

I battelli del Reno

Rivista on-line di diritto ed economia dell'impresa

(www.ibattellidelreno.uniba.it – www.ibattellidelreno.it)

direzione

Gianvito Giannelli Ugo Patroni Griffi Antonio Felice Uricchio

Comitato scientifico

**Sabino Fortunato (coordinatore) - Lorenzo De Angelis - Pietro Masi - Cinzia Motti
- Antonio Nuzzo - Luigi Filippo Paolucci - Salvatore Patti - Michele Sandulli -
Gustavo Visentini**

Redazione di Bari

**Emma Sabatelli, Giuseppina Pellegrino, Eustachio Cardinale, Francesco
Belviso, Rosella Calderazzi, Barbara Francone, Anna De Simone, Valentino
Lenoci, Enrico Scoditti, Emma Chicco, Claudio D'Alonzo, Giuditta Lagonigro,
Manuela Magistro, Francesco Salerno, Concetta Simone**

Redazione di Foggia

**Michele Bertani, Andrea Tucci, Giuseppe Di Sabato, Corrado Aquilino,
Pierluigi Pellegrino, Grazia Pennella, Annalisa Postiglione**

Redazione di Lecce

**Maria Cecilia Cardarelli, Alessandro Silvestrini, Giuseppe Positano, Andrea
Sticchi Damiani**

Redazione di Napoli

**Andrea Patroni Griffi, Alfonso M. Cecere, Nicola De Luca, Carlo Iannello,
Sergio Marotta, Francesco Sbordone, Pasquale Serrao d'Aquino**

Redazione di Roma

**Giustino Enzo Di Cecco, Paolo Valensise, Vincenzo Vitalone, Valeria
Panzironi, Ermanno La Marca, Valentina Depau, Davide De Filippis**

Redazione di Taranto

**Daniela Caterino, Giuseppe Labanca, Cira Grippa, Gabriele Dell'Atti,
Giuseppe Sanseverino, Pietro Genoviva, Francesco Sporta Caputi, Barbara Mele**

Direzione
Piazza Luigi di Savoia n. 41/a
70100 – BARI - (Italy)
tel. (+39) 080 5246122 • fax (+39) 080 5247329
direzione.ibattellidelreno@uniba.it

Coordinatore della pubblicazione on-line: Giuseppe Sanseverino
Redazione: presso il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del
Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture - Sezione di Economia -
Via Lago Maggiore angolo Via Ancona
74121 - TARANTO - (Italy)
tel (+39) 099 7720616 • fax (+39) 099 7723011
redazione.ibattellidelreno@uniba.it
giuseppe.sanseverino@uniba.it

ISSN 2282-2461 I Battelli del Reno [on line]

I Battelli del Reno, rivista on line di diritto ed economia dell'impresa, è registrata
presso il Tribunale di Bari (decreto n. 16/2012)

La rivista è licenziata con Creative Commons Attribuzione – Non commerciale - Non
opere derivate 3.0 Italia (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Cosimo Pietro Guarini*

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E CITTADINANZA DIGITALE.
PRIME RIFLESSIONI TRA EVOLUZIONE NORMATIVA E QUESTIONI DI SISTEMA**

1. L'occasione offerta dalla odierna Tavola rotonda è propizia per svolgere qualche riflessione su di un tema, per un verso, estremamente delicato e, per altro verso, particolarmente complesso. Estremamente delicato perché coinvolge diritti e, nondimeno, obblighi o doveri¹ dell'individuo, che necessitano di una ricollocazione in uno "spazio" ben diverso da quello fisico tradizionale²; particolarmente complesso perché la piena comprensione delle potenzialità della tecnologia digitale, specie quando ci si muove nella sfera dell'azione dei pubblici poteri, pare essere ancora di là dal potersi definire matura³. Potenzialità che interrogano la capacità di adattamento dell'agire amministrativo ad un ecosistema, per molti versi, ancora sostanzialmente ignoto, che non consente una sua piena etero-modulazione giuridica⁴.

* Professore associato confermato di *Istituzioni di Diritto pubblico* – Dipartimento di Economia e Finanza – Università degli Studi di Bari Aldo Moro

** Testo (integrato con note bibliografiche essenziali) dell'*Intervento* svolto durante la *Tavola rotonda della Giornata della Trasparenza della Regione Puglia 2021* – Bari, Sala Convegni Regione Puglia, 20 settembre 2021.

¹ Che il dibattito pubblico intorno alla definizione di una "*Carta della cittadinanza digitale*" sia decisamente sbilanciato sul versante dei diritti è, di recente, bene sottolineato da M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 2, 30 ss., 43 ss.

² Nella dottrina italiana, tra i primi a confrontarsi sul cyberspazio come "realtà" da organizzare democraticamente, v. P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fasc. 2. Più di recente, v. senz'altro P. COSTANZO, *La "democrazia digitale". Precauzioni per l'uso*, in *Diritto pubblico*, 2019, n. 1, 77 ss.

³ Sulla questione v. l'orizzonte tematico delineato già da S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997.

⁴ Sulla specifica questione, *ex multis*, v. già, almeno, V. ZENO ZENCOVICH, *Informatica ed evoluzione del diritto*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2003, n. 1, 89 ss., e G. DE MINICO, *Internet e le sue fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, fasc. 2. Più di recente v. EADEM, *About the regulation of internet: constitutional issues, models and challenges*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3; A. VENANZONI, *Intersezioni costituzionali. Internet e*

Eppure, tutto cambia in un contesto altamente fluido, che evolve con rapidità esponenziale. E ciò che in un dato momento può suggerire di rinunciare alla robotica e alla tecnologia digitale in determinati ambiti del settore pubblico, poco tempo dopo non costituisce più un problema insormontabile e necessita, invece, di una tempestiva regolamentazione giuridica⁵, benché i tempi della produzione normativa non siano propriamente “rapidi”.

Si pensi, ad esempio, all'utilizzo della tecnologia *blockchain*, in particolare quella chiusa o *permissioned*, applicata all'azione amministrativa⁶. Per quanto essa possa fungere da astratto «paradigma di riferimento tramite il quale garantire la standardizzazione, l'immutabilità e l'autenticità di dati e documenti», al momento risulta “energivora”, ad elevato impatto ambientale ed è complessivamente più lenta di *database* centralizzati oltre che non particolarmente adatta alla protezione dei dati personali⁷. Di recente, tuttavia, l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) si è resa promotrice, d'intesa con alcuni enti pubblici, di un progetto denominato *Italian Blockchain Service Infrastructure* (IBSI), per l'erogazione di servizi di interesse pubblico, che si propone di essere alternativo ai più tradizionali modelli crittografici e di gestire i certificati pubblici in modo completamente digitale⁸. E questo proprio perché – in ragione dell'apporto di ricercatori e tecnici capaci – si stima di poter superare tutti (o, quantomeno, alcuni de)i (più rilevanti) problemi prima elencati.

Lo stesso schema si può ripetere con riferimento a tecnologie che potenziano l'efficacia delle capacità adattive ed evolutive dei *software*, cioè per esempio della loro attitudine ad imparare operando (c.d. *machine learning*). È il caso dell'utilizzo di algoritmi nei processi di decisione pubblica⁹ che ha già comportato seri problemi di carattere giuridico in termini di trasparenza¹⁰ e di affidamento del cittadino/utente nell'agire

Intelligenze Artificiali tra ordine spontaneo, natura delle cose digitali e garanzia dei diritti fondamentali, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 aprile 2018; O. POLLICINO, L' “autunno caldo” della Corte di giustizia in tema di tutela dei diritti fondamentali in rete e le sfide del costituzionalismo alla prova con i nuovi poteri privati in ambito digitale, in *Federalismi.it*, 2019, n. 19.

⁵ Cfr. G. MOBILIO, *L'intelligenza artificiale e le regole giuridiche alla prova: il caso paradigmatico del GDPR*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 16, 266 ss.

⁶ Tra i contributi più recenti sulla tecnologia *blockchain* in una prospettiva giuspubblicistica v. O. POLLICINO, G. DE GREGORIO (a cura di), *Blockchain and public law. Global challenges in the era of decentralisation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham-Northampton, 2021; alcuni dei saggi raccolti in S. CIUCCIOVINO, A. TOSCANO, M. FAIOLI (a cura di), *Blockchain, politiche pubbliche e regole. Dalle semplificazioni amministrative alla digitalizzazione*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 2 (monografico); M. IPPOLITO, *La disintermediazione dei processi nella Pubblica Amministrazione: l'impatto della tecnologia blockchain*, in *AmbienteDiritto*, 2021, fasc. 2.

⁷ V., più ampiamente, M. MACCHIA, *Blockchain e pubblica amministrazione*, in S. CIUCCIOVINO, A. TOSCANO, M. FAIOLI (a cura di), *Blockchain, politiche pubbliche, regole*, cit., 117 ss., 118 e *passim*.

⁸ Cfr. www.agid.gov.it, 2 marzo 2021.

⁹ Il tema è già oggetto di ampia e approfondita riflessione dottrinale. Tra i contributi più recenti v. I.A. NICOTRA, *L'algoritmo, intelligente ma non troppo*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, 86 ss.; M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 16, 2 ss.

¹⁰ Cfr. P. ZUDDAS, *Brevi note sulla trasparenza algoritmica*, in *Amministrazione in cammino*, 5 giugno 2020.

amministrativo¹¹. Tali ostacoli possono essere superati¹², così come quelli di natura più squisitamente etica ad essi sottesi¹³. Sebbene non tutti. Certamente non quelli che comportano violazioni di diritti umani e libertà fondamentali, la qual cosa accade certamente quando le decisioni automatizzate assumono carattere pienamente predittivo¹⁴ e, ciò che è peggio, addirittura deterministico¹⁵.

2. Fino a non molto tempo fa, l'idea dell'applicazione della tecnologia digitale all'azione delle pubbliche amministrazioni¹⁶ si esauriva quasi esclusivamente nella trasposizione su supporto informatico di documenti cartacei. Un modesto transito dalla carta al *bit*, in altri termini¹⁷. Modesto ma, come noto, niente affatto semplice considerati la grande mole di documenti da trasferire, i limiti all'implementazione dello spazio fisico in cui allocare le banche dati necessarie alla transizione, gli alti costi correlati e la scarsa alfabetizzazione informatica della media della popolazione italiana¹⁸ e, quindi, anche della

¹¹ Cfr., tra gli altri, N. MUCIACCIA, *Algoritmi e procedimento decisionale: alcuni recenti arresti della giustizia amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 10, 344 ss.; F. LAVIOLA, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2020, n. 3, 389 ss.; L. MUSELLI, *La decisione amministrativa nell'età degli algoritmi: primi spunti*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 2020, n. 1, 18 ss.; S. VERNILE, *Verso la decisione algoritmica amministrativa?*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 2020, n. 2, 136 ss.; E. COCCHIARA, *Algoritmi amministrativi e principio di legalità: riflessioni interne e spunti di comparazione*, in *Atti del Seminario on line del Gruppo di Pisa su Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà*, 26 marzo 2021, *paper* in corso di pubblicazione.

¹² Con particolare riferimento all'attività amministrativa, utili spunti di riflessione sono in A. SOLA, *Inquadramento giuridico degli algoritmi nell'attività amministrativa*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 16, 332 ss.

¹³ Cfr. A. D'ALOIA, *Il diritto verso "il mondo nuovo". Le sfide dell'Intelligenza Artificiale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2019, n. 1, 3 ss.; A. CELOTTO, *Algoritmi e algoritica: quali regole per l'intelligenza artificiale?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, *Costituzionalismo, Reti e Intelligenza artificiale*, e-book, in *Consulta online*, 2020, 367 ss.; R. MESSINETTI, *Comunicare nell'infosfera. La vulnerabilità della persona digitale*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 18.

¹⁴ Sulla questione v., tra gli altri, P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 2, spec. 15 ss.; A. BONFANTI, *L'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali previsti dalla Carta. La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di digital privacy come osservatorio privilegiato*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 2018, n. 3, 207 ss.; F. DONATI, *Intelligenza artificiale e giustizia*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 1, 415 ss.

¹⁵ Cfr. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2019, n. 1, 63 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *«Umano troppo umano». Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, 2019, n. 1, 5 ss.; F. COSTANTINO, *Rischi e opportunità del ricorso delle amministrazioni alle predizioni dei big data*, *ibidem*, 43 ss.; E. BASSOLI, *La Ciber-Etica: luci e ombre della predittività algoritmizzata*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, cit., 401 ss. Più di recente, C. NAPOLI, *Algoritmi, intelligenza artificiale e formazione della decisione pubblica: la decisione amministrativa e quella giudiziaria*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 3, 318 ss.

¹⁶ Con «pubbliche amministrazioni» ci si riferisce, come precisato dall'art. 2, comma 2, del CAD, anche «alle autorità amministrative indipendenti, ai gestori di servizi pubblici, ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse, e alla quasi totalità di società a controllo pubblico».

¹⁷ Così M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 31.

¹⁸ Ancora oggi, secondo il *Digital Economy and Society Index 2020*, il nostro Paese, pur a fronte di promettenti *performances* di carattere infrastrutturale, si colloca fra le ultime posizioni nella classifica delle *digital skills* di funzionari pubblici e utenti (cfr. *DESI, Thematic Chapter*, 12 ss., reperibile all'indirizzo <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>). Gap dovuto non solo a ragioni anagrafiche e culturali, come si diceva, ma

media dei funzionari pubblici preposti a tale compito, se non altro per ragioni anagrafiche. Risultato che, comunque, è ancora di là da venire considerato che il supporto cartaceo è ancora la regola pure lì dove non sarebbe più necessario, ricorrendosi spesso a duplicazioni documentali, carta e *bit*, e non sempre in forma alternativa¹⁹. Doppio binario, peraltro, previsto dagli artt. 22 e 23 del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e ancora necessario in considerazione della bassa percentuale di destinatari/utenti sufficientemente abili dal punto di vista informatico²⁰. Ciò ha, tuttavia, per lungo tempo, impedito che vi fosse un solido (ancorché progressivo) coinvolgimento dell'utente nella transizione *de qua*²¹ e, dunque, che si sviluppasse una cultura strutturalmente orientata ad un nuovo rapporto amministrativo fondato su un impianto di diritti e obblighi capace di far pensare alla definizione di uno statuto vero e proprio della cittadinanza digitale.

L'obiettivo preminente era, dunque, quello di digitalizzare il procedimento amministrativo senza che ciò implicasse una significativa trasformazione dell'organizzazione e dell'attività della pubblica amministrazione.

Certo, gli strumenti tecnologici non consentivano nulla di molto diverso ma quello che è mancato, soprattutto in Italia, è stata la capacità dei pubblici poteri non tanto di prevedere, bensì di programmare e, quindi, di preparare per tempo il settore pubblico all'atteso salto di qualità della ricerca in questo campo.

In realtà, quanto alla capacità di prevedere, l'attenzione del regolatore italiano sulla necessità di definire un orizzonte di sviluppo della *Società dell'informazione* non si può dire sia stata tardiva. All'inizio di questo secolo vi è stato un fiorire di leggi regionali aventi ad oggetto lo sviluppo dei presupposti per la creazione di una cittadinanza digitale²²; dal 2001 in poi tutti i Governi in carica hanno sempre avuto un ministero in qualche modo investito del compito di "curare" questa transizione. In tale solco, non meno decisive sono state le «*Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella*

anche allo scarso numero di specialisti e laureati nel settore delle *Information and Communication Technologies* (ICT), oggi solo l'1%, a tacere del *gender gap* che ostinatamente si ripropone anche in questo ambito.

¹⁹ Su temi connessi v. E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2019, n. 2, 363 ss.

²⁰ Coerentemente è lasciata ad ogni pubblica amministrazione la valutazione in ordine alla forma dell'archiviazione e conservazione degli stessi (artt. 42 ss. del CAD). Se ciò, da un lato, costituisce espressione della necessaria valutazione dell'adeguatezza della digitalizzazione documentale alla maturazione informatica dell'utenza di riferimento (e dei funzionari a ciò preposti), dall'altro lato, però, può anche rappresentare un alibi all'implementazione dei servizi *online* e delle misure concrete di superamento del *digital divide*. Sì che l'innescare di un circuito virtuoso può facilmente, in diversa prospettiva, trasformarsi in un ostacolo di tipo pernicioso alla spedita trasformazione informatica dell'azione amministrativa.

²¹ Basti rilevare che, ancora oggi, quanto a *e-government users submitting filled-in forms to public authorities*, il nostro Paese è penultimo in UE (meno del 40%), posizionato davanti solo alla Grecia (cfr. *DESI, Thematic Chapter*, cit., 75).

²² Cfr. M. PIETRANGELO, *Internet nella legislazione regionale, tra organizzazione amministrativa e promozione dei diritti sociali: bilanci e prospettive. Un'indagine sugli effetti e sul "ruolo" della legislazione regionale nella materia della «società dell'informazione», a quasi quindici anni dall'approvazione delle prime leggi regionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2019, n. 3.

legislatura» del 2002²³, i cui contenuti, decisamente lungimiranti, hanno costituito l'*humus* su cui poi ha attecchito il CAD, d.lgs. n. 82 del 2005, che ha provato a normarne una parte senza, però, piena consapevolezza della complessità del tema e delle potenzialità dello strumento tecnologico. I precetti del Codice emanato nel 2005 erano, giocoforza, generici e per lo più meramente programmatici; sono rimasti a lungo inattuati, senza dare risposta immediata ai sottesi snodi cruciali, il superamento dei quali appariva, e appare ancora oggi, necessario per realizzare una compiuta cittadinanza digitale che presuppone una compiuta informatizzazione dell'azione pubblica. Si è, per lo più, proceduto attivando e implementando singoli "diritti informatici", che, nel loro complesso, hanno costituito un *patchwork* che rifletteva solo parzialmente una visione pienamente olistica di cittadinanza digitale.

3. Probabilmente questo è il *punctum crucis*: non si può pensare alla cittadinanza digitale come figura giuridica con un proprio specifico *corpus* normativo senza avere prima soddisfatto i suoi necessari presupposti materiali, logici e giuridici²⁴.

Si è, però, dovuto attendere il 2012 perché fosse istituito un organismo *ad hoc* – l'Agenzia per l'Italia Digitale – con il compito di «definire strategie e obiettivi, coordinare il processo di attuazione, predisporre gli strumenti tecnologici ed economici per il progresso della PA digitalizzata»; tutti processi che le strutture dipartimentali tradizionali, statali e regionali, non riuscivano a seguire adeguatamente e, comunque, non tutte allo stesso modo. E si è dovuto attendere il 2015 con una delle deleghe (l'art. 1) della legge 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), per fissare i principi fondamentali di una disciplina che tenesse conto delle necessità presupposte alla diffusione di uno statuto della cittadinanza digitale, principi poi attuati con i d.lgs. n. 179 del 2016, n. 217 del 2017, e, più di recente, con la l. n. 120 del 2000²⁵ a sua volta modificata dal d.l. n. 77 del 2021.

I presupposti, si diceva. E, infatti, la prospettiva dell'art. 1 della c.d. legge Madia, per quanto intitolato «Carta della cittadinanza digitale», non delinea propriamente uno statuto della cittadinanza digitale ma è in maniera preponderante rivolta verso la modernizzazione e la razionalizzazione della pubblica amministrazione; rispondente, dunque, principalmente al canone costituzionale del *buon andamento*. L'approccio, può sembrare marcatamente incentrato sul ruolo dell'amministrazione, sulla sua *tecnificazione* in senso stretto²⁶; in realtà, non pare affatto riproporre l'immagine arcaica di una

²³ Testo approvato in Consiglio dei Ministri il 31 maggio 2002, reperibile in <http://www.interlex.it>.

²⁴ Condivisibile, a tal proposito, è l'opinione di P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, cit., 11, secondo il quale la cittadinanza digitale è ancora una «categoria (meta)giuridica, evanescente nei confini (e perciò priva di una valenza applicativa), ma che evoca e suggerisce l'incipiente rivoluzione negli assetti stessi del rapporto tra libertà e autorità».

²⁵ Legge di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

²⁶ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione della Pubblica Amministrazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA (a cura di), *La tecnificazione*, 2016, Firenze University Press, Firenze, 7 ss.

pubblica amministrazione che si riflette allo specchio, che tende al buon andamento quale fine in sé. Sembra, invece, andare oltre; verso una dimensione *user voices* o *citizen centred*²⁷. Una realtà, già evidente in altri Paesi, in cui cioè la sublimazione del «*buon andamento*» è solo un mezzo per la soddisfazione dei bisogni delle persone, da cui si deve partire.

Lo si evince, ad esempio, dalla seconda parte del comma 1 dell'art. 7 del CAD a tenore del quale le PA «*provvedono alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti*»; ma anche dal terzo comma dello stesso art. 7 secondo cui «*per i servizi in rete, le PA, consentono agli utenti di esprimere la soddisfazione rispetto alla qualità, anche in termini di fruibilità, accessibilità e tempestività, del servizio reso all'utente stesso e pubblicano sui propri siti i dati risultanti*». Questi sono tasselli forse marginali ma, comunque, rilevanti per indicare la strada dell'effettivo raggiungimento di un modello di «*amministrazione come forma della Società e non come immagine dello Stato*», secondo la nota intuizione di Giorgio Berti degli inizi degli anni Novanta²⁸.

4. Sul versante dell'applicazione delle *Information and Communication Technologies* (ICT) all'azione della pubblica amministrazione, dal punto di vista sistemico, la più recente normazione di settore evidenzia un tratto alquanto chiaro: la tendenza ad una più marcata centralizzazione delle scelte e della loro attuazione²⁹.

L'attrazione a livello nazionale della disciplina di settore è disposta, come noto, in Costituzione. L'art. 117, comma 2, *lett. r*), considera di competenza legislativa esclusiva dello Stato «*il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*». Per cui l'ampiezza effettiva dei rispettivi ambiti di intervento di Stato e Regioni dipende, in buona sostanza, dal significato che si vuole attribuire al termine «*coordinamento*».

Come già anticipato, nei primi anni 2000 le Regioni erano state le principali artefici di una legislazione sull'agire informatizzato degli apparati amministrativi regionali e locali avendo sempre un occhio di riguardo all'impatto sociale delle misure proposte. Non si fa mistero in molte leggi regionali anteriori al 2001, o di poco successive³⁰, del possibile salto qualitativo che le ICT avrebbero potuto rappresentare per la cittadinanza regionale soprattutto nella prospettiva indicata dall'art. 3, co. 2, della Costituzione, cioè quale strumento che, a regime, avrebbe reso più agevole la rimozione degli ostacoli che

²⁷ Per ulteriori spunti sul tema v. M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 32 ss.

²⁸ G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, 455 ss., 460 e *passim*; ID., *L'amministrazione come libertà (dalla politica)*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, 383 ss.; ID., *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Scritti per Mario Nigro*, Giuffrè, Milano, 1991, vol. II, 79 ss.

²⁹ Cfr. ancora M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 38 ss.

³⁰ Per ulteriori puntuali riferimenti si rinvia a M. PIETRANGELO, *Internet nella legislazione regionale, tra organizzazione amministrativa e promozione dei diritti sociali: bilanci e prospettive*, cit.

impediscono la piena realizzazione della persona umana, inquadrando, dunque, condivisibilmente, l'accesso a tali strumenti come un diritto sociale³¹.

Tale legislazione si era stratificata anche perché la Corte costituzionale in alcune decisioni del 2004 e del 2005 aveva affermato «che il perimetro del coordinamento Stato/Regioni dovesse essere limitato ad aspetti meramente tecnici. Con la più recente sentenza n. 251 del 2016, la Corte sembra, invece, riconoscere un maggior vigore a questa competenza statale»³². Tanto da dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Veneto sull'art. 1 della legge Madia nella parte in cui subordinava l'adozione dei decreti legislativi sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione all'acquisizione, in sede di Conferenza unificata, del parere piuttosto che dell'intesa³³. In altri termini, i margini di intervento regionale in questa materia sono oggi considerati così risicati che il principio di leale collaborazione Stato/Regioni, di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 120 Cost., si ritiene ampiamente soddisfatto al ricorrere della sola richiesta del parere in sede di Conferenza unificata che, come noto, non è condizione sospensiva *sine die* dell'azione legislativa statale in punto di legittimità.

La centralizzazione delle politiche relative alla implementazione dei presupposti necessari alla definizione di una cittadinanza digitale è, in secondo luogo, implicitamente presupposta anche dall'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, lì dove si fa riferimento «alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e politici che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Quando si parla di cittadinanza digitale e azione della pubblica amministrazione, si evocano senz'altro diritti individuali, civili e politici, che si proiettano nella sfera pubblica e che richiedono prestazioni da parte del pubblico potere per essere soddisfatti. E, quindi, necessariamente si interpella l'intervento statale a garanzia della omogeneità dei livelli essenziali di tali prestazioni che passa necessariamente attraverso *standard* comuni di sviluppo e diffusione delle ICT, come ribadisce anche la già citata sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

La dimensione su base nazionale delle politiche di utilizzo e sviluppo delle ICT nell'azione pubblica è, infine, necessariamente dovuta all'essere membri dell'Unione Europea.

³¹ Sulla questione, pur con prospettive differenti, v. già S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?*, in *Politica del diritto*, 2010, n. 3, 337 ss.; G. AZZARITI, *Internet e Costituzione*, in *Politica del diritto*, 2011, n. 3, 367 ss.; P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso ad Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta online*, Studi, 17 ottobre 2012; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del diritto*, 2012, n. 2-3, 263 ss.; G. DE MINICO, *Uguaglianza e accesso a Internet*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2013. Più di recente v. EADEM, *Accesso a Internet tra mercato e diritti sociali nell'ordinamento europeo e nazionale*, in *Federalismi.it*, 2018, n. speciale 4, 127 ss.; M.R. ALLEGRI, *Riflessioni e ipotesi sulla costituzionalizzazione del diritto di accesso a Internet (o al cyberspazio?)*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1; EADEM, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 2021, n. 1, 58 ss.; S. FREGA, *A quale "generazione" di diritti appartiene l'accesso ad Internet?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. I, cit., 93 ss.

³² Così M. CAPORALE, *Dalle smart cities alla cittadinanza digitale*, cit., 39, alla quale si rinvia anche per ulteriori riferimenti alla giurisprudenza costituzionale.

³³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 251 del 2016, *Considerato in diritto*, § 4.1.1.

La connessione in Rete evoca naturalmente una sfera tendenzialmente priva di confini nazionali. E quando si fa mente locale all'UE ci si riferisce, innanzitutto, all'esercizio delle quattro libertà di circolazione. L'utilizzo di Internet per facilitare l'esercizio delle libertà di circolazione sembra, dunque, naturale conseguenza (e, al tempo stesso, formidabile strumento per il pieno raggiungimento) dell'obiettivo dell'integrazione europea. Ciò non toglie che possano esservi ragioni specifiche per cui il pubblico potere possa volere (o dovere) decidere di limitare tale "anima universale". E tra queste vi è certamente l'interesse nazionale (richiamato pure dall'art. 60 del CAD). In tale ambito, però, non si può dire che l'interesse nazionale domestico non coincida, in tutto o almeno in parte, con quello eurounionale presupponendo una compenetrazione digitale che segua quella ordinamentale e si adegui ad essa.

Nondimeno, i principali *frameworks* giuridici a base della normativa interna di settore sono eurounionali a partire almeno dal Regolamento UE *Electronic Identification Authentication and Signature*, n. 910 del 2014, i cui principi sono stati recepiti nel CAD (art. 1) e hanno rappresentato una spinta decisiva per l'improvvisa accelerazione della legislazione interna del settore. E per quanto l'UE non abbia competenze specifiche nella definizione dell'organizzazione interna delle pubbliche amministrazioni nazionali in ragione del noto principio di indifferenza, da tempo ha sperimentato tecniche di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri che consistono nell'*enforcement* di atti di *moral suasion* o, più semplicemente, in atti normativi vincolanti che, disciplinando settori di competenza unionale, trasversalmente incidono anche sulla trasformazione dell'agire delle pubbliche amministrazioni. Si pensi, ad esempio, alla disciplina UE sul trattamento dei dati personali e non personali.

L'Unione è oramai incrollabilmente orientata verso la creazione di un *Digital Single Market* come indubitabilmente si evince dall'*E-Government Action Plan 2016-2020*. Negli ultimi anni ha predisposto diverse strategie per il rafforzamento digitale dell'Europa, con l'obiettivo principale «di creare uno spazio unico europeo di dati, ovviamente con diversi livelli di autorizzazione, al fine di rendere disponibili *online* i propri servizi pubblici, gestire le fonti di informazione, occuparsi delle norme di sicurezza e di protezione dei dati, facendo in modo che i servizi siano accessibili non solo all'interno dei confini nazionali ma anche all'esterno»³⁴.

³⁴ Così M. RHAO, *Gaia X: un'analisi giuripubblicistica dei cloud europei*, in *Atti del Seminario on line* del Gruppo di Pisa su *Diritto e nuove tecnologie tra comparazione e interdisciplinarietà*, 26 marzo 2021, *paper* in corso di pubblicazione, al quale si rinvia anche per l'esame di altre iniziative assunte in sede UE quali: il *Digital services act package*, con cui la Commissione ha fornito una disciplina generale dei servizi digitali; lo *Europe fit for the digital age*, che, nel quinquennio 2019-2024, indica la tecnologia digitale come strumento principale per migliorare le modalità di azione dell'Amministrazione; le due iniziative legislative del 16 dicembre 2020 della Commissione, il *Digital Services Act* e il *Digital Markets Act*; l'adozione della comunicazione della Commissione Europea del marzo 2021: «2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade».

5. Per adesso le amministrazioni degli enti della Repubblica vanno ancora, loro malgrado, in ordine sparso³⁵ e in modo disomogeneo e si è alquanto lontani dall'attuazione su tutto il territorio nazionale del principio del *digital first* o del *digital by default* contenuto nella legge delega Madia e poi trasfuso nel CAD anche se con disposizioni per lo più ottative, modificate in termini più prescrittivi e assertivi da alcune disposizioni introdotte dal Decreto semplificazione e innovazione digitali (poi convertito nella l. n. 120 del 2020).

La stessa attività di vigilanza e monitoraggio svolta dall'AgID conduce all'emanazione di atti di *soft law*, come linee guida o atti amministrativi generali, che hanno un livello di prescrittività, come noto, relativo e comunque non sempre percepito in modo omogeneo dalle pubbliche amministrazioni destinatarie con il risultato di avere implementazioni molto difformi nel tempo e nello spazio.

Per affrontare sicurezza cibernetica e *cloud computing* molte pubbliche amministrazioni si sono fin qui adeguate ai desiderata eurounionali e, a cascata, nazionali ma con soluzioni locali. Tutto ciò ha comportato non solo una diversa velocità della *digital transformation* e del suo grado di efficienza fra realtà locali – con conseguenti ritardi nel raggiungimento di livelli soddisfacenti di interoperabilità e di interconnessione – ma, come è dato rilevare anche dalle cronache delle scorse settimane, la difficoltà di resistere ad attacchi alla sicurezza di sistemi piccoli e locali che, per quanto ben pensati, hanno dimensioni di carattere al massimo regionale; situazione che l'attuale pandemia, tra l'altro, ha brutalmente fatto emergere in tutta la sua inadeguatezza.

Oggi rileviamo che il Decreto semplificazione e innovazione digitale dispone il rafforzamento dell'operatività della Piattaforma digitale nazionale dati (art. 50-ter del CAD) in modo da promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo delle pubbliche amministrazioni e ridurre gli oneri a carico degli utenti, che dovrebbe finalmente condurre all'attuazione, una volta per tutte, del principio del *once only*, secondo il quale un'informazione non può essere richiesta più di una volta al cittadino se una pubblica amministrazione ne sia già entrata in possesso. Ma ciò dipenderà dal tasso di adesione alla piattaforma delle amministrazioni locali che a sua volta dipenderà dal livello di avanzamento della predisposizione di piattaforme interoperabili di raccolta di *big data* che a sua volta dipenderà dalle risorse, umane e materiali, destinate a tale obiettivo.

Non è sufficiente che l'art. 12, co. 1, del decreto semplificazione e innovazione digitali del 2020, abbia modificato l'art. 3-bis della l. n. 241 del 1990, passando da un «*le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica*» ad un «*le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici*».

6. E allora, quali sono gli obiettivi di breve termine?

³⁵ Più nel dettaglio v. E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, n. 6, 698 ss.

Quelli da conseguire entro la fine del 2026 sono stati resi noti dal Ministro Colao e si possono rilevare sul sito istituzionale del Ministero per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale: 70% della popolazione italiana in possesso di identità digitale; 70% della popolazione italiana con competenze digitali di base sufficienti all'utilizzo dei servizi implementati dalla cittadinanza digitale; 75% delle amministrazioni pubbliche sul *cloud* nazionale (5 *cloud* in realtà); 80% dei servizi pubblici offerti *online*; 100% di banda larga su tutto il territorio nazionale³⁶.

Obiettivi ambiziosi che si prefiggono di rendere effettivi i principi contenuti nella Dichiarazione di Tallin del 2017 e poi ripresi nell'ultimo Piano triennale per l'informatica nella PA dell'AgID: *digital by default*, secondo cui le PA devono fornire servizi digitali come opzione predefinita; *once only* di cui si è già detto; *digital identity only*; *cloud first*, secondo cui le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto, e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria devono valutare l'adozione del paradigma *cloud* prima di qualsiasi altra tecnologia; *openness and transparency* e *interoperability by default*. Tutti principi che informano l'attuazione di "diritti digitali", che, però, presuppongono il superamento del *digital divide*, cioè del divario esistente tra chi ha accesso effettivo alle tecnologie dell'informazione e chi ne è privo per ragioni economiche, culturali, infrastrutturali.

Rimane, però, alquanto generico anche nel PNRR l'impegno verso azioni specifiche volte ad accrescere le competenze digitali sia degli impiegati pubblici sia dei fruitori dei servizi *online*, peraltro, già previsto dall'art. 8 CAD³⁷.

Ed è in questo ambito che si liberano spazi importanti di intervento regionale, che si aggiungono a quelli di soggetto attuatore, di "animatore culturale" e di collettore di dati provenienti dagli enti locali, specie se l'accesso ad Internet è declinato anche come un diritto sociale, la cui effettività si gioca soprattutto sul territorio con un'azione capillare. In questo solco si è inserita, ad esempio, la recentissima legge regionale pugliese del 6 agosto 2021, n. 32, «*Norme in materia di diritto di accesso a internet e superamento del digital divide*» nella quale si prevedono misure di sostegno all'accesso ad Internet e che, non a caso, sono state inserite in un nuovo capitolo di bilancio, all'uopo istituito, nella Missione «*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*» a favore di soggetti a rischio di esclusione sociale.

In conclusione. Uno statuto della cittadinanza digitale non si esaurisce nella possibilità di accedere al documento in via informatica, né in quella di avere un fascicolo sanitario informatico; non si esaurisce nella possibilità di eleggere domicilio informatico e neppure nel riconoscere valore probatorio al documento informatico. Aspetti, questi ultimi, tutti assolutamente meritori; che migliorano significativamente il

³⁶ La qual cosa implica l'intervento pubblico nelle zone cc.dd. "bianche", cioè non servite da operatori privati, rievocando il concetto di servizio universale, tanto caro al modello economico di una forma di Stato sociale.

³⁷ Il PNRR aiuta: 14 miliardi di cui almeno 10 destinati alla digitalizzazione della pubblica amministrazione. Come noto, però, il 70% di questi fondi deve essere impegnato entro il 2022 mentre il restante 30% deve essere impegnato entro il 2023 e il 100% deve essere speso entro il 2026.

rapporto tra utente e pubblica amministrazione. Questo, però, lo si fa anche in ordinamenti autoritari (es. Cina), e pure molto bene, declinando, però, l'utilizzo della tecnologia digitale quasi esclusivamente quale strumento di controllo sociale e politico.

In un ordinamento democratico, invece, l'aspetto più rilevante dovrebbe rinvenirsi, come già evocato tempo addietro nelle citate linee guida governative del 2002, nel far sì che lo strumento digitale esalti la partecipazione democratica all'azione amministrativa³⁸, senza che *«finisca per comportare una deresponsabilizzazione del decisore, e quindi una frattura rispetto ai modelli propri della democrazia rappresentativa, e senza che, sul versante opposto, essa si traduca nella mera celebrazione di una sorta di "rito" privo di effettiva incidenza sui processi decisionali dell'agire pubblico»*³⁹.

Recuperare in meno di un lustro ritardi più che decennali non sarà semplice. Ma la transizione è iniziata e, pur tra questioni irrisolte (da risolvere) e limiti di sistema (da superare), deve essere condotta a termine nel migliore dei modi possibile, nonostante alcune non proprio marginali resistenze ideologiche, politiche e culturali.

D'altronde, se non ora, quando?

³⁸ P. OTRANTO, *Internet nell'organizzazione amministrativa. Reti di libertà*, Cacucci, Bari, 2015; C. BENETAZZO, *ICT e nuove forme di interazione tra cittadino e Pubblica Amministrazione*, in *Media Laws. Rivista di diritto dei media*, 2020, n. 2, 262 ss.

³⁹ P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della p.a.*, cit., 8.