



Südtiroler Einzugsdienste  
Alto Adige Riscossioni

# **L'amministrazione digitale nell'ordinamento dell'Unione europea**

**Philipp Rossi (Responsabile Servizio tributi provinciali) – Seminario ANCREL – Bolzano – 27/11/2023**

1. Il punto di partenza. Cosa significa amministrazione digitale?
2. Il problema della competenza
3. Il metodo seguito dall'Unione europea
4. La tutela dei dati personali
5. Il mercato unico digitale
6. I dati nel settore pubblico
7. Il riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico
8. L'autenticazione qualificata
9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'*e-government*
10. Prospettive attuali e future
11. Conclusioni

# 1. Il punto di partenza. Cosa significa amministrazione digitale?

- » Diversi tentativi, ma mancanza di una definizione unitaria
- » Elemento comune: impiego di strumenti informatici nell'organizzazione pubblica
- » Elementi accessori: effetti della digitalizzazione

## Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale (COM/2021/118 final)

La digitalizzazione può diventare un fattore determinante in materia di acquisizione di diritti e libertà, consentendo alle persone di stabilire dei contatti al di là di territori specifici, posizioni sociali o gruppi di comunità e offrendo nuove possibilità di apprendimento, divertimento, lavoro, scoperta e realizzazione delle proprie ambizioni

- » Inizialmente solo in processi interni, poi nelle relazioni con gli esterni
- » Rapido e costante sviluppo tecnologico

## 2. Il problema della competenza?

» Assenza di riferimenti espliciti alla digitalizzazione nei Trattati

**Diritti fondamentali**

**Mercato interno e libertà fondamentali**

**Ravvicinamento delle legislazioni**

**Costruzione e sviluppo di reti transeuropee**

**Ricerca e sviluppo tecnologico**

**Misure per l'elaborazione di statistiche**

## 3. Il metodo

» Due fasi di regolazione:

**1 Ricerca tecnologica**

**2 Mercato unico e diritti fondamentali**

» Due tipi di strumenti:

**1 Atti di *soft law***

**2 Atti vincolanti**

» *Open coordination method*

## 4. La tutela dei dati personali

### Art. 8 CDFUE

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica.
3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

### Art. 16 TFUE

1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano.
2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le norme relative alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati di carattere personale da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione, nonché da parte degli Stati membri nell'esercizio di attività che rientrano nel campo di applicazione del diritto dell'Unione, e le norme relative alla libera circolazione di tali dati. Il rispetto di tali norme è soggetto al controllo di autorità indipendenti.

» Dalla sentenza *Stauder* al Regolamento generale sulla protezione dei dati 2016/679



# 4. La tutela dei dati personali

### Cittadini più garantiti

Il Regolamento introduce regole più chiare in materia di informativa e consenso, definisce i limiti al trattamento automatizzato dei dati personali, pone le basi per l'esercizio di nuovi diritti, stabilisce criteri rigorosi per il trasferimento dei dati al di fuori dell'Ue e per i casi di violazione dei dati personali (data breach).

 <b>INFORMATIVA</b> Informazioni più chiare e complete sul trattamento	 <b>CONSENSO</b> Consenso, strumento di garanzia anche on line	 <b>TRATTAMENTI AUTOMATIZZATI</b> Limiti alla possibilità per il titolare di adottare decisioni solo sulla base di un trattamento automatizzato di dati
 <b>NUOVI DIRITTI</b> Più tutele e libertà con il diritto all'oblio e il diritto alla portabilità dei dati	 <b>TRASFERIMENTO DATI</b> Garanzie rigorose per il trasferimento dei dati al di fuori dell'Ue	 <b>DATA BREACH</b> Obbligo di comunicare i casi di violazione dei dati personali (data breach)

### Novità per le imprese e gli enti

Imprese ed enti avranno più responsabilità, ma potranno beneficiare di semplificazioni. In caso di inosservanza delle regole sono previste sanzioni, anche elevate.

 <b>NORMATIVA UNICA</b> Un unico insieme di norme per tutti gli Stati dell'Unione europea	 <b>ACCOUNTABILITY</b> Approccio basato sulla valutazione del rischio che premia i soggetti più responsabili	 <b>CERTIFICAZIONI E CODICI DEONTOLOGICI</b> Semplificazioni per i soggetti che offrono maggiori garanzie e promuovono sistemi di autoregolamentazione
--	---	---

Fonte: altalex.com

Scheda di sintesi a mero scopo divulgativo. Per un quadro completo della materia, si rimanda alla legislazione in tema di protezione dei dati personali e ai provvedimenti dell'Autorità.

**GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

## Regolamento (UE) 2016/679

### Una sintesi per aziende ed enti

- Rispettare i diritti delle persone**

Ogni trattamento deve fondarsi sul rispetto dei principi fissati nel Regolamento (artt. 5 e 6) e garantire agli interessati tutti i diritti previsti (artt. 13-22).
- Individuare il rischio e svolgere una valutazione d'impatto**

Al titolare spetta il compito di decidere autonomamente le modalità, le garanzie e i limiti del trattamento dei dati personali, anche attraverso un apposito processo di valutazione che tenga conto dei rischi noti o evidenziabili e delle misure tecniche e organizzative (anche di sicurezza) necessarie per mitigare tali rischi, eventualmente consultando il Garante alla luce di questa valutazione.
- Redigere un registro dei trattamenti**

Si tratta di uno strumento fondamentale per disporre di un quadro aggiornato dei trattamenti in essere. I contenuti minimi sono indicati all'art. 30 del Regolamento. Deve avere forma scritta, anche elettronica, e va esibito su richiesta al Garante.
- Garantire la sicurezza dei dati**

Il titolare e il responsabile del trattamento sono obbligati ad adottare misure tecniche e organizzative idonee a garantire un livello di sicurezza adeguato al rischio del trattamento (con l'obiettivo di evitare distruzione accidentale o illecita, perdita, modifica, rivelazione, accesso non autorizzato).
- Nominare un Responsabile della protezione dei dati**

La designazione (in vari casi obbligatoria) di un RPD riflette l'approccio responsabilizzante del Regolamento. Fra i suoi compiti rientrano la sensibilizzazione e formazione del personale, la sorveglianza sullo svolgimento della valutazione di impatto, la funzione di punto di contatto per gli interessati e per il Garante per ogni questione attinente l'applicazione del Regolamento.

**Scopri di più su: [www.garanteprivacy.it/home/doveri](http://www.garanteprivacy.it/home/doveri)**

Fonte: garanteprivacy.it



## 4. La tutela dei dati personali

### Ambito di applicazione territoriale

#### Art. 3 RGPD (Ambito di applicazione territoriale)

1. Il presente regolamento si applica al trattamento dei dati personali effettuato nell'ambito delle attività di uno stabilimento da parte di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento nell'Unione, indipendentemente dal fatto che il trattamento sia effettuato o meno nell'Unione.
2. Il presente regolamento si applica al trattamento dei dati personali di interessati che si trovano nell'Unione, effettuato da un titolare del trattamento o da un responsabile del trattamento che non è stabilito nell'Unione, quando le attività di trattamento riguardano:
  - a) l'offerta di beni o la prestazione di servizi ai suddetti interessati nell'Unione, indipendentemente dall'obbligatorietà di un pagamento dell'interessato; oppure
  - b) il monitoraggio del loro comportamento nella misura in cui tale comportamento ha luogo all'interno dell'Unione.
3. Il presente regolamento si applica al trattamento dei dati personali effettuato da un titolare del trattamento che non è stabilito nell'Unione, ma in un luogo soggetto al diritto di uno Stato membro in virtù del diritto internazionale pubblico.

## 4. La tutela dei dati personali

### Il ruolo delle autorità di controllo degli Stati membri

- » Il modello delle *authorities*
- » Ogni Stato è tenuto ad incaricare una o più autorità pubbliche indipendenti di sorvegliare l'applicazione del Regolamento (art. 51 RGPD)
- » Cooperazione transfrontaliera tra autorità (art. 60 ss. RGPD)

### Il rapporto tra Regolamento e normative nazionali

- » Applicazione diretta, ma «margine di manovra degli Stati membri» (cons. 10 RGPD)
- » Tutela delle persone giuridiche?

## 5. Il mercato unico digitale

» L'integrazione economica quale finalità primigenia delle Comunità europee

### Art. 3 TUE

3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

### Art. 26 TFUE

1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.
2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.
3. Il Consiglio, su proposta della Commissione, definisce gli orientamenti e le condizioni necessari per garantire un progresso equilibrato nell'insieme dei settori considerati.

» Il mercato unico digitale quale *species* del mercato unico

## 5. Il mercato unico digitale

### **La Direttiva relativa ai servizi nel mercato interno 2006/123/CE**

- » Spinta verso la liberalizzazione, nell'ottica di favorire la libertà di stabilimento
- » Riduzione oneri amministrativi e burocratici, semplificazione procedure
- » Istituzione di sportelli unici (art. 6) → SUAP

### **Il Regolamento che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta 2015/2120**

- » Abrogazione tariffe *roaming*

### **Il Regolamento relativo alla portabilità transfrontaliera di servizi di contenuti online 2017/1128**

- » Accessibilità dei contenuti legalmente acquistati nel proprio Stato membro di appartenenza in tutto il territorio dell'Unione

## 5. Il mercato unico digitale

### **Il Regolamento WiFi4EU 2017/1953**

- » Sussidi per fornire connettività WiFi gratuita in luoghi pubblici → Bandi UE

### **Il Regolamento recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione 2018/302**

- » Discriminazione dei clienti nel commercio online → Divieto blocchi geografici

### **Il *Digital Services Act* (Regolamento sui servizi digitali 2022/2065)**

- » Modifica Direttiva sul commercio elettronico 2000/31
- » Obblighi a carico delle piattaforme che offrono servizi di intermediazione dell'informazione (es. motori di ricerca)

### **Il *Digital Markets Act* (Regolamento sui mercati digitali 2022/1925)**

- » Obblighi a carico dei c.d. *gatekeeper*, piattaforme commercio digitale (es. Amazon)

## 5. Il mercato unico digitale

### La Direttiva sulla riduzione dei costi della banda larga 2014/61

- » Obiettivo: facilitare e incentivare l'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità promuovendo l'uso condiviso dell'infrastruttura fisica esistente e consentendo un dispiegamento più efficiente di infrastrutture fisiche nuove in modo da abbattere i costi dell'installazione di tali reti
- » «Facilitatori naturali»: operatori di rete (imprese, anche pubbliche, che forniscono infrastrutture) a cui vengono imposti diritti (offrire a chi fornisce reti di comunicazione elettronica accesso a proprie reti) e obblighi (soddisfare richieste accesso).
- » Italia: attuazione con d.lgs. n. 33/2016 – istituzione del «Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI)»

## 5. Il mercato unico digitale

### **Direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno 2007/64 (PSD 1)**

- » Obiettivo: definire un quadro giuridico unico per i servizi di pagamento elettronici
- » Obblighi a carico dei prestatori di servizi di pagamento (obblighi informativi)
- » Regime di autorizzazione
- » Favorire l'utilizzo di strumenti elettronici da parte dei cittadini
- » Italia: recepimento con d.lgs. n. 11/2010

## 5. Il mercato unico digitale

### **Direttiva relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno 2015/65 (PSD 2)**

- » Ulteriore base giuridica per lo sviluppo di un mercato unico dei servizi di pagamento maggiormente integrato
- » Finalità: aumento della concorrenza
- » Autenticazione a due fattori
- » Italia: recepimento con d.lgs. n. 218/2017

## 6. I dati nel settore pubblico

» Rilevanza dell'economia dei dati nel contesto dell'Unione

### Il Regolamento sulla *governance* dei dati 2022/868

#### Art. 1 Regolamento sulla *governance* dei dati

1. Il presente regolamento stabilisce:
  - a) le condizioni per il riutilizzo, all'interno dell'Unione, di determinate categorie di dati detenuti da enti pubblici;
  - b) un quadro di notifica e controllo per la fornitura di servizi di intermediazione dei dati;
  - c) un quadro per la registrazione volontaria delle entità che raccolgono e trattano i dati messi a disposizione a fini altruistici; e
  - d) un quadro per l'istituzione di un comitato europeo per l'innovazione in materia di dati.
2. Il presente regolamento non crea, per gli enti pubblici, alcun obbligo di consentire il riutilizzo dei dati, né esenta gli enti pubblici dai loro obblighi di riservatezza ai sensi del diritto dell'Unione o nazionale.

» Facoltà per gli enti pubblici di concedere/negare l'accesso a una o più categorie di dati

» Gli enti pubblici possono imporre tariffe per consentire il riutilizzo dei dati

## 6. I dati nel settore pubblico

### **Il Regolamento che istituisce il Centro europeo di competenza per la cibersecurity 2021/887**

- » Direttiva NIS (*Network and Information Security*) 2016/1148
- » Cybersicurezza: «le attività necessarie per proteggere la rete e i sistemi informativi, gli utenti di tali sistemi e altre persone interessate dalle minacce informatiche» (art. 2, num. 1)
- » Designazione dei centri nazionali di coordinamento, i quali fungono da punti di contatto a livello nazionale
- » Italia: d.l. n. 82/2021 – istituzione dell’Agenzia per la cybersicurezza nazionale

## 7. Il riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico

### La Direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale 2003/4

- » Informazione ambientale quale primo ambito di applicazione del diritto di informazione (prima direttiva del 1990, 1998 Convenzione di Aarhus)
- » Garanzia del diritto di accesso all'informazione ambientale detenuta dalle autorità pubbliche o per conto di esse e termini e condizioni di base
- » «Informazione ambientale»: qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica o in qualunque altra forma materiale concernente lo stato degli elementi dell'ambiente (art. 2, par. 1, lett. a)

### La Direttiva *INSPIRE* 2007/2

- » Istituisce un'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea
- » «Dati geografici»: sistemi di coordinate, unità amministrative, parcelle catastali, ecc.
- » Dati riferiti ad attività suscettibili di ripercussioni ambientali

## 7. Il riutilizzo delle informazioni nel settore pubblico

### La Direttiva relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione nel settore pubblico 2019/1024

- » Controllo diffuso sull'operato dei pubblici poteri e mercato interno dell'informazione
- » Impone agli Stati membri di agevolare il riutilizzo dei dati e di mettere i c.d. dati aperti obbligatoriamente a disposizione di soggetti privati
- » Detta un complesso di norme minime in materia di riutilizzo e di modalità pratiche per agevolare il riutilizzo dei documenti esistenti in possesso degli enti pubblici
- » Principio di trasparenza quale elemento del c.d. *open government*
- » Non vengono tuttavia introdotti un diritto di accesso generalizzato né una deroga al RGPD
- » Italia: attuazione con d.lgs. n. 200/2021

## 8. L'autenticazione qualificata

# spod



TOKEN + SIM CARD



LETTORE + SMART CARD

Fonte: demosdata.it



## 8. L'autenticazione qualificata

### La Direttiva relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche 1999/93

- » Obiettivo: agevolare l'uso delle firme elettroniche e contribuire al loro riconoscimento giuridico → Quadro giuridico comune nell'Unione in funzione del mercato unico

**Firma elettronica**

**Firma elettronica avanzata**

**Prestatore di servizi di certificazione**

- » Facoltà per gli Stati membri di «introdurre o conservare sistemi di accreditamento facoltativi volti a fornire servizi di certificazione di livello più elevato» (art. 3, c. 2)
- » Tuttavia, gli Stati membri non possono «limitare la prestazione di servizi di certificazione originati in un altro Stato membro» (art. 4, c. 1)
- » Effetti giuridici delle firme elettroniche
- » Italia: attuazione con d.lgs. n. 10/2002

## 8. L'autenticazione qualificata

### Il Regolamento in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno 2014/910

- » Obiettivo: fornire una base normativa a livello UE per i servizi fiduciari ed i mezzi di identificazione elettronica degli Stati membri

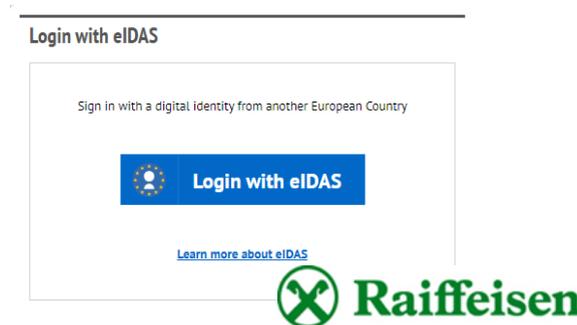
#### Identificazione elettronica

Il processo per cui si fa uso di dati di identificazione personale in forma elettronica che rappresentano un'unica persona fisica o giuridica, o un'unica persona fisica che rappresenta una persona giuridica

- » Principio del reciproco riconoscimento dei mezzi di identificazione elettronica rilasciati dagli Stati membri (art. 6) → realizzazione del mercato interno
- » Gli Stati membri riconoscono i mezzi di identificazione elettronica → notifica UE
- » Quadro di interoperabilità

#### Servizi fiduciari

firme elettroniche, sigilli elettronici o validazioni temporali elettroniche, servizi elettronici di recapito certificato



## 9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'*e-government*

### **Soft law – di cosa si tratta?**

- » Nozione di derivazione internazionalistica → «regole di condotta che, in linea di principio, non hanno valore giuridico vincolante ma che tuttavia possono avere un effetto pratico» (*Synder*)

#### **Art. 288 TFUE**

Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi.

Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.

- » Atti atipici: lettere, comunicazioni, inviti, dichiarazioni, risoluzioni, conclusioni, codici di condotta, istruzioni pratiche, programmi generali, libri bianchi, libri verdi, ecc.

## 9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'*e-government*

- » Possibile classificazione: *pre-law*, *post-law* e *para-law*
- » Applicabilità del principio di attribuzione ex art. 5, comma 2 TFUE?
- » Efficacia?

**CGUE C-322/88, *Grimaldi / Fonds des maladies professionnelles*, EU:C:1989:646 p.to 18**

«Le Raccomandazioni della Commissione (...) non possono di per sé attribuire ai singoli diritti di cui essi possono avvalersi dinanzi ai giudici nazionali. Tuttavia, questi ultimi sono tenuti a prendere in considerazione le raccomandazioni ai fini della soluzione delle controversie sottoposte al loro giudizio, in particolare qualora siano di aiuto nell'interpretazione di altre norme nazionali o comunitarie.»

## 9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'*e-government*

### L'amministrazione digitale negli atti di *soft law* della Commissione

- » Rapporto *Delors*: per la prima volta si parla di «società dell'informazione»
- » Piani di azioni *eEurope 2002* ed *eEurope 2005*

#### « Il ruolo dell'*eGovernment* per il futuro dell'Europa » (COM/2003/567 final)

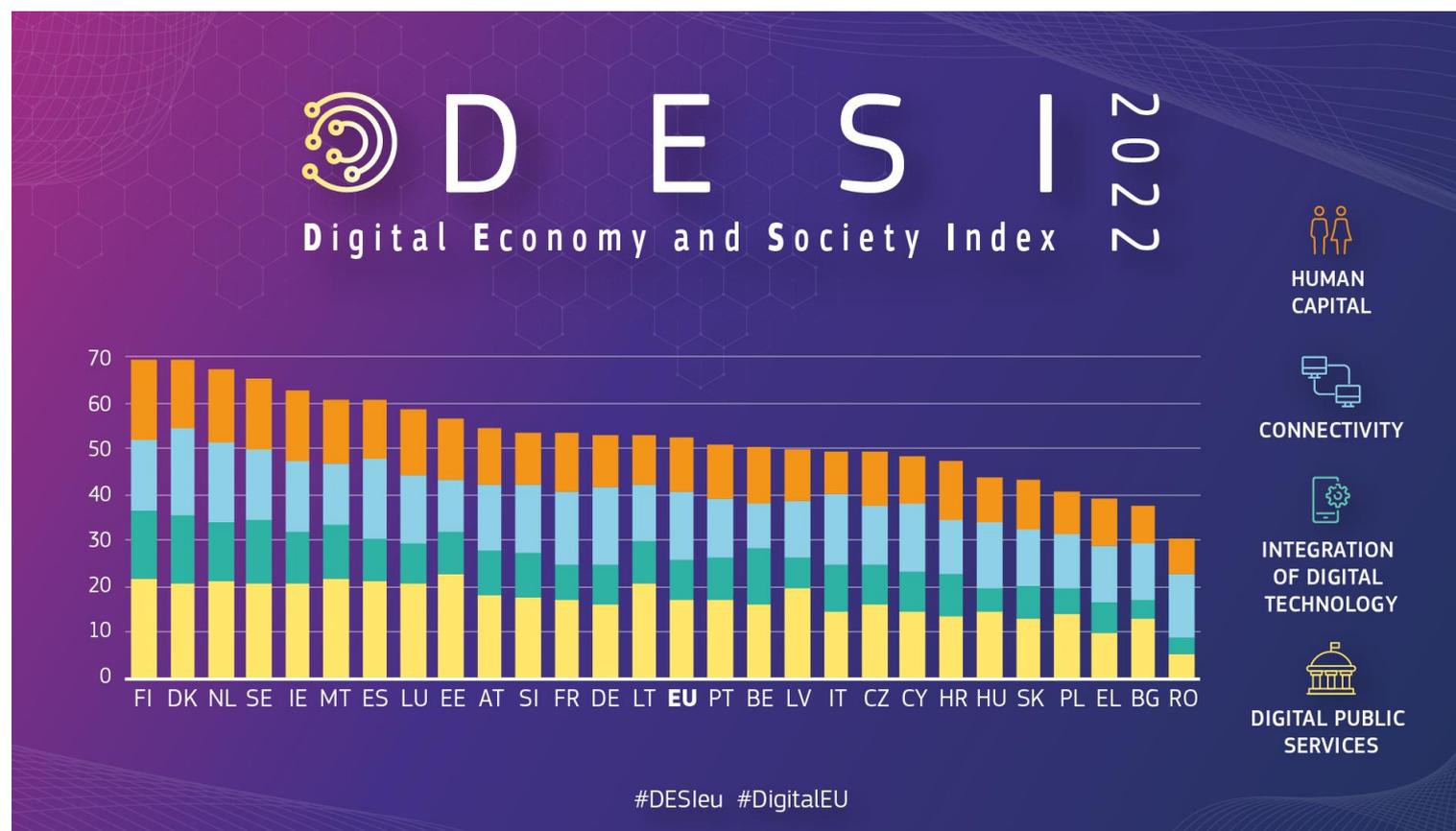
Per *eGovernment* si intende l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche.

- » Evoluzione dottrinale della nozione di *e-government*
- » Dall'*Agenda Digitale Europea* alla *Dichiarazione di Tallin sull'e-government*: verso un'amministrazione digitale europea

## 9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'e-government

La misurazione dello stato dell'arte della digitalizzazione – il *DESI*

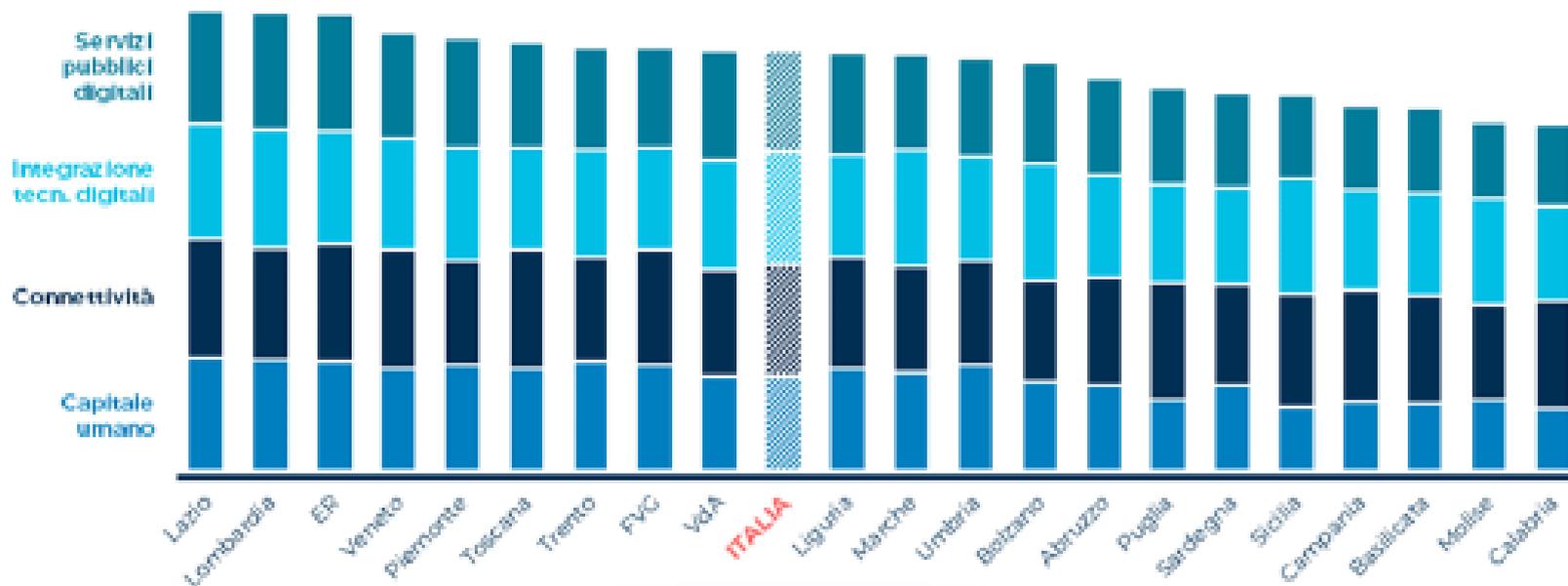
» *DESI = Digital Economy and Society Index*



Fonte: [digital-strategy.ec.europa.eu](https://digital-strategy.ec.europa.eu)

## 9. Gli atti di *soft law* e la promozione dell'*e-government*

- » Italia: 18° posto fra i 27 Stati membri dell'Unione
- » Punti di forza: connettività, integrazione delle tecnologie digitali
- » Posizione intermedia: servizi pubblici digitali (buone politiche di dati aperti, ma al di sotto della media UE per quanto riguarda la disponibilità di moduli precompilati)
- » Punto di debolezza: capitale umano (→ *digital divide*)



Fonte: Elaborazione Osservatorio Agenda Digitale su dati Istat, Eurostat, MUR, Agcom, MISE-MITD-Infratel, Corte dei Conti, Registro delle Imprese, AgID, Oss. Digital Identity, Consip, Survey Enti Locali 2022

## 10. Prospettive attuali e future

- » Materia fortemente dinamica
- » Strategia per il mercato unico digitale (16 azioni)
  1. Un migliore accesso per i consumatori ai beni e servizi digitali in tutta Europa.
  2. Creare un contesto favorevole e parità di condizioni per lo sviluppo di reti digitali e servizi innovativi.
  3. Massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale.
- » «Plasmare il futuro digitale dell'Europa» (COM 2020/67/final)
- » Decisione che istituisce il programma strategico per il decennio digitale 2030 2022/2481
- » Programma «Europa digitale»
- » Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza 2021/241

**Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

# 11. Conclusioni

- » La digitalizzazione rappresenta un **fenomeno trasversale** che riguarda anche l'ordinamento dell'Unione europea; quest'ultima, pur non disponendo esplicitamente di un'apposita base giuridica, può fondare la propria azione su una **molteplicità di competenze**.
- » L'UE è dapprima intervenuta in relazione allo **sviluppo tecnologico** e solo successivamente ha favorito il processo di integrazione regolando la **tutela dei dati personali** e i diversi profili che attengono al **mercato unico digitale**; al contempo, la promozione dell'**e-government** è avvenuta principalmente mediante atti di **soft law**.
- » Per l'UE, la digitalizzazione costituisce **uno dei pilastri del nuovo decennio**. In coerenza con tale finalità, l'Unione si è dotata di una **molteplicità di strategie**, che prevedono sia l'adozione di politiche che l'emanazione di atti di diritto derivato. Tra i principali temi di rilevanza per il prossimo futuro possono essere menzionati i **servizi digitali**, la **sicurezza informatica** e l'**intelligenza artificiale**.



Südtiroler Einzugsdienste  
Alto Adige Riscossioni

**Grazie dell'attenzione**

**Philipp Rossi**

Responsabile Servizio tributi provinciali