento"³⁶. I compiti del "Gruppo di coordinamento" si sviluppano lungo le seguenti coordinate: (i) facilitare lo scambio e l'aggiornamento periodico delle migliori prassi; (ii) incoraggiare l'impiego di procedure integralmente *online*; (iii) discutere come migliorare la fruibilità della presentazione delle informazioni; (iv) assistere la Commissione nello sviluppo di soluzioni comuni concernenti le ITC di supporto allo sportello; (v) discutere e assistere la Commissione nella elaborazione e nell'attuazione del programma di lavoro annuale; (vi) discutere

³² Art. 11, Reg. 2018/1724.

³³ Art. 13, Reg. 2018/1724.

³⁴ Ai sensi dell'art. 14, il c.d. "sistema tecnico" deve consentire il trattamento delle richieste di prove da parte dell'utente, la trasmissione delle prove tra autorità competenti, la riservatezza e l'integrità delle prove, la possibilità per l'utente di esaminare le prove che devono essere utilizzate dall'autorità richiedente, un elevato livello di sicurezza per la trasmissione e il trattamento delle prove.

³⁵ Reg. n. 1724/2018, art. 28.

³⁶ Reg. n. 1724/2018, art. 29.

ed esprimere raccomandazioni alle autorità competenti e alla Commissione al fine di evitare o eliminare inutili duplicazioni dei servizi online; (vii) esprimere pareri o suggerimenti di miglioramento in merito a procedure o misure per affrontare in modo efficace eventuali problemi connessi alla qualità dei servizi; (viii) discutere l'applicazione dei principi di sicurezza e tutela della vita privata sin dalla progettazione.

La Commissione può, in ogni caso, consultare il gruppo di coordinamento del *Gateway* su qualsiasi questione relativa all'applicazione del Regolamento.

Spetta alla Commissione l'adozione del programma di lavoro annuale in cui specificare le azioni per migliorare la presentazione delle informazioni da parte delle autorità competenti³⁷. Nella predisposizione di tale programma, la Commissione deve tener conto dei *feedback* degli utenti, nonché delle proposte eventualmente formulate dagli Stati membri.

Secondo l'art. 34 – dedicato alla “Cooperazione con altre reti di informazione e di assistenza” – la Commissione, previa consultazione degli Stati membri, deciderà quali modalità informali di *governance*, fra quelli esistenti, diventano di pertinenza del gruppo di coordinamento del *Gateway*.

Da ultimo, l'art. 36 – rubricato “Relazione e riesame” – prevede che, entro il 12 dicembre 2022, e successivamente, ogni due anni, la Commissione riesaminerà l'applicazione del Regolamento e presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione sul funzionamento del *Gateway* che deve trovare fondamento nell'analisi delle statistiche e delle informazioni raccolte nell'ambito delle attività del gruppo di coordinamento. Il riesame dovrà tener conto degli sviluppi tecnologici, giuridici e di mercato attinenti allo scambio di documenti tra autorità competenti.

All'art. 39, il Regolamento fissa le tappe obbligatorie di implementazione dell'infrastruttura tecnologica. La prima tappa è stata raggiunta il 12 dicembre 2020³⁸, con l'avvio ufficiale del portale “Your Europe”, offrendo ai cittadini e alle imprese informazioni aggiornate nelle lingue ufficiali dell'UE, accesso ai servizi forniti dalle pubbliche amministrazioni e, infine, supporto attraverso i diversi centri di assistenza. Entro dicembre 2022 saranno accessibili *online* anche le informazioni di competenza delle autorità locali, mentre a partire dal 12 dicembre 2023 una serie di servizi saranno accessibili esclusivamente *online*, senza più necessità di far ricorso alla documentazione cartacea³⁹.

5. – Il *Single Digital Gateway* e la nuova regolazione del mercato dei dati nell'UE

37 Reg. n. 1724/2018, art. 31.

38 Per quanto concerne i disposti relativi agli artt. 2, 4, da 7 a 12, 16 e 17, 18 (§ 1-4), 19 e 20, 24 (§ 1-3), 25 (§ 1-4), 26 e 27.

39 Relativamente all'art. 6, 13, 14 (§ 1-8 e 10), 15.

L'istituzione del *Single Digital Gateway* delinea un modello di società europea alimentata da soluzioni digitali che mettono il cittadino al centro e, al contempo, aprono nuove opportunità per le pubbliche amministrazioni e le imprese, poiché assicura che le tecnologie possano integrarsi in modo fluido e affidabile, così da giungere a un ridisegno dei servizi pubblici con il digitale, attraverso una inedita e originale *policy* in materia di dati⁴⁰.

In questo quadro, la proposta di Regolamento sulla *governance* dei dati («*Data Governance Act*»⁴¹), adottata dalla Commissione europea il 25 novembre 2020, pone un tassello importante ai fini dell'utilizzo dei meccanismi diretti ad aumentare la disponibilità degli stessi e a superare gli ostacoli tecnici al loro riutilizzo. Il Regolamento è stato progettato per facilitare la condivisione dei dati attraverso la creazione di un mercato unico dei dati e per sostenere lo sviluppo di spazi dei dati europei in vari settori. Ciò con il chiaro obiettivo di aumentare gli *standard* di sicurezza e controllo, di rafforzare la fiducia dei cittadini e delle imprese e di offrire un modello di gestione dei dati alternativo a quello delle principali piattaforme tecnologiche. Per raggiungere tale obiettivo, il Regolamento mira a standardizzare il quadro normativo esistente, puntando al *Single Digital Gateway* quale snodo centrale per l'accesso a informazioni e servizi che consentiranno la creazione del più grande spazio globale di dati⁴².

Il potenziale economico e sociale legato all'uso dei dati è particolarmente significativo: può portare all'individuazione di nuovi prodotti e servizi, rendere la produzione più efficiente e fornire strumenti per contrastare le sfide della società. Per realizzare questo enorme potenziale, devono essere resi disponibili più dati, condivisi con fiducia e tecnicamente facili da riutilizzare. Il Regolamento sulla *governance* dei dati mira a garantire che le azioni degli Stati membri sui dati siano allineate per sostenere lo sviluppo di spazi di dati europei comuni. In questo contesto, la creazione di una rete di intermediari di dati affidabili e neutrali e un regime di supervisione composto da autorità di monitoraggio nazionali, unitamente a un comitato europeo per l'innovazione dei dati, sono componenti fondamentali di tale strategia.

40 I dati sono considerati il futuro motore dell'economia e dell'industria europea, fondamentali per garantire sviluppo, crescita e innovazione in una vasta gamma di settori. Attualmente, la "data economy" incide sul PIL dell'UE per 2,6%. L'accesso a grandi quantità di dati è una risorsa essenziale per stimolare lo sviluppo del mercato unico europeo. La quantità di dati generati da autorità pubbliche, imprese e cittadini è in costante crescita e si prevede che aumenterà di cinque volte entro il 2025. La loro gestione rientra nella Direttiva sugli *Open Data* che, tuttavia, non disciplina il trattamento di tutti i dati che non possono essere resi disponibili in quanto ricompresi nella categoria di dati personali.

41 Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla governance europea dei dati*, COM(2020), 767 Final, 25-11-2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0767&from=EN>).

42 Attualmente, la cornice normativa per la protezione dei dati comprende tre principali atti, ossia il GDPR, il Regolamento sulla libera circolazione dei dati non personali e la Direttiva sui dati aperti. Il Regolamento sulla *governance* dei dati è la prima delle iniziative del programma di lavoro della Commissione per il 2021 e sarà integrato dal "Data Act", previsto per la fine del 2021.

La Commissione prevede l'introduzione di una cornice legislativa per la *governance* dei dati europei incentrata su nove "spazi dati comuni europei", che comprendono salute, ambiente, energia, agricoltura, mobilità, finanza, manifatturiero, competenze e pubblica amministrazione⁴³.

Per quel che qui interessa, lo spazio dei dati per la Pubblica Amministrazione viene pensato per migliorare la trasparenza e la razionalizzazione della spesa pubblica, sia a livello europeo che nazionale, nonché per consentire di implementare un autentico "GovTech", in grado di offrire servizi pubblici di qualità e sempre più rispondenti alle esigenze dei cittadini. La creazione di uno spazio europeo dei dati per la pubblica amministrazione renderà più facile per i cittadini esprimere il proprio consenso all'uso dei propri dati, mentre le imprese potranno sperimentare una significativa riduzione dei costi legati all'acquisizione, integrazione ed elaborazione degli stessi.

Gli Stati membri dovranno dotarsi dei mezzi tecnici per garantire il pieno rispetto della *privacy* e della riservatezza, come l'anonimizzazione o il trattamento dei dati in infrastrutture gestite e controllate dal settore pubblico. A tal fine, il Regolamento prevede la creazione di un gruppo di esperti, l'*European Innovation Board*, per promuovere e facilitare la condivisione delle migliori prassi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Nella strategia dei dati delineata dalla Commissione europea, le politiche di e-GOV devono dunque muoversi nella direzione di comportare la formazione di un ambiente interconnesso basato sull'utilizzo libero e trasparente dei dati, in grado di generare effetti positivi sulla crescita e sulla competitività. In tale contesto, il successo del *Single Digital Gateway* può costituire uno stimolo importante non solo per la riduzione dei costi di erogazione per le amministrazioni, ma altresì per concorrere a sviluppare quella economia dei dati che rappresenta un obiettivo centrale nell'ambito del mercato unico europeo.

6. – Il *Single Digital Gateway* e l'*European Interoperability Framework*.

Nel contesto della politica e della strategia europea per l'*e-government*, le ICTs rappresentano non solo un mezzo per migliorare i servizi pubblici, ma anche un modo per consentire la piena implementazione della *governance* multilivello. Quest'ultima consiste in una rete crescente di amministrazioni locali e nazionali in tutta l'UE e nell'emergere di un nuovo e più integrato "spazio pubblico europeo" i cui servizi – digitalizzati e interconnessi attraverso dati pubblici scambiati in formato

⁴³ Gli spazi dati europei consentiranno lo scambio di dati provenienti dall'UE, sia dal settore pubblico che dalle imprese, in modo affidabile e a un costo inferiore, stimolando così lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi basati sui dati. Ogni singolo "spazio-dati" sarà composto sia da un'infrastruttura tecnologica che da adeguati meccanismi di *governance*.

aperto – sono accessibili attraverso il *Single Digital Gateway*. Tutto ciò «presuppone l'esistenza di un approccio coordinato a tutti i livelli quando la legislazione viene elaborata, quando le pubbliche amministrazioni organizzano i propri processi lavorativi, quando si gestiscono le informazioni e si sviluppano sistemi informatici per attuare i servizi pubblici»⁴⁴. Per tale motivo, il concetto di “interoperabilità” ha acquisito un ruolo centrale nel processo europeo di *e-Government*⁴⁵.

Un'efficace interoperabilità tra reti, dispositivi, applicazioni, archivi di dati e servizi rappresenta quindi uno degli obiettivi principali della nuova strategia digitale, che mira a stimolare l'emergere di una società autenticamente digitale e a promuovere l'innovazione e la competitività del mercato unico. Per questa ragione, la Commissione sostiene la necessità che i principali attori del mercato debbano essere indotti a perseguire politiche commerciali favorevoli all'interoperabilità. Infatti, in un'economia interconnessa, l'interoperabilità di un'ampia varietà di reti, dispositivi e servizi sarà fondamentale. I benefici attesi dalla strategia digitale europea dipendono, in gran parte, dalla interoperabilità tra reti, *software* e dati⁴⁶.

Al fine di promuovere un approccio dell'UE al miglioramento dell'interoperabilità, la Commissione ha avviato, con Decisione UE/2015/2240, un programma dedicato denominato ISA (*Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens*), cui ha fatto seguito, nel 2016, l'aggiornamento “ISA²”. Il programma ha una durata di cinque anni con un bilancio totale di circa 131 milioni di euro, come prosecuzione di una serie di programmi dell'UE sull'interoperabilità avviati originariamente nel 1995. È composto da molteplici azioni che sviluppano soluzioni che mirano a quattro livelli di interoperabilità

44 Commissione europea, *Quadro europeo di interoperabilità. Strategia di attuazione*, COM (2017. 134, Bruxelles, 23-03-2017, p. 2.

45 Cfr. G. Misuraca, G. Alfano, G. Viscusi, *Interoperability Challenges for ICT-enabled Governance: Towards a pan-European Conceptual Framework*, in *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 6, 2011, 95 ss.

46 Tale sfida pone in capo alla Commissione europea una serie di compiti istituzionali per la transizione al digitale, attraverso la messa a disposizione di tutti gli strumenti abilitanti che assicurano l'interazione e lo scambio di informazioni tra organismi pubblici e cittadini senza necessità di specifiche integrazioni. Già nella Strategia per il mercato unico digitale del 6 maggio 2015, la Commissione riconosce che l'interoperabilità è un presupposto per «connessioni più efficienti attraverso le frontiere, fra le diverse comunità e fra i diversi servizi e amministrazioni pubbliche». In questa sede, la Commissione ha individuato nella mancanza di interoperabilità uno dei sette «ostacoli più significativi» del «circolo virtuoso» della digitalizzazione. Una delle difficoltà legate alla trattazione del tema dell'interoperabilità è l'assenza di una chiara e identificata definizione. In generale, l'interoperabilità denota la capacità di un sistema, prodotto o servizio di comunicare e funzionare con altri sistemi, prodotti e servizi tecnicamente diversi. La questione dell'interoperabilità nell'economia digitale riguardano tipicamente lo scambio di informazioni e dati. Palfrey e Gasser, due figure di spicco del dibattito sull'interoperabilità, definiscono quest'ultima come la «capacità di trasferire e rendere utili dati e altre informazioni attraverso sistemi, applicazioni o componenti». L'interoperabilità è stata proposta come principio normativo per ogni nuova generazione di tecnologie. Nel 2015, Gasser ha sostenuto l'interoperabilità nel contesto dell'IoT. Più recentemente, nel 2019, Marsden e Nicholls hanno avanzato la stessa considerazione per l'IA. Oggi, l'interoperabilità è sempre più vista come uno strumento normativo per combattere il predominio del mercato delle piattaforme *online* (I. Brown, *Interoperability as a tool for competition regulation*, 2020 (<https://osf.io/preprints/lawarxiv/fbvxd>)).

(giuridico, organizzativo, semantico e tecnico) e ai diversi ambiti di intervento (dagli appalti pubblici alle iniziative legislative dei cittadini dell'UE).

Nel 2019, le 54 azioni del programma sono intervenute a migliorare il modo in cui le amministrazioni pubbliche dell'UE comunicano tra essi e il modo in cui interagiscono con i cittadini e le imprese, contribuendo alla strategia del mercato unico digitale. In particolare, le soluzioni messe in campo sono state sviluppate attorno a principi chiave, quali l'"user-centricity", "once only" e "interoperability-by-default", cui gli Stati membri si sono impegnati con la Dichiarazione di Tallin sull'*eGovernment*. L'efficacia di queste soluzioni è rafforzata dalla sinergia con altri programmi dell'UE, come il "Connecting Europe Facility" (CEF), un programma di finanziamento che fornisce supporto all'interazione transfrontaliera tra le infrastrutture dei servizi digitali degli Stati membri e lo "Structural Reform Support Programme" (SRSP), che sostiene lo sviluppo delle capacità IT nazionali. Accanto a tali iniziative, la Commissione europea, alla fine del 2016, ha lanciato "CPSV-AP 2.0" ("Core Public Service Vocabulary-Application Profile", un vocabolario fondamentale per la modellazione dei servizi erogati dalle PA. Nello specifico, le ontologie definiscono degli standard semantici, al fine di creare un unico modello condiviso e "machine-readable" per tutte le PA, sia a livello nazionale che europeo.

Con la Comunicazione COM(2017) 134 del 23 marzo 2017, la Commissione europea ha adottato il nuovo quadro europeo di interoperabilità EIF (*European Interoperability Framework*)⁴⁷, finalizzato a sviluppare «un approccio coordinato a tutti i livelli» nell'ambito della digitalizzazione dei servizi pubblici europei⁴⁸.

7. – Il piano di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia e la realizzazione dello "Sportello Unico di Accesso".

In Italia, il recepimento del Regolamento n. 2018/1724, istitutivo del *Single Digital Gateway*, ha coinvolto ben 19 siti Web e sei centri di assistenza, sotto la direzione del Dipartimento per le Politiche Europee.

⁴⁷ L'attenzione dell'UE nei riguardi dell'interoperabilità tra le PA era già stata palesata nel 1999, con la Dec. n. 1719/1999/CE del Parlamento e del Consiglio, del 12 luglio 1999, che dettava una serie di orientamenti per la costruzione di reti transeuropee di trasmissione elettronica di dati tra le varie amministrazioni. Successivamente, nel 2010, la Commissione ha adottato la Comunicazione "Verso l'interoperabilità dei servizi pubblici europei", contenente in allegato la strategia europea per l'interoperabilità (SEI) e il quadro europeo di interoperabilità (QUEI). A far data da questa Comunicazione, il quadro europeo di interoperabilità ha rappresentato un punto di riferimento fuori e dentro l'UE e ha funto da base per la maggior parte delle strategie e dei quadri nazionali di interoperabilità (QNI).

⁴⁸ Il quadro europeo di interoperabilità è promosso e aggiornato dal programma ISA2 (*Interoperability Solutions for European Public Administrations, Business and Citizenship*) che ha l'obiettivo di rendere efficiente, efficace, tempestiva e di elevata qualità l'interazione elettronica transfrontaliera e intersettoriale. Oltre a EIF, il governo dell'interoperabilità in Europa comprende anche un'architettura di riferimento denominata EIRA (*European Interoperability Reference Architecture*) che ha l'obiettivo di supportare la progettazione di servizi o l'analisi di servizi esistenti.

Al fine di favorire la transizione digitale della pubblica amministrazione e migliorare l'accessibilità degli strumenti informatici, l'Agenzia italiana per il digitale (AGID) ha emanato il 10 gennaio 2020 le "Linee Guida sull'accessibilità degli strumenti informatici", contenenti informazioni dettagliate rivolte alle amministrazioni, finalizzate a rendere maggiormente fruibili tali strumentazioni da parte della pubblica amministrazione e dei cittadini. In particolare, le Linee Guida definiscono i requisiti tecnici per l'accessibilità agli strumenti informatici, inclusi i siti Web e le applicazioni *mobile*, le tecniche per la verifica dell'accessibilità degli strumenti informatici, il modello della dichiarazione di accessibilità e le linee per il monitoraggio e la valutazione di conformità degli strumenti stessi.

I destinatari delle Linee Guida sono le pubbliche amministrazioni, le imprese pubbliche, le aziende municipalizzate, le aziende di trasporto e gli organismi di diritto pubblico, nonché tutti i soggetti che beneficiano di contributi pubblici dovranno dunque attentamente valutare lo stato di conformità e delle proprie infrastrutture digitali e compilare una "Dichiarazione di Accessibilità" tramite una procedura resa disponibile dall'Agenzia Digitale⁴⁹. Con tale Dichiarazione, il Responsabile della Transizione Digitale dell'ente rende pubblico lo stato – appunto – di "accessibilità" di ogni sito Web e applicazione *mobile* di appartenenza dell'ente stesso. In particolare, la Dichiarazione dovrà accertare che l'infrastruttura digitale dell'ente sia finalizzata all'inclusione degli utenti con disabilità, nonché predisporre un "Meccanismo di Feedback" per consentire ai cittadini di inviare eventuali segnalazioni.

A tale iniziativa, ha fatto poi seguito, nel luglio 2020, l'approvazione del "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione" (2020-2022), il cui obiettivo è di promuovere la trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, nel contesto «del mercato unico europeo di beni e servizi digitali, secondo una strategia che in tutta la UE si propone di migliorare l'accesso *online* ai beni e servizi per i consumatori e le imprese e creare le condizioni favorevoli affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi per massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea».

La necessità di favorire l'accessibilità dei servizi essenziali nazionali attraverso il *Single Digital Gateway* ha richiesto l'adozione di un approccio multidisciplinare, favorendo l'implementazione di metodologie e tecniche interoperabili nella progettazione di ogni singolo servizio.

Sotto altro profilo, l'avvio del *Single Digital Gateway* Ciò ha altresì richiesto l'avvio di un'efficace azione di semplificazione dei processi interno alla Pubblica Amministrazione, diretta a prevedere, sul piano più propriamente tecnologico, un utilizzo diffuso di soluzioni "*software as a service*", l'adozione di modelli validati e la condivisione di software tra le diverse amministrazioni, al fine di ridurre la frammentazione che si pone ancora come uno degli ostacoli più impattanti al

⁴⁹ L'applicazione *online* realizzata dall'AGID deve rispettare la modellistica stabilita dalla Direttiva Ue 2016/2102.

processo di transizione digitale. Tutto ciò sotto il costante monitoraggio da parte della PA dei propri servizi *online*.

Per quanto attiene al rapporto con l'utente, il Piano Triennale concentra l'attenzione sulla necessità che la Pubblica Amministrazione conduca azioni dirette a incentivare l'uso del canale *online* rispetto a quello esclusivamente fisico, con la possibilità che ogni singolo servizio sia accessibile da qualsiasi dispositivo, nel pieno rispetto delle norme riguardanti l'accessibilità agli strumenti informatici, nonché al *General Data Protection Regulation*. Inoltre, al fine di semplificare e agevolare l'utilizzo del servizio, sia a livello nazionale che europeo, è richiesto il pieno rispetto del principio "*one only*", così da richiedere agli utenti i soli dati non in possesso della Pubblica Amministrazione, garantendo che gli stessi possano accedere ai singoli servizi attraverso un sistema di autenticazione previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD).

La convergenza digitale della gran parte dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione richiede, altresì, la messa in sicurezza delle infrastrutture allocate all'interno del territorio nazionale, avviando, laddove non ancora previsto, un processo di razionalizzazione che debba prevedere la migrazione verso infrastrutture in grado di garantire «requisiti di qualità sufficienti, scegliendo tra le infrastrutture del Polo Strategico Nazionale delle infrastrutture digitali (PSN) e le infrastrutture e i servizi *cloud* qualificati da AGID».

La necessità che i servizi siano accessibili sia a livello nazionale che europeo, attraverso il *Single Digital Gateway*, ha richiesto altresì la predisposizione di apposite "Linee Guida per transitare al nuovo modello di interoperabilità", che hanno recepito le indicazioni dell'*European Interoperability Framework*.

8. – Considerazioni di sintesi.

Con l'istituzione del "*Single Digital Gateway*", l'Unione europea si è voluta dotare di uno strumento che facilita l'accesso *online* alle informazioni, alle procedure amministrative e ai servizi di informazione per le attività transfrontaliere di cittadini e imprese all'interno del mercato unico europeo, accelerando la realizzazione di uno spazio ordinamentale digitalizzato e tecnologicamente evoluto. Ad oggi, parte degli obiettivi sono ancora da raggiungere ma la consacrazione, nel dicembre 2020, della piena operatività del *Single Digital Gateway* ha rappresentato un passo importante verso l'implementazione di un innovativo modello organizzativo della pubblica amministrazione, in grado di garantire un autentico diritto di accesso ai servizi *online*. In questo contesto, il progetto di *Single Digitale Gateway* è destinato ad ampliarsi e ad assumere un ruolo sempre più centrale nella strategia digitale europea, soprattutto nella direzione di contribuire ad accrescere la fiducia dei cittadini nelle capacità degli Stati e dell'UE di assicurare una gestione pubblica e trasparente dei dati e dei servizi. Attualmente sono quasi esclusivamente le società private che stanno costruendo imperi digitali e stabilendo il punto di riferimento per

l'economia dei dati. Ma gli Stati e l'UE hanno un potenziale inespresso per migliorare significativamente l'efficienza e fornire valore aggiunto a cittadini e imprese nell'accesso alle informazioni e ai servizi.