

Luisa Cassetti Silvia Ricci

eGovernment e Stato sociale

Università, formazione, salute e previdenza *online*



Guerra Edizioni

L. Cassetti - S. Ricci

eGovernment e Stato sociale

Guerra Edizioni

ISBN 978-88-557-0410-6



Questo volume, sprovvisto del talloncino a fianco, è da considerarsi copia di "Saggio-campione gratuito", fuori commercio (vendita e altri atti di disposizione vietati: art. 17, c. 2, l. 633/1941). Esente da IVA (D.P.R. 26/10/72, n. 633, art. 2 lettera D). Esente da bolla di accompagnamento (D.P.R. 6/10/78 n. 627, art. 4, n. 6).

L. Cassetti - S. Ricci
eGovernment e Stato sociale
GUERRA Edizioni

Il volume è stato pubblicato con i fondi del Progetto di Ricerca "E-Government, democrazia, libertà, servizi ai cittadini e alle imprese, decentramento territoriale in Italia e in Europa" (PRIN 2005).

LUISA CASSETTI e SILVIA RICCI
eGovernment e Stato sociale
Perugia: Guerra Edizioni, 2011
ISBN 978-88-557-0410-6
pp. 120; 17x24

© 2011 by Guerra Edizioni

È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

INDICE

	Pag.
<i>L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di Welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella knowledge based society,</i> di Luisa Cassetti e Silvia Ricci	5
<i>Università e formazione continua degli adulti: il ruolo dell'eLearning,</i> di Luisa Cassetti	15
<i>Servizi fruibili online: definizioni, oggetto e campo di indagine,</i> di Silvia Ricci	45
<i>Salute online: gli eHealth Services,</i> di Silvia Ricci	63
<i>Previdenza e assistenza sociale online: quantità e qualità dell'offerta,</i> di Silvia Ricci	87
<i>Disabilità e cittadinanza digitale: le nuove tecnologie al servizio della formazione permanente e dell'inclusione sociale delle persone disabili,</i> di Luisa Cassetti	101

LUISA CASSETTI e SILVIA RICCI

L'Agenda digitale europea e la riorganizzazione dei sistemi di Welfare nazionale: le nuove frontiere dei diritti sociali nella *Knowledge Based Society*.

SOMMARIO: 1. Politiche europee e politiche nazionali a confronto: formazione permanente, servizi digitali e inclusione sociale. – 2. *eGovernment*, riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale e riforma della pubblica amministrazione: risorse e prospettive. – 3. Disabilità e inclusione digitale: usabilità dei siti web e opportunità offerte dalle nuove tecnologie.

1. *Politiche europee e politiche nazionali a confronto: formazione permanente, servizi digitali e inclusione sociale*

L'Agenda Digitale Europea¹ mira alla costruzione, entro il 2020, di una società che fruisce dei servizi del mercato unico digitale, nel quale l'utilizzo delle nuove tecnologie è strumento essenziale delle libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini e delle imprese, in un ambiente che promuove la competitività economica dei Paesi dell'Unione nel mercato globale e dove, all'interno dei confini europei, il mercato del lavoro è caratterizzato dalla cd. *flexsecurity*, non trascurando le esigenze di sostenibilità dello sviluppo. L'invecchiamento strutturale della popolazione europea è certamente considerato un problema da affrontare per le pesanti conseguenze che determina sul bilancio europeo, ma è anche una sfida che il mercato digitale deve raccogliere nell'interesse della qualità della vita di tutti i cittadini europei.

L'Agenda propone un nesso inscindibile tra mercato e politiche sociali. Il mercato digitale serve la società digitale mentre la realizza; la società digitale vive nel contesto del mercato digitale e costituisce, secondo quanto può desumersi dal tenore delle azioni proposte, l'unico strumento praticabile per assicurare uno sviluppo sostenibile, cioè per coniugare sviluppo e inclusione sociale.

La realizzazione di migliori opportunità basate sulle TIC per i cittadini europei moltiplica però esponenzialmente il pericolo di divario digitale, ciò che, in una società

¹ Vedi comunicazione della Commissione del 26 agosto 2010, COM (2010) 245, *Un'agenda digitale europea*.

digitale moltiplica, contestualmente, il pericolo di esclusione sociale². In altri termini, l'inclusione digitale o, per converso, l'esclusione digitale, diventano, rispettivamente, inclusione o esclusione *sociale*.

Il pericolo del *digital divide* è ben presente alla Commissione, che pone tra gli obiettivi dell'Agenda quello dell'alfabetizzazione digitale e della diffusione dell'accesso veloce ed economico ai collegamenti telematici e l'interoperabilità.

L'impatto strutturale dell'idea di società digitale e di qualità della vita digitale sulla dignità della persona e sull'uguaglianza sostanziale dischiude uno scenario più ampio.

L'Agenda Digitale per l'Europa, ancorché attenta a collegare società e mercato per rimanere salda all'interno dei compiti affidati dagli Stati all'Europa, può considerarsi una proposta che, sfruttando le potenzialità offerte dal nuovo Trattato - ad es. dall'art. 9 TFUE, ma anche il rilievo assunto in ambito europeo dalla tutela dei diritti fondamentali - costruisce un progetto di società per l'Europa ed esprime quindi una politica sociale europea. Se in tema di sistemi di sicurezza sociale le nuove disposizioni non consentono di fare dell'Europa la "signora della solidarietà" poiché non disegnano un modello di federalismo solidaristico, tuttavia esse escludono anche il contrapposto modello di federalismo competitivo, nel quale la permanente differenza dei sistemi di sicurezza sociale potrebbe generare un meccanismo di concorrenza al ribasso, per accedere ai finanziamenti europei³. Questo ruolo "intermedio" dell'Europa, che corregge la competizione senza sostenere l'uniformità, è presente nell'Agenda Digitale Europea così come nella individuazione dei servizi sociali di interesse generale, a garanzia del godimento dei diritti fondamentali della dignità e della integrità della persona, ma va ben oltre la "sicurezza sociale" per immaginare una società nella quale la dignità e l'integrità della persona si sviluppino anche nella dimensione digitale.

Valutare le conseguenze del Piano d'azione sul tema dei diritti fondamentali declinati in ambiente digitale apre una prospettiva degna di approfondimento. La nuova politica europea non può non fondarsi sul diritto all'uguaglianza digitale, e cioè sul diritto all'alfabetizzazione informatica, sul diritto all'accesso alla rete, sul diritto all'usabilità dei siti Internet⁴. L'Agenda Digitale necessita, per raggiungere le sue finalità, della garanzia di tutti questi diritti, ma, nel campo dell'*eHealth* e della sicurezza sociale, comporta un passo ulteriore. Le azioni dell'agenda, in quanto volte alla costruzione di un mercato e di una società digitale, richiedono un diritto al *rilascio* di servizi (*in rete* o comunque mediante l'uso delle TIC), cioè un diritto a specifiche prestazioni, che arricchisce il

² I rischi di ingenerare disuguaglianza sostanziale dipendono anche dalla rapidità di invecchiamento delle tecnologie che richiedono velocità di adeguamento, pertanto non riguardano soltanto coloro che non ne fanno uso, ma possono interessare anche coloro che ne fanno uso, se non posti in grado di cogliere le novità che il mercato tecnologico offre. Si veda, in proposito, E. DE MARCO, *Introduzione alla uguaglianza digitale*, in *Accesso alla rete e uguaglianza digitale*, Milano, Giuffrè, 2008, 1 ss.

³ Così G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, a cura di F. BASSANINI e G. TIBERI, Bologna, 2010, 127.

⁴ A. PAPA, *Il principio di uguaglianza (sostanziale) nell'accesso alle tecnologie digitali*, in E. DE MARCO (a cura di) *Accesso alla rete*, cit., 11 ss.

contenuto dell'uguaglianza digitale e che possiamo definire come *diritto fondamentale all'inclusione digitale*.

In questo senso, il piano d'azione della Commissione supera qualunque tentazione di considerare l'accesso alle TIC come una questione afferente a singoli bisogni individuali, cogliendone appieno la dimensione collettiva (e paneuropea, ovvero globale) di strumento di sviluppo del mercato e della società. L'agenda digitale europea costituisce infatti una politica strutturale di lungo periodo che mira a superare ogni approccio episodico al tema delle TIC⁵. Né può sostenersi, in contrario, che l'Agenda ha ad oggetto soltanto gli aspetti transfrontalieri dello sviluppo tecnologico: si pensi ad esempio alle misure di promozione della domotica per sostenere l'autonomia dei soggetti deboli e vulnerabili all'interno del proprio ambiente di vita.

Ne consegue che, per non voler incorrere nelle distorsioni del federalismo competitivo, che, in questo settore, espone o all'esasperazione della competizione, con problemi di disuguaglianza digitale, o al rischio, sopra menzionato, della concorrenza *rice to the bottom* e quindi al pericolo di non cogliere le opportunità di sviluppo "tecnosociale", l'intervento concreto dell'Unione Europea non potrà trascurare il tema fondamentale del riequilibrio dei divari. L'inclusione digitale richiede, cioè, la perequazione come principio di realizzazione della società digitale, spostando l'asse dell'intervento europeo verso un modello più inclusivo e cooperativo. In effetti, la sfida lanciata dall'UE è alta: diventa fondamentale che *nessuno* degli Stati membri resti indietro, in tutte le finalità e le azioni previste dall'Agenda Digitale in materia di *eGovernment* (compresa la banda larga e l'interoperabilità). Appare quindi imprescindibile una forte guida dell'Unione Europea. Le centouno azioni previste dal piano d'azione, possono essere concepite come strumenti mediante i quali il diritto all'inclusione digitale si traduce in *livelli minimi di prestazioni e servizi*, idonei a garantire la dignità, l'integrità e l'uguaglianza dell'individuo mediante il godimento di beni della vita, in termini di rilascio di servizi di interesse generale accessibili e usabili da parte dei destinatari. Non ci si potrà limitare ad interventi di natura solamente incentivante e promozionale, privi di impatto efficace e perequato⁶. Lo scenario descritto, nel quale si è ricorso alla categoria costituzionale italiana della "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*", ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m) Cost., è volutamente provocatorio. Infatti, quanto previsto dal Piano manifesta un impatto relevantissimo sui diritti fondamentali dei cittadini europei, impatto che non si ferma ad aspetti "transfrontalieri", ma crea un sistema di diritto nel quale il *diritto fondamentale all'inclusione digitale* si fonda sui valori

⁵ Sul passaggio dal mero rilievo individuale alla rilevanza collettiva e generale dello sviluppo delle TIC prima dell'adozione dell'Agenda Digitale per l'Europa, vedi per tutti, A. Papa, op.cit., p. 4.

⁶ Sul diverso funzionamento di strumenti di sostegno all'uso e alla diffusione delle tecnologie, con riferimento alla nozione di livelli essenziali delle prestazioni e alla differenza fra misure che consentono il rilascio di una prestazione e misure promozionali e meramente incentivanti (a proposito del progetto italiano "PC ai giovani"), vedi F. G. PIZZETTI, *Il progetto "PC ai giovani" nel quadro della promozione dell'uguaglianza digitale da parte dello Stato e delle Regioni*, in E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete*, cit., 37 ss..

e diritti promossi dal Trattato di Lisbona e su quelli degli Stati membri, nel nostro caso aprendo gli artt. 3 e 2 Cost. (ma anche 9 e 33 Cost., per gli aspetti di alfabetizzazione digitale) all'ingresso di diritti che rivestono matrice europea. Tale prospettiva pone rilevanti problemi di rispetto del principio di attribuzione UE e di quello di sussidiarietà, compreso, in Italia come negli altri Paesi d'Europa, il rispetto delle attribuzioni delle autonomie regionali e locali, sia sul piano delle funzioni che su quello della tutela dei diritti fondamentali.

Nel nostro paese sembra ormai sufficientemente matura la consapevolezza circa l'importanza della diffusione capillare della banda larga che dovrebbe funzionare come un' "autostrada" in grado di incrementare e diffondere la connessione veloce a Internet e quindi moltiplicare non solo la possibilità di usare la rete per fruire dei servizi della PA eventualmente disponibili *online*, ma anche di facilitare nuove iniziative imprenditoriali e stimolare la crescita economica. Il 2011 si è aperto all'insegna del "Wi-fi libero": infatti, con provvedimento d'urgenza il Governo ha abrogato le norme, in vigore dal 2005, che imponevano ai gestori titolari dei servizi pubblici di telefonia e Internet l'obbligo di monitorare gli accessi degli utenti attraverso la preventiva acquisizione di dati anagrafici riportati su un documento d'identità, in un contesto di misure restrittive della libertà individuale adottate nell'ambito delle politiche di contrasto e di prevenzione della criminalità internazionale realizzate dopo l'attentato alla metropolitana di Londra⁷. Questa iniziativa sembra voler implementare la strategia per la diffusione del wi-fi libero che già da qualche anno si è diffusa all'interno degli spazi universitari: le università, talora sulla base di convenzioni con il Ministero e, più in generale, sulla base delle strategie nazionali di *eGovernment* per l'Università, hanno potuto mettere a disposizione degli studenti un ulteriore servizio (connessione veloce libera) che ben si concilia con la necessità di vivere la rete anche come il luogo privilegiato per lo scambio e la raccolta delle informazioni utili ai fini della specializzazione e dell'inserimento nel mondo del lavoro⁸. In realtà, mentre per i cd. "nativi digitali" e per le generazioni che

⁷ Cfr. art. 2, co.19 del decreto-legge 29.12.2010, n. 225 (cd. decreto Milleproroghe), in G.U. n. 303 del 29.12.2010 che abroga i commi 4 e 5 dell'art.7 del decreto-legge 27.7.2005, n. 144, conv. legge 31.7.2005, n. 155; nell'attuale versione dunque l'art.7 proroga al 31 dicembre 2011 la necessità di richiedere la licenza al questore per l'apertura di un pubblico esercizio che metta a disposizione terminali per comunicazioni elettroniche e non contiene più l'obbligo per l'esercente di identificare l'utente, ai fini del monitoraggio degli accessi a Internet e per l'archiviazione dei relativi dati. Questa riforma non elimina in verità la necessità per l'esercente di tenere comunque distinta la propria attività rispetto agli accessi a Internet degli avventori in regime di piena liberalizzazione, necessità che potrebbe essere realizzata attraverso soluzioni tecniche tipo quella degli Hot Spot che permettono appunto di distinguere la rete del titolare dell'attività economica da quella che consente l'accesso al wi-fi pubblico e libero.

⁸ Tra il 2008 e il 2009, nell'ambito del Piano E-government 2012, con il quale il governo, preso atto che nel 2007 la percentuale delle famiglie italiane con connessione Internet si fermava alla soglia del 17% (a fronte di una media europea pari al 32%), si proponeva, tra l'altro, di sviluppare la comunicazione digitale tra scuola e famiglie attraverso l'implementazione di servizi in grado di sfruttare le potenzialità della rete e delle altre forme di comunicazione e la diffusione di strumenti innovativi per la didattica digitale, è stato lanciato il Piano E-gov 2012 per l'Università con l'obiettivo di diffondere servizi e reti wi-fi nei campus

utilizzano e si confrontano con le nuove tecnologie nel corso della formazione scolastica e universitaria vi sono buone speranze che l'accessibilità e la velocità della connessione vada di pari passo con la conoscenza, con l'aggiornamento permanente fruibile *online* e quindi con lo sviluppo delle opportunità di crescita economica e sociale, non altrettanto accade per quella fascia di popolazione, sempre più estesa in Europa, che per ragioni anagrafiche (anziani che non conoscono e non si avvicinano alle nuove tecnologie) e/o condizioni personali e sociali (grado basso di istruzione, eventi della vita quali disoccupazione, prepensionamenti, ricorso agli ammortizzatori sociali, magari nel pieno della maturità lavorativa) deve essere messa nelle condizioni di avvicinarsi alla conoscenza mediata dalle nuove tecnologie ed alle opportunità che la rete fornisce. In altre parole, all'interno del contenuto del diritto sociale all'istruzione prende sempre più corpo la necessità di garantire le condizioni minime per l'alfabetizzazione informatica e di favorire un sempre più agevole e generalizzato accesso a Internet: entrambi questi profili integrano le premesse per la diffusione della cultura della formazione permanente degli adulti (generale ovvero settoriale, a seconda del livello di istruzione posseduto). Come è noto, nessuna innovazione e/o facilitazione tecnica può da sola eliminare gli ostacoli che ancora si frappongono alla circolazione e alla piena fruizione delle informazioni e dei contenuti che oggi sono più rapidamente acquisibili grazie alle connessioni veloci: l'educazione digitale necessaria per raggiungere un pieno e consapevole godimento del diritto sociale all'accesso a Internet in condizioni di libertà resta ancora la vera sfida per il *Welfare* del XXI secolo. Questa sfida, che deve porre costantemente al centro del sistema la persona e il suo bisogno di conoscenza che lo accompagna per tutta la vita, coinvolge l'intero sistema dell'istruzione e della formazione. In particolare, la formazione universitaria si trova a dover irrobustire il suo naturale collegamento con la dimensione lavorativa e, complice la crisi economica e la fragilità dei segnali di ripresa, finisce per essere direttamente coinvolta in un processo di formazione che va oltre l'erogazione dei corsi di laurea e si estende alla organizzazione di un processo di apprendimento flessibile in grado di incontrare il bisogno di formazione e di aggiornamento degli adulti. Come vedremo più avanti, la richiesta di una formazione flessibile al servizio delle alterne vicende dell'esperienza lavorativa ha portato nell'insegnamento universitario "tradizionale" la formazione e lo scambio delle esperienze mediati dalle nuove tecnologie della comunicazione e ha indotto il legislatore italiano a inglobare nel sistema universitario pubblico gli atenei telematici⁹.

Mentre sul versante del diritto all'istruzione e alla formazione permanente le tra-

universitari e di incrementare la diffusione del wi-fi nelle università del Meridione e del 50% quella già presente nelle università del Nord. In attuazione di questi obiettivi il Ministro per la PA e l'Innovazione ha firmato tre protocolli con i rettori delle tre principali università della capitale (La Sapienza, Tor Vergata e Roma Tre): l'andamento di questi progetti e la descrizione dei risultati ad oggi raggiunti si possono leggere nei reports delle università coinvolte pubblicati nel sito ICT4University.

⁹ V. *infra*, L. CASSETTI, *Università...*, in questo volume.

sformazioni indotte dalle nuove tecnologie coinvolgono ormai contenuti, obiettivi e la stessa organizzazione delle istituzioni universitarie italiane, il diritto alla salute e il diritto alle prestazioni assistenziali e previdenziali si vanno confrontando con gli sforzi e le incertezze delle politiche di *eGovernment* che in questi ultimi cinque anni hanno dovuto misurarsi non solo con la necessità costante di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione senza oneri per le finanze pubbliche, ma anche con una persistente difficoltà dei livelli di governo regionale e locale nella realizzazione di servizi "realmente" interattivi e completamente fruibili *online*¹⁰.

2. *eGovernment, riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale e riforma della pubblica amministrazione: risorse e prospettive*

Il tema delle risorse da mettere a disposizione per l'innovazione tecnologica e la piena realizzazione di servizi *online*, ancorché il Consiglio di Stato abbia giudicato positivamente la riforma del Codice dell'amministrazione digitale - che effettivamente non prevede oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, attingendo ai risparmi delle p.a. -, merita attenta considerazione dal momento che riteniamo si tratti di una questione non secondaria per l'effettività dei diritti dei singoli nei riguardi dell'amministrazione digitale.

Il vincolo di destinazione dei risparmi conseguiti e quantificati ai sensi dell'art. 27, c. 1, D.Lgs. n. 150/2009¹¹ al miglioramento nell'innovazione tecnologica e all'incentivazione del personale in essa coinvolto, introduce un meccanismo astrattamente ineccepibile come strumento di promozione dell'innovazione tecnologica della pubblica amministrazione a "costo zero".

¹⁰ I dati che emergono dal Rapporto sull'ICT nella pubblica amministrazione, Allegato alla Relazione sullo stato della pubblica amministrazione - anno 2008, vol.III, evidenziano del resto come le amministrazioni locali, nel 2007, pur avendo per l'80% propri siti web istituzionali non riescono a garantire un livello adeguato di fruibilità online dei servizi di loro competenza: l'81,1% dei siti garantiva infatti lo scarico della modulistica, mentre solo il 18% consentiva anche l'inoltro online della stessa modulistica, l'accesso a banche dati e lo scambio di informazioni personalizzate e solo il 9,1% rendeva disponibile i pagamenti online. Tre amministrazioni su cento offrivano servizi a piena interattività (dall'acquisizione della modulistica fino alla conclusione dell'iter per via telematica). Rispetto a questa realtà il Piano eGovernment 2012 appare concentrato sulla riorganizzazione di alcuni ambiti settoriali della pubblica amministrazione centrale (Ministero della giustizia, Ministero sviluppo economico per l'obiettivo strategico che riguarda le imprese, Ministero dell'Interno per l'obiettivo sicurezza e libertà): il piano coinvolge le regioni nell'ambito dell'obiettivo salute (digitalizzazione del ciclo delle prestazioni e dei certificati) e gli enti locali nell'ambito dell'obiettivo strategico della scuola e della riorganizzazione dei dati catastali degli immobili. Sul tema v. *amplius* i contributi di S. Ricci, in questo volume.

¹¹ Ai sensi dell'art. 27, c. 1, D.Lgs. n. 150/2009, i risparmi sui costi di funzionamento derivanti da processi di ristrutturazione, riorganizzazione e innovazione all'interno della p.a., documentati nella relazione di *performance* e validati e verificati secondo quanto previsto dagli artt. 10 e 14, D.Lgs.cit., fino al 30% del loro importo sono destinati, per 2/3 all'incentivazione del personale coinvolto e per il restante terzo all'incremento delle somme disponibili per la contrattazione collettiva.

Tuttavia, con riferimento al diritto di fruire servizi *online* e al miglior godimento, mediante quei servizi, del diritto alla salute e dei diritti che attengono alla sicurezza sociale (assistenza e previdenza), nei quali sono rilevanti le responsabilità, per competenza, delle pubbliche amministrazioni regionali e locali, si tratta di uno strumento strutturalmente inidoneo a garantire uguaglianza sostanziale. Anche a volerlo considerare meritoriamente ispirato ad un modello di federalismo e/o municipalismo competitivo, se non accompagnato dalla definizione di livelli essenziali di prestazione sul piano dell'erogazione di servizi *online* e da corrispondenti interventi statali di perequazione, ai sensi dell'art. 119 Cost., esso aumenta il rischio di incrementare il *digital divide* territoriale in maniera esponenziale. La manovra finanziaria estiva prevede ulteriori strumenti di incentivazione. Qualora le amministrazioni pubbliche adottino piani triennali di semplificazione e digitalizzazione, le economie aggiuntive effettivamente realizzate, per il 50%, possono essere utilizzate per la contrattazione integrativa, di cui il 50% va alla erogazione dei premi previsti per il personale dirigenziale (art. 16, c. 5, D.L. 06/07/2011, n. 98, convertito il l. n. 111/2011).

Il "sistema Brunetta" va considerato nella concretezza del suo impatto. Sulle regioni e sugli enti locali, come giustamente ha osservato la Conferenza Unificata, grava anche il blocco della contrattazione collettiva, nell'ambito della quale si sarebbero dovuti fissare i criteri per la distribuzione del premio di efficienza (pur mantenendo inalterate le previsioni ed i tempi previsti per il processo di valutazione della *performance*), ciò che, di fatto, produce un effetto disincentivante dei processi di riorganizzazione dai quali possono ricavarsi risparmi¹².

D'altra parte, il Codice lascia immutate le più significative disposizioni in materia di uguaglianza digitale, quali, ad es., l'art. 53, sulle caratteristiche dei siti, oggetto di critica in dottrina, in quanto disposizione dettata solo per le p.a. centrali, priva di sanzione e poco chiara nelle sue prescrizioni che ingenerano confusione tra la nozione di accessibilità e quella di usabilità¹³, oppure le disposizioni che impegnano lo Stato a promuovere iniziative volte all'alfabetizzazione informatica dei cittadini a rischio di esclusione (art. 8) e al superamento del divario digitale nel territorio, oggetto inizialmente di censura da parte del Consiglio di Stato giusta la loro programmaticità.

I rischi di inefficacia sul piano della promozione dell'uguaglianza sostanziale non paiono scongiurati dalle previsioni del nuovo CAD. La strategia del Governo privilegia l'aspetto del risparmio della spesa pubblica, ancorché responsabilizzi il personale, piuttosto che quello dell'inclusione sociale come diritto a prestazione e, esasperando la competizione fra amministrazioni ed enti, espone l'uguaglianza digitale a sistematiche violazioni, qualora non si prevedano politiche di effettiva perequazione.

Le *chances* di successo e riequilibrio sono affidate principalmente al piano nazionale

¹² Sui tempi del blocco, fino al 2014 vedi l'art. 16, c. 2, lett. b), d.l. n. 98/2011, convertito in l.n. 111/2011.

¹³ Così D. GALLIANI, *L'accessibilità dei siti internet delle pubbliche amministrazioni e la c.d. Legge Stanca*, in *federalismi.it*, 28 aprile 2008, 6 ss. e in E. DE MARCO (a cura di), *Accesso alla rete*, cit., 107 ss.

eGov 2012, molte delle cui misure si ispirano ad analogo modello “a costo zero”.

Fondamentali al riguardo, per l'argomento di questo lavoro, risultano gli obiettivi del Governo circa il rilascio di *cards* per la fruizione dei servizi *online* della pubblica amministrazione.

Le modifiche del Codice dell'Amministrazione Digitale confermano la CIE e la CNS quali strumenti di accesso ai servizi *online* (art. 64, c. 1, CAD, come modificato dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 46, D.Lgs. 30 dicembre 2010, n. 235). È questa una scelta che trova conferma anche nei più recenti interventi normativi che, riconducendo a maggior coerenza quello che è stato un disordinato accavallarsi delle norme e intervenendo per rilanciare il ricorso alle *cards*, tuttavia non ne rendono certa la diffusione se e quando¹⁴. L'assetto normativo odierno, così come attuato dal Piano eGovernment 2012, indica la direzione della soluzione del problema, da tempo evidenziato in dottrina, della *proliferazione* delle *cards*, dal momento che è ispirato dalla volontà di promuoverne la progressiva *reductio ad unum*, mediante il ricorso alla integrazione della Tessera Sanitaria nella Carta di Identità Elettronica, ciò che a monte richiede però la diffusione della CIE – sui cui costi e tempi non vi è certezza – nonché il progressivo abbandono delle sperimentazioni in atto sulla base del Piano eGovernment 2012, che aveva proposto il modello della integrazione della Carta Nazionale dei Servizi nella Tessera Sanitaria. D'altra parte le attuali previsioni del CAD contemplano sia la CIE che la CNS come strumenti di accesso ai servizi *online* della p.a. Tutto ciò mediante il sostanziale accentramento delle politiche di *eGovernment*, quale panacea della realizzazione dell'amministrazione digitale anche a livello locale, principale effetto dell'attuale depauperamento delle risorse a livello regionale e locale, sul quale gravano anche le successive misure anticrisi necessarie ai fini del pareggio del bilancio statale.

3. *Disabilità e inclusione digitale: usabilità dei siti web e opportunità offerte dalle nuove tecnologie*

La recentissima ratifica da parte dell'Unione europea della Convenzione ONU sulla disabilità, oltre a testimoniare il primo importante passo della diplomazia europea sul versante dei diritti umani, fornisce un importante quadro normativo di riferimento per le politiche nazionali che si preoccupano di conciliare l'accelerazione dei processi di *eGovernment*, la connessa trasformazione dei servizi alla persona e la sempre maggiore centralità della formazione permanente fruibile *online* con l'inclusione sociale dei soggetti deboli. Per le persone affette da disabilità le nuove tecnologie e la conoscenza che passa attraverso la rete possono essere l'occasione per recuperare spazi, tempi e libertà

¹⁴ Per la ricostruzione nel dettaglio delle vicende che hanno interessato la CIE nel succedersi dei diversi provvedimenti normativi che, sin dalla l.n. 126/1998 ne hanno prefigurato l'introduzione, si rinvia a L. TRUCCO, *Cards elettroniche tra Testo Unico sulla documentazione amministrativa e Codice dell'amministrazione digitale: tecnologie e politiche a confronto*, in *federalismi.it*, 11 giugno 2008, 7 e ss.

sottratti dalla patologia solo se si diffonde la cultura dell'accessibilità del *Web* e se le politiche sociali puntano alla implementazione delle tecniche e forme di comunicazione in grado di rimuovere gli ostacoli, fisici e/o psichici che impediscono al disabile di accedere alla conoscenza e ai servizi online. È dunque utile chiedersi quali prospettive abbia aperto nel nostro paese la regolamentazione della *web usability* (cd. Legge Stanca del 2004) e quali possano essere gli effetti e le prospettive dell'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informatica e delle comunicazioni nel sostegno all'apprendimento e alla formazione di studenti affetti da particolari forme di disabilità “invisibili” (disturbi dell'apprendimento, dislessia, disortografia, discalculia etc.) che solo di recente sono state riconosciute e disciplinate dal legislatore (Legge n. 170 del 2010).

La certificazione legislativa è ovviamente solo il primo passo di una catena di interventi e pone le premesse per politiche di sostegno orientate verso l'universo, multiforme e sfaccettato della disabilità. Occorre poi pensare a politiche di *eGovernment* in grado di misurare e controllare gli effetti che le trasformazioni indotte nel rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e le prospettive della formazione fruibile *online* generano a carico delle persone affette da disabilità: in verità, l'obiettivo della loro inclusione digitale dovrebbe rappresentare il primo banco di prova per valutare l'efficacia e il valore sociale delle decisioni e delle riforme che si avvalgono delle potenzialità comunicative e organizzative offerte dalle nuove tecnologie¹⁵.

¹⁵ Sul punto v. *amplius* L. CASSETTI, *Disabilità...*, in questo volume.

LUISA CASSETTI

Università e formazione continua degli adulti: il ruolo dell'eLearning.

SOMMARIO: 1. L'Università nell'evoluzione delle TIC: l'istruzione superiore nella prospettiva della formazione continua degli adulti. – 2. Gli obiettivi della strategia *Europe 2020*: il rilancio della società fondata sulla conoscenza e lo sviluppo dell'eLearning nell'istruzione superiore. – 3. Gli attori protagonisti dell'eLearning rispetto all'organizzazione tradizionale della didattica universitaria. – 3.1. *LeLearning* nella formazione del giurista. – 4. Verso la trasformazione dei servizi erogati dall'Università: il ruolo della istruzione superiore nella prospettiva europea del *Lifelong Learning*. La cornice internazionale e i principi comunitari. – 5. *LeLearning* nell'università italiana: l'applicazione del decreto Moratti-Stanca del 2003 e la successiva razionalizzazione del meccanismo di riconoscimento dei crediti universitari. – 5.1. L'organizzazione e i costi della didattica universitaria *online*. Il ruolo delle Convenzioni e del riconoscimento dei crediti. – 5.2. I corsi e gli atenei telematici nella legge di riforma dell'Università: verso la razionalizzazione definitiva dei crediti riconoscibili e l'applicazione dei parametri di valutazione della didattica e della ricerca. – 6. *LeLearning* al servizio dell'apprendimento: osservazioni conclusive su efficacia, qualità e potenzialità della didattica universitaria *online*.

1. *L'Università nell'evoluzione delle TIC: l'istruzione superiore nella prospettiva della formazione continua degli adulti*

Le garanzie costituzionali che sostengono la libertà della ricerca e dell'insegnamento all'interno del sistema universitario (art. 33 Cost.) si confrontano da oltre un decennio con il ruolo che le istituzioni internazionali, in particolare l'UNESCO, e le istituzioni dell'Unione europea attribuiscono agli enti preposti all'istruzione superiore nel quadro di una strategia di crescita collegata al bisogno primario di conoscenza e di continuo aggiornamento mediato dalle nuove frontiere della comunicazione che passa attraverso Internet e dalle nuove tecnologie della comunicazione che rendono possibile l'interazione con il docente e lo scambio di informazioni tra i discenti nei processi di formazione a distanza.

Il bisogno di cultura e di formazione sembra crescere ormai senza sosta e tale processo si sviluppa anche in relazione all'evoluzione rapida delle tecnologie della comunicazione e delle nuove modalità di condivisione di informazioni che sono nate e si sviluppano

Finito di stampare nel mese di Ottobre 2011
da Grafiche CMF - Foligno (PG)
per conto di Guerra Edizioni - guru srl - Perugia