

RIVISTA ELETTRONICA DI DIRITTO, ECONOMIA, MANAGEMENT

Numero 2 - 2023

**Parte prima: "Informatica giuridica e PNRR", AAWV.
a cura di Marco Mancarella**

**Parte seconda: Linee Guida Agid - Intelligenza Artificiale -
eDemocracy - Offerta politica.**



Inquadra il QR-CODE
per il download
degli altri numeri
della Rivista

FONDATA E DIRETTA DA
DONATO A. LIMONE

La "Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management" è un periodico totalmente digitale, accessibile e fruibile gratuitamente, che ha lo scopo di trattare le diverse tematiche giuridiche, economiche e manageriali con un approccio integrato e trasversale, di tipo comparato, in un contesto locale, nazionale, comunitario ed internazionale caratterizzato dalla società dell'informazione, dalla trasformazione digitale, dalla globalizzazione dei mercati, da processi innovativi di tipo manageriale ed organizzativo nei settori pubblico e privato.

La rivista ha anche la finalità di ospitare contributi di giovani studiosi per valorizzarne le attitudini alla ricerca e il loro contributo allo sviluppo delle scienze giuridiche, sociali, economiche e manageriali.

Direttore responsabile: Donato A. Limone

Comitato scientifico: Estanislao Arana García, Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Granada (Spagna); Piero Bergamini (Comitato Direttivo del Club degli Investitori di Torino); Francesco Capriglione (professore di diritto degli intermediari e dei mercati finanziari, Luiss, Roma); Mario Carta (Professore di diritto dell'Unione europea dell'Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza); Enzo Chillelli (esperto di sanità e di informatica pubblica); Claudio Clemente (Banca d'Italia); Fabrizio D'Ascenzo (professore ordinario, preside della Facoltà di Economia, Università "La Sapienza"); Angelo Del Favero ("Health and Welfare School", Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza"); Luigi Di Viggiano (Università del Salento; esperto di scienza dell'amministrazione digitale); Jorge Eduardo Douglas Price, ordinario di Teoria generale del diritto; Direttore del Centro di Studi Istituzionali Patagónico (CEIP), Facoltà di Giurisprudenza e Scienze Sociali dell'Università Nazionale di Comahue (Argentina); Maria Rita Fiasco (consulente, Vice Presidente Assinform); Donato A. Limone (professore di informatica giuridica, fondatore e direttore della "Rivista elettronica di diritto, economia, management"); Andrea Lisi (Avvocato, docente ed esperto di Diritto dell'Informatica; Presidente di Anorc Professioni); Valerio Maio (ordinario di diritto del lavoro, Università degli Studi di Roma, Unitelma Sapienza); Vincenzo Mongillo (ordinario di diritto penale, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Mario Nobile (dirigente generale, responsabile della transizione digitale, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti); Roberto Pasca di Magliano (Professore di Economia e gestione dell'Innovazione; Direttore School of Financial Cooperation and Development, Unitelma Sapienza); Gianni Penzo Doria (dirigente universitario di ruolo, direttore dell'Archivio di Stato di Venezia e dell'annessa Scuola di archivistica, paleografia e diplomatica); Pier Luigi Petrillo (ordinario di diritto pubblico comparato, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza); Nadezhda Nicolaevna Pokrovskaja, docente universitario presso Herzen State Pedagogical University of Russia e Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University; Francesco Riccobono (ordinario di teoria generale del diritto, Università Federico II, Napoli); Sergio Sciarelli (professore di economia aziendale, Università Federico II, Napoli); Marco Sepe (ordinario di diritto dell'economia, Università degli studi di Roma, Unitelma Sapienza).

Comitato di redazione: Alberto Bruni, Angelo Cappelli, Luca Caputo, Claudia Ciampi, Ersilia Crobe, Tiziana Croce, Wanda D'Avanzo, Sandro Di Minco, Paola Di Salvatore, Massimo Farina, Santo Gaetano, Paolo Galdieri, Salvatore Gallo, Fabio Garzia, Edoardo Limone, Emanuele Limone, Lucio Lussi, Marco Mancarella, Antonio Marrone, Alessio Mauro, Alberto Naticchioni, Cristina Evangelina Papadimitriou, Giulio Pascali, Gianpasquale Preite, Azzurra Rinaldi, Fabio Saponaro, Pasquale Sarnacchiaro, Sara Sergio, Franco Sciarretta.

Direzione e redazione: Via Riccardo Grazioli Lante, 15 – 00195 Roma - donato.limone@gmail.com

Gli articoli pubblicati nella rivista sono sottoposti ad una procedura di valutazione anonima. Gli articoli sottoposti alla rivista vanno spediti alla sede della redazione e saranno dati in lettura ai referees dei relativi settori scientifico disciplinari.

Anno XIII, n. 2/2023

ISSN 2039-4926

Autorizzazione del Tribunale civile di Roma N. 329/2010 del 5 agosto 2010

Editor ClioEdu

Roma - Lecce

Tutti i diritti riservati.

È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione che venga citata la fonte. La rivista è fruibile dal sito www.clioedu.it gratuitamente.

Codice etico: www.clioedu.it/rivistaelettronica#codice-etico

Procedure di referaggio: www.clioedu.it/rivistaelettronica#referaggio

Elenco dei numeri pubblicati: www.clioedu.it/rivistaelettronica

INDICE

Editoriale	
<i>Donato A. Limone</i>	3

Parte Prima **Informatica giuridica e PNRR**

Presentazione di Marco Mancarella.....	9
--	---

Digitalizzazione e PNRR volano di efficienza per la pubblica amministrazione? <i>Paola Di Salvatore</i>	11
--	----

Una nuova prospettiva digitale per il rilancio e la competitività: scenari, limiti e possibili soluzioni <i>Manuela Borgese</i>	22
---	----

Trasformazione digitale. Brevi note sul ruolo delle competenze come presidio per la sicurezza e per la salvaguardia dei diritti <i>Michele Martoni</i>	33
--	----

La smart mobility nell'era del PNRR. Nuovi diritti di cittadinanza "urbana" digitale? <i>Alessia Palladino</i>	48
---	----

L'empowerment sanitario nell'era della digitalizzazione: le nuove sfide della tecnologia verso una sanità potenziale etica e giuridicamente responsabile <i>Massimo Farina</i>	65
--	----

Telemedicina e M-Health alla prova del PNRR <i>Casimiro Coniglione</i>	86
---	----

Glosse digitali per l'accesso alle informazioni e ai servizi della P.A. <i>Francesco Romano</i>	99
--	----

Informatica giuridica e impresa: nuove prospettive di Corporate Digital Responsability <i>Riccardo M. Colangelo</i>	111
---	-----

Parte Seconda
Linee Guida Agid - Intelligenza Artificiale - eDemocracy - Offerta politica

Automazione e intelligenza artificiale: effetti sul mercato del lavoro e sull'organizzazione del settore pubblico <i>Serena Fiona Taurino</i>	122
Le linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici: valutazioni <i>Vincenzo Franco</i>	130
Governance, e-Democracy e regulation <i>Paolo Pastore</i>	159
L'analisi dell'offerta politica: tra efficacia ed efficienza organizzativa delle liste e delle coalizioni concorrenti <i>Giovanni Di Trapani</i>	168

EDITORIALE

Questo numero della Rivista si articola in due parti: la prima dedicata ad una raccolta di contributi sul tema “informatica giuridica e PNRR”; la seconda comprende articoli su temi diversi.

La prima parte comprende scritti sul contributo dell’Informatica giuridica nell’ambito del PNRR. Questa prima parte è curata da Marco Mancarella, professore associato di informatica giuridica nell’università del Salento, componente del Direttivo nazionale di ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica), esperto in diritto delle nuove tecnologie e privacy.

Nella presentazione della raccolta dei contributi della prima parte Mancarella illustra le finalità di questa raccolta, la struttura tematica, il ruolo dell’informatica giuridica (attraverso il Codice dell’amministrazione digitale, art. 8,13,17) a supporto dei processi di trasformazione e transizione digitale che caratterizzano il PNRR.

La seconda parte della rivista comprende articoli sulla Intelligenza Artificiale (Fiona Taurino), sulle Linee guida Agid in materia di sistema documentale digitale (Franco), sulla Democrazia elettronica (Pastore), sulla offerta politica (Di Trapani).

Il Direttore della Rivista

Donato A. Limone

Autori di questo numero

Manuela Borgese

Avvocato. Componente dell'Osservatorio Nazionale sul Commercio Elettronico e l'Agenda Digitale in Italia. Co-direttore del Master "Diritto Privato della PA" e del Corso di Perfezionamento in "La privacy in sanità. Gestione del Rischio e Sicurezza dei dati" presso l'Università degli studi di Catanzaro. Vicepresidente e Componente del Comitato Scientifico AICEL - Associazione Italiana Commercio Elettronico.

email: manuela.borgese@unicz.it

Riccardo Michele Colangelo

Attualmente assegnista di ricerca e professore a contratto di Diritto per la digital economy presso il Dipartimento di Management "Valter Cantino" dell'Università di Torino e di Elementi di diritto presso il Dipartimento di Studi Umanistici dell'Università di Pavia. Già docente di Informatica e logica giuridica e Informatica giuridica presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Pavia, è socio dell'Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica e Diritto dell'Informatica (ANDIG) e studioso coinvolto nel Centro di Ricerca interdipartimentale su Impresa, Sovraindebitamento e Insolvenza dell'Università di Torino.

email: riccardomichele.colangelo@unito.it

Casimiro Coniglione

è dottorando di ricerca in Lavoro, Sviluppo e Innovazione presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia-Fondazione Marco Biagi. E' cultore della materia in Informatica giuridica e in Sociologia del diritto ed elementi di informatica giuridica presso il Dipartimento di Giurisprudenza del medesimo Ateneo. Collabora, inoltre, con il CRID - Centro di ricerca Interdipartimentale su Discriminazioni e vulnerabilità dell'Univ. di Modena e Reggio Emilia e con la cattedra di Filosofia e istituzioni di diritto penale ed elementi di informatica giuridica presso l'Accademia Militare di Modena. Fra i suoi interessi di ricerca si elencano: i big data, l'e-health, la cyberwarfare e la filosofia del diritto contemporanea.

email: casimiro.coniglione@unimore.it

Paola Di Salvatore

Avvocato cassazionista. Già Segretario comunale. Dirigente in ruolo della Regione Abruzzo e dal 2023 Direttore dell'Azienda per diritto agli studi universitari (Adsu) dell'Aquila. Docente a contratto in numerosi corsi universitari e autrice di monografie e contributi in materia di Informatica giuridica.

email: paola.disalvatore@regione.abruzzo.it

Giovanni Di Trapani

Ha conseguito il Dottorato di Ricerca in “Economia e gestione delle Aziende Pubbliche” presso la Facoltà di Economia dell’Università di Salerno ed è laureato in Economia e Commercio presso la Facoltà di Economia “Federico II” di Napoli. È Ricercatore III Livello presso l’IRISS-CNR, attualmente distaccato presso la Struttura di Supporto del Commissario straordinario del Governo per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana del sito di interesse nazionale Bagnoli Coroglio, in qualità di Coordinatore delle Direzioni Amministrativa e Tecnica per le attività di monitoraggio, verifica del cronoprogramma e dell’utilizzo dei fondi attribuiti per la realizzazione dell’intervento di bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell’area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio. Nonché è Professore a contratto di Statistica Economica e Statistica del Turismo presso l’Università Telematica Pegaso. Ha svolto attività di ricerca, a partire dal giugno 2010, nel campo delle Economia e Gestione delle Imprese Assicurative nell’ambito del progetto di ricerca “Innovazione e management dei servizi”; concentrando la propria attività di studio lungo due assi principali: un primo con obiettivi specifici riferiti all’innovazione per lo sviluppo dei servizi assicurativi ed un secondo ascrivibile all’identificazione degli approcci gestionali derivanti dai rischi originati da eventi naturali di tipo catastrofe. Nel recente passato ha svolto, altresì, studi relativi all’individuazione di soluzioni concernenti l’evoluzione dei canali distributivi e del lancio di nuovi servizi market-driven e/o technology-driven. In precedenza, fino al maggio del 2010, ha affrontato le problematiche connesse con il Management del Turismo e dei Beni Culturali, con particolare riferimento alla gestione, fruizione e valorizzazione economica del Patrimonio Culturale. È Editor in Chief dalla rivista Journal of Advanced Health Care ed è componente dell’Editorial Board Member in qualità di Reviewer di importanti riviste internazionali.

email: g.ditrapani@iriss.cnr.it

Massimo Farina

RTDb, abilitato alle funzioni di Professore Associato per il SSD IUS/20 (Informatica Giuridica - Filosofia del Diritto), presso l’Università di Cagliari, ove è Responsabile della protezione dei dati personali (DPO), Coordinatore del Laboratorio Universitario “ICT4Law&Forensics” e Fondatore del Network “DirICTo”. Titolare degli insegnamenti “Informatica Giuridica”, “Informatica Forense” e “Computer Law – Digital forensics” presso il DIEE dell’Università degli Studi di Cagliari. Membro del Direttivo ANDIG (Associazione Nazionale dei Docenti di Informatica Giuridica e di Diritto dell’Informatica). Co-fondatore delle spin-off Accademiche “Green Share s.r.l.” (2013), “EPTATRONIX s.r.l.” (2018) e “CyDe s.r.l.” (2021) dell’Università di Cagliari. I suoi Principali temi di ricerca sono la protezione dei dati personali, l’Amministrazione digitale, la sanità elettronica, la tutela giuridica del software, Robotica e intelligenza artificiale, reati informatici e digital forensics.

email: m.farina@unica.it

Vincenzo Franco

Marco Mancarella

Professore Associato di Informatica giuridica (IUS/20) presso UniSalento. Avvocato. Direttore dell'Osservatorio Mediterraneo sulla Cultura Digitale – MODiCT. Coordinatore del Modulo in tema di Amministrazione digitale e Privacy del Master di II livello “Amministrazione pubblica: Principi e Regole, Strumenti e Tecniche (APPREST)”. Componente del Consiglio Scientifico di @LawLab presso la LUISS – Guido Carli di Roma e del Direttivo ANDIG (Associazione Nazionale Docenti di Informatica Giuridica). Consulente di I livello del FORMEZ – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Fondatore di LiquidLaw srl - Azienda spinoff UniSalento 2018-2022.
email: *marco.mancarella@unisalento.it*

Michele Martoni

Ricercatore td(B) di Informatica giuridica (IUS/20) presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo” dove tiene anche l'insegnamento di Cyber Security. Abilitato al ruolo di professore di seconda fascia. Responsabile e docente del modulo in tema di diritti dell'interessato del Master di in Trattamento dei dati personali e Data Protection Officer, Università di Bologna. Nel medesimo Ateneo insegna nel Master in Diritto delle nuove tecnologie. Membro della Società Italiana di Filosofia del Diritto e della Italian Society for Law and Literature (ISLL). Membro della redazione e revisore in diverse riviste scientifiche anche di fascia A. Avvocato del Foro di Bologna iscritto nell'elenco speciale dei docenti e ricercatori.
email: *michele.martoni@uniurb.it*

Alessia Palladino

Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Cagliari. Dottore di ricerca in «Humanities and technologies: an integrated research path» presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. Master of studies e ELGS Young Researcher presso l'European Public Law Organization (EPLO) di Atene. Specialista in professioni legali presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa. Avvocato e Membro di ANDIG (Associazione Nazionale dei Docenti di Informatica Giuridica e di Diritto dell'Informatica) e del network DirICTo.
email: *alessiadiana.palladino@gmail.com*

Paolo Pastore

Laureato in Fisica nel 1994 presso l'Università degli Studi “La Sapienza”. Nel 2010 ha conseguito il Dottorato di ricerca in Fisica Tecnica Ambientale. Nel 2011 ha conseguito la laurea triennale in scienze dell'Amministrazione. Nel 2012 ha conseguito la laurea specialistica in Management Pubblico ed e-Governement. Nel 2013 ha conseguito il Master di II livello in “Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni” presso la LUISS. Dal 1997 è dipendente pubblico

presso la Presidenza del consiglio dei Ministri con la qualifica di funzionario informatico. L'attività di interesse riguarda le gestione dei fondi strutturali e la promozione di modelli di governance.

email: *paolopastore0@gmail.com*

Francesco Romano

Primo ricercatore presso l'Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari (IGSG) del Consiglio nazionale delle ricerche. Nel 1997 inizia a lavorare per il CNR dove oggi si occupa di legimatica, linguaggio giuridico, semplificazione delle comunicazioni istituzionali, legal design. Fa parte della redazione del Portale PAESI di Regione Toscana e del comitato di redazione della Rivista italiana di informatica e diritto (<https://www.igsg.cnr.it/persone/francesco-romano/>).

email: *francesco.romano@igsg.cnr.it*

Serena Fiona Taurino

Ph.D. in Economia, Diritto e Istituzioni. Policy and Economic Analyst. Attualmente funzionario economico – giuridico di Elevata Professionalità presso l'Unità di Missione PNRR del Ministero dell'Istruzione e del Merito. Ha prestato servizio per due anni presso il Senato della Repubblica, seguendo i lavori delle commissioni permanenti, occupandosi dell'elaborazione di disegni di legge e relativi rapporti di valutazione. Inoltre, è stata consulente della Banca Mondiale a Washington D.C., occupandosi di analisi costi benefici per progetti infrastrutturali e anche, collaborando con l'università di Tor Vergata, presso il Dipartimento per la Digitalizzazione e Innovazione Tecnologica della Presidenza del Consiglio. Ha frequentato la Winter School del centro di ricerca FBK-IRVAPP di Trento: "Fundamentals and Methods For Impact Evaluation Of Public Policies" per poi specializzarsi come Policy and Economic Analyst, presso l'Università "Ca' Foscari" di Venezia. Ha collaborato con la cattedra di Governance e Politiche Pubbliche di Unitelma Sapienza, occupandosi di Analisi e Valutazione delle Politiche Pubbliche.

email: *serena.taurino@istruzione.it*

PARTE PRIMA
INFORMATICA GIURIDICA E PNRR
A cura di Marco Mancarella

PRESENTAZIONE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è la risposta dell'Italia all'emergenza globale Covid-19 e agli ostacoli che hanno bloccato la crescita del sistema economico, sociale ed ambientale del nostro Paese negli ultimi decenni. Il PNRR fa parte del progetto di ripresa europeo *Next Generation EU*, un programma di portata e ambizione inedite, con un ammontare di risorse introdotte per il rilancio della crescita, degli investimenti e delle riforme di 750 miliardi di euro, dei quali oltre la metà, 390 miliardi, è costituita da sovvenzioni. Con il PNRR l'Italia ha a disposizione complessivamente 235,12 miliardi di euro. Il nostro Paese è il primo beneficiario, in valore assoluto, delle risorse del *Next Generation EU*.

Alla base delle iniziative del Governo, che a partire dalle Linee guida per la definizione del PNRR 2020 ha considerato come prima direttrice quella volta alla creazione di "un Paese completamente digitale"¹, vi è stata l'esigenza condivisa di un cambiamento di rotta per una transizione effettiva al digitale dell'Amministrazione italiana, ma anche delle imprese.

Il Piano prosegue chiarendo che "gli assi portanti e prioritari del PNRR saranno la transizione verde e digitale del Paese, ai quali saranno destinate la maggior parte delle risorse disponibili nello strumento di ripresa e resilienza".

La direttrice si è quindi tradotta in una missione specifica, anche in tale caso la prima di sei, intitolata "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo". La centralità della digitalizzazione emerge anche nel Dispositivo (RRF) istituito con il Regolamento UE 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, ove si legge: "Le misure sostenute dal dispositivo e incluse nei piani per la ripresa e la resilienza dei singoli Stati membri dovrebbero essere pari a un importo che rappresenti almeno il 20% della dotazione del Piano per la ripresa e resilienza per la spesa digitale".

La rincorsa ad una reale e disciplinata Transizione al digitale si può dire avviata dal 2005, a seguito dell'emanazione del Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD, se non da prima. Si cita il CAD solo perché approdo finale di un percorso normativo iniziato già alla fine del secolo scorso, per merito di illuminati studiosi come il prof. Donato Antonio Limone, e asse portante della moderna Amministrazione digitale nel Paese.

Il citato PNRR richiede un forte sforzo innovativo da parte degli enti, che comporta anche un rafforzarsi dei diritti di cittadinanza digitale e, probabilmente, la progressiva nascita di altri. È noto come l'Informatica giuridica sia "entrata" formalmente nel CAD solo negli ultimi anni (artt. 8, 13 e 17), legittimando un percorso che vede la materia come l'unica in grado di affrontare, in una prospettiva sistematica ed inte-

¹ Si vedano le Linee Guida per la definizione del PNRR, disponibili all'URL: <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

grata, le sfide dell'innovazione offerte dal PNRR.

Il presente numero della Rivista ha visto impegnati gli Autori su queste tematiche. I contributi affrontano, a largo spettro, la tematica assegnata, giungendo anche all'analisi di specifici spaccati del digitale e delle loro connessioni al PNRR.

Chi scrive ha avuto il piacere di un coordinamento del numero, su incarico del Direttore prof. Donato Antonio Limone. Con l'essenziale supporto scientifico dell'Associazione Nazionale dei Docenti di Informatica Giuridica – ANDIG, nella persona del Presidente prof. avv. Gianluigi Ciacci e dell'intero Consiglio Direttivo, e di PROCEDAMUS, nella persona del suo Responsabile Scientifico, dott. Gianni Penzo Doria, ai fini di una divulgazione della *call*. Un ringraziamento particolare al collega Massimo Farina, per il prezioso aiuto nelle attività pianificatorie e di gestione della *peer review*.

Non resta che augurare una buona lettura.

Marco Mancarella

DIGITALIZZAZIONE E PNRR

VOLANO DI EFFICIENZA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE?

Paola Di Salvatore

Abstract: La Commissione europea attraverso la Politica di coesione europea, che rappresenta l'azione di indirizzo politico principale sia per coniugare i valori dell'Unione che per perseguire i principali obiettivi tra i quali: la coesione economica, sociale e territoriale, ha inteso, attraverso il PNRR, articolato in azioni e misure, conseguire un equilibrato sviluppo socioeconomico tra tutti i Paesi dell'UE considerando la digitalizzazione un elemento costitutivo fondamentale. La digitalizzazione nella pubblica amministrazione, sia essa centrale che locale e territoriale, può rappresentare, concretamente, un volano di sviluppo socioeconomico in tutta l'Unione europea ed anche nei Paesi in preadesione per il perseguimento di Policy1 quali: a.1 Ricerca e innovazione; a.2 Digitalizzazione; a.3 Competitività; a.4 Competenze. The European Commission has intended, through the PNRR divided into actions and measures, to achieve a balanced socio-economic development among all EU countries, considering digitization to be a fundamental element. The European Cohesion Policy represents the main policy action both to combine the values of the Union and to pursue the main objectives such as: economic, social, and territorial cohesion. Digitization in public administration, whether it be central, local, or territorial, can in fact serve as a driving force for socio-economic development throughout the European Union as well as in pre-accession countries when it comes to the pursuit of policies like: a.1 Research and innovation; a.2 Digitization; a.3 Competitiveness; a.4 Competencies.

Parole chiave: PNRR, digitalizzazione, Politica di coesione europea, TFUE, Obiettivi, rendicontazione, Commissione europea.

Sommario: 1. Introduzione - 2. La digitalizzazione oggi in Italia ed il management pubblico - 3. Attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e correlazione con il PNRR - 4. Digitalizzazione, PNRR e la Strategia per la Banda Ultra Larga - 5. Digitalizzazione e Open coesione - 6. La politica di coesione europea e gli elementi di unione, di unitarietà, di uniformità e di differenziazione - 7. Problemi di metodo nell'utilizzo dei fondi europei - 8. Conclusioni.

1. Introduzione

L'intera politica dell'Unione europea, attraverso il conseguimento coerente della programmazione economico finanziaria, deve conformare ogni sua applicazione al *principio di leale cooperazione*, in una convergenza anche della funzione legislativa, ivi enucleandosi una stretta correlazione con il principio della preminenza del diritto dell'Unione europea, così come ricordato nell'art 17 della Dichiarazione n.17 in allegazione al TFUE. In tal senso è indubbio che i principi fondanti l'Unione possano essere conseguiti in un'articolazione gestionale e amministrativa dei fondi Ue che traspongono in una funzione amministrativa le fonti dell'Unione europea. Tutti gli Stati dell'Unione europea sono chiamati ad un'azione di responsabilizzazione nello sviluppo socioeconomico ed il PNRR rappresenta, ancor più per l'Italia, lo strumento finanziario diretto ad incidere verticalmente su tutta la pubblica amministrazione e per essa – quale unità di gestione – sulle imprese e sui privati.

2. La digitalizzazione oggi in Italia ed il management pubblico.

Il percorso amministrativo complesso vede l'intera pubblica amministrazione italiana, sia essa centrale e locale, ancora ingessata in un elefantiaco *modus operandi* che se da un lato inneggia la digitalizzazione come strumento di innovazione e di efficienza amministrativa, in applicazione della ancora poco conosciuta legge n.241/90 e ss. sul procedimento amministrativo, in stretta correlazione con il Codice dell'amministrazione digitale, dall'altro ne difetta in tutte le fasi endoprocedimentali istruttorie all'interno della stessa pubblica amministrazione.

Si pensi che ad oggi, sebbene la Ragioneria generale dello Stato, l'IGRUE ed il MEF, nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri richiama soprattutto le Regioni ad una velocizzazione delle procedure amministrative di spesa e di rendicontazione dei fondi UE, nonostante le designate Autorità di Trasparenza e anticorruzione dirette a garantire le procedure organizzative ivi comprese le attività di prevenzione alla corruzione e alla funzione imparziale della trasparenza di cui alla Legge n. 190 del 6.11.2012, in stretta correlazione con il Reg UE 2016/679, con lo sviluppo di sw applicativi, di sistemi documentali di protocollazione degli atti amministrativi, abbiamo pubbliche amministrazioni nelle quali le procedure interne istruttorie relative alla fase della spesa e, quindi, dell'iter procedimentale e provvedimentale tra la fase della liquidazione e la fase del pagamento obbligatoria nell'*an* e nel *quomodo* superano i 344 giorni; ed ancora, addirittura, funzionari pubblici che chiedono la sottoscrizione in originale di atti amministrativi, in totale violazione del Codice dell'Amministrazione digitale nonché delle recenti disposizioni dello smart working in contrattazione pubblica.

La digitalizzazione impone, nell'ampia articolazione della pubblica amministrazione, un'accelerazione comportamentale ed etica anche nel rispetto del trattamento dei dati personali¹ e sulla loro circolazione, stante ad oggi la perdurante non conoscenza della delicatezza del trattamento pubblico di dati personali sanitari all'interno di amministrazioni locali attive, dovendo rispettare il *principio della neutralità nel trattamento*, sotto il profilo tecnologico.

Il piano Triennale per la transizione digitale, che impone la designazione di un Responsabile all'interno delle pubbliche amministrazioni per la Transizione digitale, rileva una correlata analisi programmatica e funzionale con tutte le pubbliche amministrazioni, volgendo lo sguardo anche verso le Aree interne che costituiscono l'ambito territoriale più interessante per la concretizzazione dei c.d. servizi pubblici digitali.

3. Attuazione del Codice dell'amministrazione digitale e correlazione con il PNRR.

La coniugazione dell'attuazione del Codice dell'Amministrazione digitale con l'attuazione della misura ed azione del PNRR sulla digitalizzazione della pubblica amministrazione è, indubbiamente, la sfida più complessa da compiere in una completa analisi dogmatica correlata alle funzioni di competenza del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale (MITD).

Ulteriore elemento di riflessione è costituito dall'impatto della digitalizzazione con le linee esecutive della Strategia nazionale per le aree interne.

Quest'ultima è, indubbiamente, un'azione programmatica e di sviluppo nell'ambito della più ampia politica territoriale inserita nell'Accordo di partenariato 2014-2020 e 2021-2027, diretta al miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni, che possono essere suscettibili di un eventuale processo di emarginazione.

La politica territoriale diviene, quindi, segmento attuativo della più ampia politica di coesione dell'Unione europea e della cooperazione territoriale europea, i cui obiettivi primari sono proprio diretti ad uno sviluppo socioeconomico equilibrato in tutte le Regioni dell'Unione europea.

Le aree interne in Italia rappresentano circa il 51 per cento dei Comuni italiani (4.063), cui fa capo il 22 per cento della popolazione italiana che risulta essere residente in una porzione di territorio che supera il 60 per cento della superficie nazionale.

¹ Regolamento (Ue)2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché della libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE.

Nelle Aree interne devono essere garantiti i servizi di cittadinanza, quali salute, scuola e mobilità, ma ancor più i servizi di collegamento digitale, in quanto l'obiettivo della Strategia delle aree interne è quella di invertire la tendenza demografica che, *di contra*, ha caratterizzato gli anni '60 nel nostro Paese.

La digitalizzazione, unitamente al PNRR, deve essere correlata al quadro programmatico 2021-2027, per il conseguimento di uno dei cinque macro-obiettivi di policy (OP) diretti alla definizione, aggiornamento e attuazione delle strategie territoriali – *obiettivo di policy 5- un'Europa più vicina ai cittadini*.

Lo sviluppo tecnologico, l'innovazione e la digitalizzazione devono quindi dare attuazione alla Strategia nazionale di Specializzazione intelligente (SNSI) ed alle 21 Strategie regionali (Smart Specialisation strategy) definite con modalità partecipative in collaborazione fra enti pubblici, regioni e istituzioni della conoscenza.

4. Digitalizzazione, PNRR e la Strategia per la Banda Ultra Larga.

Assume un particolare rilievo la correlazione con la politica di coesione europea nella governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in relazione al rafforzamento delle strutture amministrative con la Strategia per la banda ultralarga.

Quest'ultima, definita anche Piano BUL, ebbe i suoi primi albori nel 2015, quando fu approvata per raggiungere entro il 2020 la connettività per l'85 per cento della popolazione con velocità uguale o maggiore di 100Mbps, prefiggendosi, per il 2025, la nuova Strategia verso la c.d. Gigabit society e per quanto riguarda la connettività il “2030 Digital Compass: the european way for the Digital Decade, unendo la digitalizzazione nell'economia e nella società con il rafforzamento della capacità amministrativa, ponendo come principale obiettivo la digitalizzazione e dematerializzazione, nonché lo sviluppo di processi di interoperabilità tra banche dati.

Il conseguimento degli obiettivi prefissati non può prescindere da un'analisi funzionale sulla capacità di attuazione dei progetti europei e sulla capacità di gestione dei programmi operativi, siano essi transnazionali, transfrontalieri e di gestione diretta. Indubbia, quindi la rilevanza della capacità attuativa del Programma operativo nazionale Governance in relazione alle azioni di coordinamento della istituita Cabina di regia.

Ulteriore elemento di riflessione, stante la trasversalità disciplinare della digitalizzazione che si pone come elemento di unione delle azioni e misure contemplate in tutti i Programmi operativi approvati dalla Commissione Europea, è costituito dalla fase attuativa della strategia adriatico ionica denominata EUSAIR, lanciata dalla Commissione europea a novembre 2014 e costituita da 4 Pilastri tematici.

La Strategia dell'Unione Europea per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) nasce per rendere più efficaci gli interventi europei e nazionali a sostegno dello sviluppo

dell'area territoriale di forte rilevanza per la stabilità dell'Unione europea. La composizione "ibrida" – a cui partecipano anche alcuni Paesi dei Balcani occidentali non membri dell'UE – costituisce il vero valore aggiunto politico della Strategia, che è funzionale a favorire il percorso di integrazione europea dell'intera regione. La Strategia si articola attraverso quattro "pilastri" prioritari di intervento: Blue growth – Crescita blu e pesca; Interconnettività infrastrutturale ed energetica; Qualità dell'ambiente; Turismo sostenibile.

La rilevanza della Strategia nell'articolazione della Politica di coesione europea determina un rafforzamento degli obiettivi statuiti nel Trattato dell'Unione europea e nel Trattato di funzionamento dell'Unione Europea.

La digitalizzazione, indubbiamente, costituisce l'elemento di accelerazione di dialogo tra gli Stati non solo per la strategia EUSAIR, imponendo un ruolo operativo degli Stati ad essa partecipanti ma anche per tutte le Strategie macro-regionali approvate dalla Commissione europea quali: la Strategia dell'UE per la Regione del Mar Baltico (2009); la Strategia dell'UE per la Regione del Danubio (2010); la Strategia dell'UE per la Regione Adriatica-Ionica (2014); la Strategia dell'UE per la Regione Alpina (2015).

L'Italia ha un ruolo strategico nell'EUSAIR poiché è lo Stato che si affaccia sul Mare Adriatico, sul Mar Ionio e sul Mar Mediterraneo, partecipando sia con il Governo che con le Regioni interessate a tutti e 4 i Tsg tematici dei Pilastri della Strategia, con potere decisionale e di labellizzazione dei progetti da inserire nell'Action Plan da sottoporre all'approvazione della Commissione Europea.

L'impulso della digitalizzazione nella politica di coesione europea è ulteriormente dimostrato dall'attuazione dei progetti approvati dal JMC nel maggio 2016, in condivisione con il Governo italiano, costituendo i primi progetti attuativi dell'EUSAIR tra i quali un progetto di implementazione di sviluppo di sw per la tutela del mare adriatico con la realizzazione di una piattaforma digitale funzionale per tutti gli 8 Stati dell'area adriatica finalizzata allo scambio di dati di rilevanza ambientale.

L'Italia partecipa a due strategie macroregionali [sia all'EUSAIR che alla Strategia europea per la macroregione alpina] rispetto alle cui priorità strategiche è chiamata a contribuire, attraverso interventi finanziati nell'ambito della politica di coesione europea, alla programmazione mainstream e alla programmazione della cooperazione territoriale europea.

L'Eusair vede la partecipazione di 8 Stati, di cui 4 in preadesione. Questi ultimi costituiscono l'area dei Balcani occidentali che, oggi, pone il Parlamento europeo in un'analisi delicata sulla rilevanza del loro ingresso in Unione europea per la stabilità e per il conseguimento degli obiettivi della stessa UE. Ancora complesso il percorso di preadesione della Bosnia Erzegovina, della Serbia, dell'Albania e del Montenegro. Indubbiamente, la stabilità politica della ex Jugoslavia, a differenza della disgregazione ordinamentale degli Stati formati dopo la drammatica guerra dei Balcani, il cui *casus belli* -quale la motivazione etnico-religiosa- ha determinato una difficile coesistenza di tre diverse fedi religiose e diverse etnie nella costante ricerca di un equilibrio politico.

La complessità geo-politica confluisce in una disomogenea articolazione gestionale dei progetti ricadenti nell'intera area adriatico-ionica dato che la diversità ordinamentale tra l'Italia, la Croazia, la Slovenia, la Serbia, l'Albania, la Bosnia Erzegovina e la Grecia determina una delle cause maggiori del ritardato avanzamento della strategia adriatico-ionica. In questa fase indubbio impulso attuativo può essere determinato dal corretto uso della digitalizzazione in tutti e quattro i Pillar tematici, considerata la politica di convergenza diretta ad una correlata e razionale gestione dei fondi comunitari e nazionali, confluenti nella medesima area geografica. ²

5. Digitalizzazione e open coesione

La digitalizzazione, intesa come processo di efficienza dell'agire pubblico, non può non essere collegata con l'Open coesione, quale iniziativa nazionale di governo aperto sulle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso il NUVAP – team Open coesione caratterizzato da tre pilastri dell'Open government quali: *trasparenza, collaborazione e partecipazione*, unendo cittadini, pubbliche amministrazioni, imprese, studenti, proprio per favorire il miglior uso di risorse pubbliche dirette alla diffusione, riutilizzo di dati, di informazioni, i cui strumenti di finanziamento siano i fondi europei del fondo coesione.

Il NGEU nel promuovere la ripresa dell'economia europea pone la trasformazione digitale come obiettivo dell'Unione, diretto a migliorare le prestazioni digitali, aumentando l'indice di digitalizzazione. Il pilastro digitale del PNRR comprende la razionalizzazione e la digitalizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo dei servizi digitali. Questi ultimi devono essere correlati agli investimenti verdi. Ne consegue che la digitalizzazione della pubblica amministrazione deve essere correlata alla Strategia europea sui dati, al Libro bianco sull'intelligenza artificiale ed alla Strategia dell'Unione europea sulla cybersicurezza.

L'Italia, nell'asse strategico della digitalizzazione, intesa come innovazione di processi, destina il 27% nell'allocatione delle risorse del PNRR al fine di migliorare i servizi di cittadinanza e i servizi pubblici di efficienza della pubblica amministrazione.

Il PNRR è articolato in sedici componenti raggruppate in sei Missioni. La digitalizzazione rappresenta la Missione 1, la transizione digitale del Paese, nella modernizzazione della pubblica amministrazione nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo.

² Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio COM (2018) 374 final che istituisce lo strumento IPA. L'IPA promuove attivamente la cooperazione territoriale europea attraverso programmi transfrontalieri, programmi di cooperazione transnazionale e interregionale e strategie macroregionali. Il valore aggiunto è evidente: rafforzamento della riconciliazione e della fiducia nei Balcani occidentali, superamento degli ostacoli geografici e mentali e lo sviluppo di relazioni di buon vicinato- tutti questi punti restano aspetti fondamentali nel processo di allargamento di cui occupano esclusivamente i programmi dell'Ue e non altri donatori.

L'articolazione del PNRR in una correlazione con la programmazione della politica di coesione 2021-2027 induce ad un'analisi correlata con il tavolo 3 “*Un'Europa più connessa*” .

I due pilastri tematici su cui si fonda l'Obiettivo “*Un'Europa più connessa*” – reti digitali e trasportistiche – rappresentano componenti dell'infrastrutturazione pubblica sui cui l'Italia deve colmare ancora gravi inefficienze, si pensi alle aree interne ancora con precarie condizioni di accessibilità spaziale e digitale.

Tali divari minano lo sviluppo socioeconomico e minano la stessa coesione territoriale in quanto sono una delle cause dello spopolamento, dell'aumento delle disuguaglianze e della compromissione delle nuove iniziative di sviluppo.

La Commissione europea in una comunicazione “Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea”³ ha precisato la rilevanza di una pianificazione nazionale unitamente all'Agenda Digitale europea, per poter realizzare gli obiettivi prefissati.

Nell'articolazione delle fonti di riferimento non possiamo dimenticare il Regolamento Ue n. 1060 del 2021 che postula i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, quali sommi principi determinanti un equilibrio di bilancio tra tutti i Paesi Ue al fine di tutelare le diversità strutturali di ogni Stato, correlativamente alla tutela dei diritti sociali e soggettivi.

La digitalizzazione, pertanto, come elemento di sviluppo socioeconomico e come elemento dirimente le diversità sociali è strettamente correlata al Pilastro dei diritti sociali del 2017.

6. La politica di coesione europea e gli elementi di unione, di unitarietà, di uniformità e di differenziazione.

La Politica di coesione europea si pone come elemento di unione e di unitarietà e, quindi, come risultante di elementi di uniformità e di elementi di differenziazione. La Politica di coesione europea deve conformare ogni sua applicazione al *principio di leale cooperazione*, in una convergenza anche della funzione legislativa, ivi enucleandosi una stretta correlazione con “*il principio della preminenza del diritto dell'Unione europea, così come ricordato nell'art 17 della Dichiarazione n.17 in allegazione al TFUE. La Politica di coesione europea rappresenta, indubbiamente, l'a-*

³ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Connectivity for a Competitive Digital Single Market – toward a European Gigabit Society*, Brussels, 14.09.2016 COM (2016) 587 final (URL:[HTTPS://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC058&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC058&from=en))

zione di indirizzo politico che deve saper coniugare i valori dell'Unione perseguendo i principali obiettivi tra i quali si pone la coesione economica, sociale e territoriale, derubricata dall'Art. 174 Titolo XVIII del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea " Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite." ⁴

Indubbiamente, l'analisi delle fonti dell'Unione europea, in correlazione con i regolamenti attuativi, pone una visione più organica per uno studio della Politica di coesione europea. Specificatamente il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" Strasburgo 29.5.2018 COM (2018) 374 final pone un punto fondamentale per la Commissione europea e per gli Stati membri nel semplificare la cooperazione territoriale europea al di là delle frontiere dell'Unione. Lo stesso TFUE pone una differenziazione centrale e chiara tra la cooperazione territoriale fra Stati membri e la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi non appartenenti all'Ue. La cooperazione territoriale, infatti, si svolge tra Paesi appartenenti all'Unione.

Appare, pertanto, di rilevanza non solo dogmatica ma funzionale la digitalizzazione, quale modalità applicativa *della e sulla* gestione dei programmi operativi. Fin dal periodo di programmazione 2014-2020 è stato richiesto che venisse creato un sistema di scambio elettronico di dati tra i beneficiari e le autorità di gestione nonché tra le diverse autorità di sistema di gestione e di controllo, ciò per implementare le fasi attuative dei progetti, le fasi di rendicontazione, di validazione e di certificazione ed il dialogo tra le tre autorità di ciascun programma operativo [*autorità di gestione, autorità di audit, autorità di certificazione*].

L'analisi dogmatica non può prescindere dalla concretizzazione degli elementi di unione, unitarietà, uniformità e differenziazione, in un'azione politica che diventi fonte primaria, recepita negli Stati membri anche attraverso fonti tecniche efficaci in tutti i territori eleggibili dei PO e, quindi, anche negli Stati in preadesione.⁵

La complessità amministrativa impone a tutte le amministrazioni italiane, siano esse centrali, regionali nonché tutti gli enti locali, la consapevolezza della gerarchia delle fonti applicative e quindi dei principi di unione, unitarietà, uniformità e differenziazione da trasporre nei singoli territori, attraverso una sapiente progettazione che tenga conto delle esigenze del territorio, la capillarizzazione sociale e la tutela dei diritti sociali e collettivi. Non dobbiamo dimenticare che la politica di coesione europea afferisce ad un altro istituto di raffinata applicazione gius-pubblicistica, quale: *la competenza concorrente*.

⁴ Sul punto si veda V. CERULLI IRELLI, *Dalle agenzie europee alle Autorità europee di vigilanza*, il Mulino, 2012, 137 ss.

⁵ PAOLA DI SALVATORE, *La dogmaticità della Politica di coesione europea*, in A. CERRI (a cura di), *L'Europa a un punto critico*, Roma, Aracne -2018, pagg. 79 e ss;

La politica di coesione europea rientra nell'ambito della competenza concorrente, quale settore nel quale l'Unione ha competenza con gli Stati membri in materie riguardanti la coesione sociale ed economica, le politiche ambientali, la protezione dei consumatori e la regolamentazione di settori strategici quali l'energia, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo.

A seguito del Trattato di Lisbona, nella delineazione delle competenze delle "sette istituzioni" europee, la politica di coesione europea è indubbiamente elemento strategico di competenza amministrativa della Commissione europea, sebbene il Consiglio europeo indichi l'indirizzo generale che viene declinato dalla stessa Commissione europea in correlazione con gli indirizzi politici dei Governi nazionali degli Stati dell'Unione europea.

7. Problemi di metodo nell'utilizzo dei fondi europei.

L'art. 8 della legge n. 108 de 29 luglio 2021 statuisce espressamente e codifica il "coordinamento della fase attuativa "del PNRR disponendo che *"Ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi del PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo"*.

Si pone, quindi, come elemento di accelerazione della spesa del PNRR un'articolata organizzazione centrale diretta ad evitare sia ritardi nella fase di avanzamento della spesa che distorsive eccezioni interpretative sulla eleggibilità della spesa.

Al fine di poter attuare l'avanzamento finanziario atteso dalla Commissione europea ed al fine di evitare un elevato tasso di irregolarità e o di frodi nella gestione dei fondi Ue, si rende ancor più necessario addivenire ad una centralizzazione delle funzioni di Audit di secondo livello, abbandonando il modello di decentramento regionale del tutto ultroneo rispetto al rigorismo del Regolamento Ue n. 1303/2013, ponendo un'ulteriore attenzione sul target di spesa atteso, sulla contemporaneità di rendicontazione e sulle funzioni di validazione della spesa, considerata anche la congiunzione delle linee di azione e misure correlate alle strategie EUSAIR e EUSALP.

Uno dei più ricorrenti problemi di metodo è rappresentato sia dallo sbriciolamento delle funzioni di controllo di primo livello esercitate all'interno degli enti locali e regionali, che da un difetto di competenza, quest'ultima unita all'inesistenza di professionalità tecnica e specifica in materia all'interno della pubblica amministrazione con nomine, troppo spesso, di Responsabili dell'Ufficio di controllo di primo livello privi della qualifica contabile necessaria. La mancanza di personale interno adeguatamente preparato e competente vede costantemente il reclutamento della c.d. assistenza tecnica tramite società in house, con la contrattualizzazione di unità di personale prive sia di competenze amministrative che di conoscenza della complessa e vincolante fase endoprocedimentale e istruttoria e fase provvedimentale

della funzione amministrativa, con ulteriore difficoltà di gestione dei fondi UE e superamento dei termini di 30 giorni, così come statuiti dalla legge n. 241/90 e ss. per adottare il provvedimento dirigenziale o direttoriale di rimborso in favore dei beneficiari, necessitandosi una sempre più oggettiva accelerazione della fase dei pagamenti in favore dei beneficiari, ravvisandosi troppo spesso immotivati ritardi da parte dei Servizi di Ragioneria e bilancio. Accelerazione e necessità di de burocratizzazione richiesta più volte dalla Commissione europea all'Italia stante la complessa articolazione contabile delle procedure amministrative interne della pubblica amministrazione italiana.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal prefinanziamento che costituisce una fase necessaria di liquidità per i soggetti beneficiari al fine di poter dare attuazione iniziale alle fasi progettuali; si pensi alla complessità dei progetti infrastrutturali interdisciplinari, collegati a progetti di CTE transfrontalieri.

Troppo spesso le pubbliche amministrazioni hanno un vero e proprio scollamento tra le fasi di avanzamento progettuale e la fase di stanziamento, impegno, liquidazione e pagamento, determinando una non omogeneità tra le funzioni di controllo di primo e le funzioni di controllo di secondo livello, con il rischio di discrezionalità funzionali amministrative e soggettivizzazioni nella identificazioni di inesistenti casi di irregolarità o di frode nella fase di rendicontazione con successiva ricaduta nella fase di certificazione della spesa alla Commissione europea, non riuscendo a conseguire il target di spesa atteso dalla stessa Commissione Europea.

L'incompleta ad oggi attuazione di tutte le azioni e misure del PNRR è data dallo sbriciolamento dei titolari di intervento e dalla difficoltà operativa, gestionale e di attuazione delle fasi di rendicontazione, di validazione della spesa e di rimborso, nonché da una non omogenea verifica di ammissibilità della spesa tra i controllori di primo livello e le Autorità di Audit regionali rispetto all'Audit nazionale.

Saranno gli auditor della Commissione nelle verifiche in loco a verificare che le procedure di spesa siano state effettuate in conformità ai principi di bilancio e del Regolamento (UE) n. 1303/2013 e della Direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017.

8. Conclusioni

L'Europa digitale 2021-2027, così come descritta nel Primo programma Digitale pan europeo nel conseguimento della Digital Transformation, ha diversi obiettivi: rafforzare le capacità digitali strategiche nei paesi Ue; implementare l'intelligenza artificiale e la Cybersicurezza.

La coniugazione della digitalizzazione con la procedimentalizzazione amministrativa non deve mai dimenticare la tutela della persona umana, come soggetto titolare di diritti; diritti che derubricati in interessi legittimi divengono essi stessi elemento di accelerazione di un'azione amministrativa caratterizzata da un bit intangibile che

sempre più sostituisce il romantico pennino imbevuto di inchiostro, per poter coniugare i diritti postulati nell' art. 2 della nostra Carta costituzionale con il principio di efficienza amministrativa oltre frontiera, nella contitolarità di cittadino italiano e di cittadino europeo.

UNA NUOVA PROSPETTIVA DIGITALE PER IL RILANCIO E LA COMPETITIVITÀ: SCENARI, LIMITI E POSSIBILI SOLUZIONI

Manuela Borgese

Abstract: L'aspetto fondamentale attorno al quale ruotano gli obiettivi del PNRR è quello di agire sugli elementi che limitano lo sviluppo negli ambiti sociali ed economici di maggiore rilievo. Dalla pubblica amministrazione al settore sanitario, sono diversi e complessi i fattori che costituiscono un limite alla qualità dei servizi e che si traducono quindi in un rallentamento del sistema. Fra questi, uno dei punti nodali di maggiore raccordo è rappresentato dal settore imprenditoriale, destinatario di notevoli interventi, tesi principalmente ad attuare un concreto piano di digitalizzazione e di sblocco del proprio potenziale produttivo, basato anche su un concreto slancio di tipo economico e di pianificazione di un piano di rilancio basato sull'internazionalizzazione verso i mercati esteri. Si tratta di un settore tanto cruciale quanto delicato, poiché allo stato fatica ancora ad approfittare di tali interventi e di attuare concreti piani di rilancio. In questo intervento, verranno esaminate le problematiche fondamentali che ne sono alla base, soprattutto nell'ambito delle imprese che vendono online, gli impatti negativi sul piano della produttività e le possibili linee di azioni che potrebbero essere adottate per attuare un reale piano di promozione digitale e di crescita economica attraverso le risorse ed i benefici messi a disposizione dal PNRR, per una nuova partenza ed una concreta stabilizzazione.

The fundamental aspect around which the objectives of the PNRR revolve is that of acting on the elements that limit development in the most important social and economic fields. From the public administration to the health sector, there are various and complex factors that limit the quality of services and which therefore translate into a slowdown of the system. Among these, one of the key points of greatest connection is represented by the entrepreneurial sector, the recipient of considerable interventions, aimed mainly at implementing a concrete plan for digitalisation and for unlocking its production potential, also based on a concrete impetus of an economic and planning nature of a recovery plan based on internationalization towards foreign markets. This is a sector as crucial as it is delicate, since it is still struggling to take advantage of these interventions and to implement concrete recovery plans. This work will explain the fundamental problems that underlie, especially in the context of companies that sell online, the negative impacts on productivity and the possible lines of action that could be adopted to implement a real digital promotion plan and economic growth through the resources and benefits made available by the

PNRR, for a new start and concrete stabilization.

Parole chiave: PNRR, digitalizzazione, *eGovernment*, interoperabilità, PMI, cittadini, pubblica amministrazione.

Sommario: 1. Il panorama normativo; 2. Il nuovo scenario di tutela: i diritti digitali; 3. Il ruolo centrale dell'interoperabilità; 4. possibili azioni da adottare per attuare un vero piano di promozione digitale; 5. Conclusioni

1. Il panorama normativo

Gli strumenti digitali e i servizi erogati attraverso i medesimi sono ormai elementi fondamentali che integrano le quotidiane interazioni fra cittadini, imprese e pubblica amministrazione. Le esigenze che sono alla base di tali dinamiche attengono alla necessità di creare interscambi informativi celeri, accedere ad informazioni e servizi in tempo reale. L'impulso forzato dovuto alla pandemia, nel corso della quale diverse dinamiche hanno subito una forte spinta digitale, ha in realtà solo messo in campo ed attuato dei principi che erano già presenti sul piano normativo, ma fino a quel momento rimasti inespressi. Infatti, pur non mancando specifici dettami in tal senso, la direzione verso il digitale è sempre stata molto lenta e ha continuato a presentare un coefficiente di crescita molto limitato anche in un momento, come quello pandemico, in cui la tecnologia ha rappresentato l'unico fattore di continuità di servizi, scambi e attività.

Le conseguenze del quadro ora delineato non sono immediatamente percepite ma sono sicuramente misurabili e quantificabili, soprattutto in termini di mancata crescita socio-economica e di opportunità di sviluppo imprenditoriale, per le motivazioni su cui più avanti si andrà a ragionare. Sebbene per l'Italia i risultati dell'indice DESI¹, ovvero l'indicatore che misura lo stato di avanzamento dell'Unione europea e dei singoli stati membri rispetto alle principali aree tematiche della politica digitale, siano certamente migliorabili, bisogna evidenziare che le carenze segnalate non riguardano unicamente il nostro Paese ma anche gli altri stati europei, anche se in diversa misura. Visto il relevantissimo ruolo del digitale sul piano della crescita generale, le principali politiche europee sono decisamente orientate su tali esigenze e mirano a plasmare il futuro digitale dell'Europa ².

¹ Il DESI (Digital Economy and Society Index) è l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società che sintetizza gli indicatori sulle prestazioni digitali dell'Europa e traccia i progressi dei paesi dell'UE. I dati sull'ultima rilevazione sono consultabili al seguente link <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

² Plasmare il futuro digitale dell'Europa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_it. La politica digitale messa in atto dalla Commissione Europea ha in realtà un respiro molto più ampio, come generalmente spiegato nella presentazione generale delle linee digitali https://commission.europa.eu/strategy-and-policy_it.

Tratto comune di tali azioni è la volontà di innovare un sistema, di puntare a far diventare l'Europa un centro di riferimento economico mondiale, sviluppando un assetto in cui siano poste al centro le persone e valorizzate pienamente le risorse. In particolare, l'apertura a nuove opportunità per le imprese, l'incoraggiamento allo sviluppo di tecnologie affidabili quali elementi di apertura e di avanzamento, per consentire la promozione di una società aperta e democratica, basata su un'economia dinamica e sostenibile.

In tal senso le risorse del PNRR, strutturato in assoluta connessione con le linee programmatiche di sviluppo e ripartenza, mirano a dare concreta attuazione a tali principi e mettere in moto questo ambizioso piano di crescita, in chiave digitale. Secondo quanto emerso dall'ultima edizione della Relazione sullo stato di avanzamento della pubblica amministrazione digitale e dell'interoperabilità 2022³ della Commissione Europea, tutti gli stati europei stanno effettivamente portando avanti i progetti legati a tale piano, per andare ad attuare quegli elementi di innovazione. Fra questi, soprattutto una pubblica amministrazione spiccatamente più digitale che, anche per effetto della fase pandemica, si basa su cambiamento di mentalità sull'uso degli strumenti digitali, considerando l'accessibilità e l'interoperabilità quali fattori di riuscita imprescindibili.

2. Il nuovo scenario di tutela: i diritti digitali

Visti gli ambiti di vantaggio propri della digitalizzazione, un punto di cruciale interesse è legato alla protezione dei diritti umani nel contesto digitale. Tale direzione è diventata una priorità assoluta, che trova sempre più spesso attuazioni attraverso politiche attuative nazionali ed internazionali.

Sul piano comunitario, un significativo contributo è stato da ultimo reso con l'adozione della Dichiarazione europea sui diritti e sui principi digitali⁴, che riconosce e garantisce il diritto dei cittadini ad un'amministrazione digitale ed efficace.

Tale diritto non è nuovo ma già rientra fra quelli riconosciuti sul piano comunitario, in particolare dall'art.41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁵, altresì presente nel nostro ordinamento all'art.97 della Costituzione italiana, che sancisce il principio fondamentale della buona amministrazione.

Dall'impianto normativo richiamato, emerge chiaramente il concreto impegno delle

³ Relazione sullo stato di avanzamento della pubblica amministrazione digitale e dell'interoperabilità 2022 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d2d86b88-3893-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> .

⁴ La Dichiarazione Europea sui Diritti Digitali e Principi per il Decennio Digitale è il documento ufficiale in cui il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato solennemente la dichiarazione comune sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale. 2023/C 23/01 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2023_023_R_0001.

⁵ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

pubbliche amministrazioni a rendere un servizio che sia efficace ed accessibile, con il conseguente obbligo di erogare servizi pubblici espressione di trasparenza, imparzialità e inclusione, soprattutto in relazione a delicate categorie soggettive⁶. In questo senso, il sistema normativo italiano individua quale strumento di dettaglio il Codice dell'Amministrazione Digitale il quale, oltre a dettare una disciplina tesa alla definizione di un'amministrazione più informatizzata, delinea il percorso da attuare per ridefinire il rapporto fra cittadini ed amministrazioni in base ai diritti digitali, al diritto all'uso delle tecnologie, all'identità ed al domicilio digitale, alla disponibilità di servizi online semplici e integrati⁷.

Fra questi, una menzione a parte merita l'art. 3 del CAD, rubricato "Diritto all'uso delle tecnologie", che riconosce il diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti messi a disposizione dalla PA. Nel contesto fortemente evolutivo che stiamo esaminando, questo diritto assume connotati di più esigente livello, anche rispetto a quell'ambito definito di e-Government, inteso quale processo di ammodernamento delle amministrazioni in linea con l'impiego di tecnologie di informazione e di comunicazione teso al miglioramento dei servizi pubblici⁸. Tale miglioramento, funzionalmente collegato ad un aumento della produttività e di resilienza del settore pubblico⁹, contribuisce indubbiamente, allo stesso tempo, ad una riduzione dei costi ed all'aumento del potenziale imprenditoriale, specialmente delle piccole e medie imprese, che rappresentano il tessuto connettivo del sistema economico prima europeo e poi nazionale.

Affinché gli utenti possano effettivamente godere del diritto all'uso delle tecnologie digitali ed esercitarlo in maniera piena e soddisfacente, il presupposto essenziale è che venga strutturato un piano pratico in cui esistano gli strumenti ad esso funzionalmente deputati. Accanto a tale necessità si aggiunga anche il coinvolgimento attivo delle pubbliche amministrazioni, finalizzato da un lato a digitalizzare e dall'altro a semplificare l'accesso ai servizi e, in generale, il dialogo con i propri utenti. In quest'ultimo senso, nel nostro ordinamento tale principio è previsto dagli artt. 64, 64-bis e 65 del CAD, ma è ancora richiesto un appropriato intervento pratico, che allo stato non è propriamente attuato e che dovrebbe rientrare fra le innovazioni del PNRR¹⁰.

⁶ In questo stesso senso può essere interpretato l'art. 53 del Codice dell'amministrazione digitale ove prevede che "le pubbliche amministrazioni centrali realizzano siti istituzionali su reti telematiche che rispettano i principi di accessibilità, nonché di elevata usabilità e reperibilità, anche da parte delle persone disabili, completezza di informazione, chiarezza di linguaggio, affidabilità, semplicità di consultazione, qualità, omogeneità ed interoperabilità".

⁷ M. Iaselli (a cura di), *La nuova pubblica amministrazione. I principi dell'Agenda digitale*, Aracne, 2014.

⁸ *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, a cura di Roberto Cavallo Perin e Diana – Urania Galletta, Giappichelli, Torino, 2020.

⁹ OECD (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>.

¹⁰ G. d'Ippolito, *La tutela dell'effettività dell'accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 2021, n. 2, pp. 33-42.

Gli stati di avanzamento dei piani che l'Italia sta portando avanti in seno all'attuazione dei progetti legati al PNRR¹¹, rappresentano un segnale positivo rispetto agli scenari di possibile evoluzione¹² e costituiscono un presupposto necessario per l'implementazione del principale fattore di digitalizzazione: l'interoperabilità.

3. Il ruolo centrale dell'interoperabilità

Con riguardo all'interoperabilità nel settore pubblico, rispetto all'ambito europeo, attualmente mancano disposizioni generali vincolanti dell'UE che ne chiariscano gli obiettivi e le modalità di esecuzione in maniera specifica e verticale.

Tuttavia, non può dirsi che la tematica non sia presente sul piano di lavoro comunitario. Infatti, il tema assume evidente centralità, rientrando già nel contesto della politica europea in materia di interoperabilità dal 2010, aggiornata da ultimo nel 2017¹³. Tale figura è quindi da tempo al centro delle attività di lavoro delle parti comunitarie ed è tuttora presente, in via trasversale, nelle principali politiche attualmente in corso della Commissione, fra le quali ad esempio le comunicazioni "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", "Una strategia europea per i dati"¹⁴, "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico"¹⁵ e "Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea, oltre ad essere destinataria di una serie di strumenti di finanziamento, da ultimo nel

¹¹ Con riguardo allo stato di attuazione dei progetti PNRR, dai risultati dei report periodici emerge che lo stato di avanzamento è in linea rispetto al piano approvato dalla Commissione Europea. Si vedano in particolare: la prima relazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo e al Consiglio <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0075> ed il report di monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza aggiornato al 30 giugno 2022 http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/DFP28d.htm?_1681628264934.

¹² Secondo quanto indicato nel comunicato stampa rilasciato della Commissione Europea, disponibile al seguente link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5663 "il 28 giugno 2022 l'Italia ha presentato alla Commissione una richiesta di pagamento basata sul conseguimento dei 45 target intermedi e finali selezionati nella decisione di esecuzione del Consiglio per la seconda quota. Esse riguardano le riforme nei settori del pubblico impiego (nel quadro di una più ampia riforma della pubblica amministrazione), degli appalti pubblici, della professione di insegnante, dell'amministrazione fiscale e dell'assistenza sanitaria territoriale. La richiesta di pagamento comprende investimenti in settori strategici chiave tra cui la banda ultralarga e il 5G, la ricerca e l'innovazione, il turismo e la cultura, l'idrogeno, la rigenerazione urbana e la digitalizzazione delle scuole. Questa richiesta di pagamento comprende anche un investimento per sostenere la riforma del sistema giudiziario e ridurre l'arretrato di cause. Con la loro richiesta, le autorità italiane hanno fornito prove dettagliate e complete che dimostrano il conseguimento dei 45 target intermedi e finali.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Quadro europeo di interoperabilità – Strategia di attuazione (COM(2017) 134 final).

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una strategia europea per i dati (COM(2020) 66 final).

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Individuare e affrontare le barriere al mercato unico (COM(2020) 93 final).

programma Europa digitale¹⁶.

Sempre in via trasversale, si evidenziano evoluzioni negli sviluppi legati all'ambito dei servizi pubblici digitali¹⁷, anche attraverso la previsione di normative a supporto dei medesimi¹⁸ (ad esempio il Regolamento relativo a un'identità digitale europea e la normativa sui dati, il c.d. "Data Act"¹⁹), che si pongono nel più ampio obiettivo di un'Europa interoperabile e gettano le basi per una struttura di interoperabilità transfrontaliera nel settore pubblico.

Da tale presupposto argomentativo si basa la prima e vera proposta di quell'atto normativo che andrà a disciplinare verticalmente l'interoperabilità, contenuta nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa per l'Europa interoperabile)²⁰.

Rispetto al robusto apparato normativo che mira a rendere l'Europa una potenza digitale ed ai numerosi interventi finora passati in rassegna, era davvero necessaria un'ulteriore normativa *ad hoc*?

La risposta non può che essere positiva. Infatti, sebbene sempre più servizi pubblici siano diventati digitali e l'indiscusso impegno profuso dagli Stati membri in tal senso, il livello di interoperabilità delle reti e dei sistemi informativi a sostegno dei servizi pubblici digitali nell'UE è ancora insufficiente. Il risultato attuale è quindi contraddistinto da servizi pubblici digitali limitati, con conseguenti disagi per i cittadini, imprese nonché per le stesse pubbliche organizzazioni.

Questa situazione è ben nota sul piano europeo ed è stata anche oggetto di una Relazione sull'eGovernment, approvata recentemente dal Parlamento Europeo²¹ ed

¹⁶ Regolamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2021, che istituisce il programma Europa digitale e abroga la decisione (UE) 2015/2240 (GU L 166 del 11.5.2021, pag. 1).

¹⁷ Con riguardo a tali interventi, si segnalano: il Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 2 ottobre 2018, che istituisce uno sportello digitale unico per l'accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012; la Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 910/2014 per quanto riguarda l'istituzione di un quadro per un'identità digitale europea (COM(2021) 281 final).

¹⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante norme armonizzate sull'accesso equo ai dati e sul loro utilizzo (normativa sui dati) (COM(2022) 68 final).

²⁰ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa per l'Europa interoperabile) COM/2022/720 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:720:FIN> e https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europes-digital-future_it.

²¹ Relazione sull'eGovernment per accelerare i servizi pubblici digitali a sostegno del funzionamento del mercato unico, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0065_EN.html#_section4. Come si legge dal comunicato stampa, il 14.4.2023 il Parlamento ha adottato con 557 voti a favore, 50 contrari e 36 astensioni una relazione sull'accelerazione dei servizi pubblici digitali che sostengono il funzionamento del mercato unico. I deputati sottolineano i numerosi vantaggi che la digitalizzazione della pubblica amministrazione può apportare per rendere il settore pubblico più

il cui contenuto è di assoluto interesse ai fini del presente lavoro. All'interno di tale Relazione, viene chiaramente evidenziato che *“una digitalizzazione efficiente della pubblica amministrazione aumenta la produttività e la resilienza del settore pubblico, migliora la qualità dei servizi pubblici, consente di ridurre i costi e libera il potenziale delle imprese, in particolare per le piccole e medie imprese (PMI), che costituiscono la spina dorsale del mercato unico”*.

Per quantificare in termini qualitativi il beneficio derivante, basti ricordare che secondo una relazione del Centro comune di ricerca della Commissione europea, la piena interoperabilità attuata a tutti i livelli dell'amministrazione potrebbe far aumentare il prodotto interno lordo (PIL) dell'UE dello 0,4 %. Aumenterebbe inoltre del 15% il numero di cittadini che utilizzano i servizi pubblici online. Ogni anno, i cittadini potrebbero risparmiare fino a 24 milioni di ore (e fino a 543 milioni di euro) e le imprese fino a 30 miliardi di ore (e fino a 568 miliardi di euro).

Ne consegue che un presupposto generale dell'interoperabilità, nel più ampio contesto dell'eGovernment, è quello di stimolare il sistema produttivo, contribuire alla libera circolazione dei beni, servizi e capitali a vantaggio delle piccole e medie imprese (PMI).

Visto il ruolo centrale di tale categoria e dei limiti che tuttora vengono riscontrati, è altresì fondamentale agevolare le procedure ed abbattere gli ostacoli amministrativi ancora presenti nell'ambito del mercato unico europeo²², al fine di agevolare uno dei settori di maggiore snodo: l'accesso ai finanziamenti. Tale ambito è quello maggiormente contraddistinto da barriere e limitazioni, poiché l'assenza di interoperabilità dei sistemi è causa di notevoli disagi nelle procedure di accesso e spesso si traduce nell'impossibilità di accedere a tali misure, a causa di costi e tempistiche insostenibili.

Accanto all'accesso ai finanziamenti, sempre nell'ambito dello stimolo al settore imprenditoriale, altro fattore di assoluto interesse è quello relativo agli approvvigionamenti.

Il peso economico del settore giustifica una piena attenzione, infatti nel 2019 gli acquisti pubblici di beni e servizi hanno rappresentato circa il 12 % della spesa pubblica, attestandosi su un valore di € 774 miliardi. E in un settore come quello degli appalti pubblici, grandissima è l'esigenza di interoperabilità, al fine di eliminare le frodi, migliorare la trasparenza ma anche consentire una partecipazione efficace ed

resiliente e trasparente, riducendo al contempo le barriere amministrative per i cittadini e le imprese, in particolare le PMI.

²² Circa i presupposti istitutivi del Digital Single Market, è fondamentale esaminarne i pilastri, è di immediato l'analisi della Strategia per il mercato unico digitale in Europa della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM(2015) 192 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192>. In tale testo, gli obiettivi dichiarati erano: migliorare l'accesso online ai beni e servizi in tutta Europa per i consumatori e le imprese; creare un contesto favorevole affinché le reti e i servizi digitali possano svilupparsi; massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale europea.

efficiente degli operatori economici, i quali troppo spesso subiscono i disservizi e le lungaggini nell'ambito delle procedure di partecipazione.

Riguardo quest'argomento, è doveroso evidenziare che su tale aspetto l'Italia ha compiuto un passo avanti, grazie allo svolgimento dei progetti legati al PNRR. Infatti, come segnalato nell'ultimo prospetto riepilogativo trasmesso dalla Camera ²³, "con la pubblicazione della legge 21 giugno 022, n. 78 è entrata in vigore la delega al Governo in materia di contratti pubblici, che prevede, in particolare, l'adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate".

A seguito del regolare *iter* formativo, con il D. Lgs 36/2023 si è finalmente giunti al nuovo Codice degli Appalti, i cui presupposti fondamentali sono legati a presupposti di assoluta essenzialità quali: semplificazione e velocizzazione delle fasi del ciclo di vita dei contratti; qualità ed esattezza dei dati trattati; trasparenza e condivisione delle informazioni; maggiore attuazione del c.d. principio c.d. *once only* sull'unicità di invio dei dati alle PPAA; prevenzione di fenomeni potenzialmente distorsivi dell'equilibrio e della concorrenza del mercato. Altri aspetti chiave nella nuova versione del codice degli Appalti sono legati all'accentramento del ruolo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, soprattutto riguardo alle attività di monitoraggio, di semplificazione della procedura attraverso strumenti di digitalizzazione (Fascicolo virtuale dell'operatore economico).

4. I fattori ostativi e le possibili soluzioni

L'indiscusso valore dei progetti comunitari spinge ad una riflessione più avanzata rispetto agli elementi che, ad oggi, hanno costituito un freno rispetto alla piena espressione della dinamica digitale delineata.

I fattori ostativi sono da un lato legati a tutta una serie di limiti che in qualche frenano, in maniera endogena ed esogena, la penetrazione dei servizi esistenti e lo sviluppo di quelli nuovi.

La prima categoria che andremo ad esaminare, forse quella più rilevante, è legata alle concrete capacità di utilizzo con tali sistemi. Si tratta di uno dei fattori più significativi, laddove si rileva, secondo le risultanze generali del già citato DESI, che solo il 54 % dei cittadini dell'UE di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede competenze

²³ http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28d.pdf?_1681932801873.

digitali di base ²⁴.

Tale limite, che riflette i suoi effetti negativi nei settori più diversificati, in questo specifico ambito è preliminare ed assorbente poiché innesca una serie di reazioni a catena che paralizzano l'efficacia di qualsiasi iniziativa. Il blocco è così consistente da essere evidenziato come urgente nella già citata Relazione sull'eGovernment, venendo così classificato come una delle prioritarie azioni demandate alla Commissione Europea. La soluzione indicata è di intensificare le iniziative di alfabetizzazione digitale e di promuovere, anche attraverso specifici programmi²⁵, la diffusione e la conoscenza pratica di tali strumenti, anche attraverso iniziative pratiche e concrete, riveste quindi carattere prioritario.

Un forte divario è percepito soprattutto sul piano scolastico, dove continua a registrarsi una certa lentezza nella modernizzazione dei programmi didattici e la proiezione dei medesimi verso i futuri scenari lavorativi e di interazione sociale. Diversi sono i binari formativi che possono proiettare i giovani studenti di oggi verso i futuri imprenditori digitali di domani. Lo scenario lavorativo si sta sempre più arricchendo di nuove figure ed è inutile ribadire che la mancata formazione di oggi significa una *chance* lavorativa in meno di domani. Ecco, quindi, che le attuali politiche formative dovrebbero orientarsi verso il nuovo e l'avveniristico, trasmettendo le giuste *skills* digitali. I settori più rivoluzionari devono essere parte integrante dei programmi formativi ed istituzionali, preparando anche i giovani al futuro digitale che li attende. Molto significativo al riguardo è lo scenario che ruota attorno al progetto denominato "European Video Games Society"²⁶, di impulso del Parlamento Europeo e strutturato dalla Commissione Europea. I videogiochi rivestono un ruolo centrale rispetto alla società europea, con un peso, in termini economici, pari a un terzo del valore di mercato complessivo del mercato globale ed un tasso di crescita superiore rispetto ad altri settori economici. L'Unione Europea è la sede di produzione di videogiochi di successo, con riflessi nei principali scenari socio-culturali del mondo. In estrema sintesi, è una puntata vincente su cui è assurdo non scommettere.

Nei progetti di alfabetizzazione digitale, specialmente diretti ai giovani studenti, un programma formativo di questo genere, legato al settore del *gaming* non dovrebbe mancare sia per il ricco set di skills necessarie in quest'ambito, sia perché contestualizza le competenze in un settore totalmente digitale e dal forte impatto sul piano economico e lavorativo. Ed è soprattutto su quest'aspetto che vale la pena soffermarsi perché il settore dei videogiochi ha fortissimi impatti in ambiti nodali come istruzione, marketing, la realtà aumentata e la realtà virtuale, i mercati digitali collegati al

²⁴ Digital Economy and Society Index 2022, Full European Analysis, Commissione europea, pag. 20: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

²⁵ Si veda ad esempio l'attività della Digital Skills and Jobs Coalition <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/about/digital-skills-and-jobs-coalition>.

²⁶ Il progetto "Comprendere il valore di una società europea dei videogiochi" fornisce approfondimenti sui numerosi impatti economici, culturali, finanziari e sociali che i videogiochi hanno sulla nostra società e su come questa industria influisce su una serie di aree politiche <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/value-gaming>.

Metaverso e agli NFT. Fortissimi anche gli impatti sul settore ecommerce, visto che molte attività sono dirette alla progettazione e alla vendita online. In tal senso, ben si comprende l'invito espresso da parte della Commissione Europea di includere dei programmi formativi basati su tale tematica all'interno della pianificazione didattica²⁷ e promuovere direttamente un MOOC specificamente dedicato²⁸.

L'iniziativa è degna di plauso e rappresenta certamente il binario da percorrere in termini formativi e educativi per la giusta ed innovativa preparazione del nuovo mercato del lavoro, i cui attori devono ricevere le competenze necessarie al lancio verso il nuovo scenario occupazionale che li attende.

Ulteriore problematica è legata alla ragionevole aspettativa degli utenti. L'esperienza maturata nel periodo pandemico ha creato nell'utente l'abitudine a soddisfare i propri bisogni in un contesto digitale e veloce, attraverso pochi click, generando quindi l'aspettativa di poter usufruire dei servizi pubblici con la stessa facilità. L'effettivo stato di erogazione di tali servizi non è allo stato pienamente soddisfacente e non completamente digitale, con la conseguenza che tale aspettativa non è soddisfatta e con la relativa inefficacia, a cui si è fatto cenno, che penalizza il cittadino e le imprese. Il già citato stato di avanzamento dei progetti PNRR rivela, invero, una certa consapevolezza su tale aspetto. Tuttavia, la vera spinta innovatrice, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere mossa con previa consultazione con gli utenti. Al fine di creare un vero ed efficace servizio pubblico digitale, è fondamentale rispondere ad una reale necessità, ad un insoddisfatto bisogno degli effettivi beneficiari e senza una richiesta di valutazione il risultato finale rischia di essere vano ed inefficace. Il gradimento verso il servizio offerto è in conclusione in grado di generare un utilizzo virtuoso ed una fiducia generale verso il sistema, che contribuisce all'accrescimento della catena del valore, fondamentale anche ai fini del consolidamento e dell'incentivo di utilizzo.

5. Conclusioni

In sede di conclusioni, si vuole porre in evidenza come il quadro delineato sia contraddistinto da elementi che lascino intravedere delle positive tendenze. Da un lato, delle solide politiche europee, che partono da una grande consapevolezza dei *gap* da colmare, con il fine di realizzare risorse e strumenti concreti. Dall'altro, un Paese che ha ancora certamente molti interventi su cui concentrarsi, ma che ha già portato

²⁷ Le analisi puntuali rispetto agli impatti positivi sono rinvenibili nei report generali facenti parte delle varie sezioni di strutturazione del progetto "Società europea dei videogiochi" <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/education-research-and-skills-needs-gaming-industry>.

²⁸ La progettazione e l'erogazione del MOOC online è stata realizzata attraverso la Digital Skill and Job Platform della Commissione Europea, le informazioni contenute nella pagina <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/opportunities/training/games-schools-2023-mooc> spiegano dettagliatamente le fondamentali progettuali e le finalità perseguite.

avanti consistenti risultati rispetto ai progetti PNRR. Non è semplice né immediato, ma ad avviso di chi scrive, i presupposti per ottenere risultati congeniali ed efficaci non mancano.

E visto che si tratta di un contesto digitale ed interconnesso, sicuramente le prossime notifiche di aggiornamento non tarderanno a farsi attendere.

TRASFORMAZIONE DIGITALE. BREVI NOTE SUL RUOLO DELLE COMPETENZE COME PRESIDIO PER LA SICUREZZA E PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI

Michele Martoni

Abstract: Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), come noto, è strutturato in sei missioni principali che condividono tra loro priorità trasversali fra le quali osservo l'investimento sui giovani. Nella Missione 1, gli obiettivi trasversali sui giovani sono perseguiti attraverso gli interventi sulla digitalizzazione relativi, tra l'altro, a completare la connettività delle scuole. Lo sforzo di digitalizzazione e innovazione è centrale in questa Missione, ma riguarda trasversalmente anche tutte le altre. La digitalizzazione insomma è considerato uno degli elementi cardine per la crescita del sistema Paese e dunque per migliorare anche la condizione complessiva dei giovani e delle prossime generazioni. Gli investimenti previsti, almeno nelle intenzioni, sarebbero idonei a garantire un salto di qualità nel percorso di digitalizzazione. D'altra parte questo balzo in avanti rischia di lasciare indietro la persona. La domanda diventa dunque se i cittadini abbiano le competenze per esercitare nel contesto analogico-elettronico i propri diritti di cittadinanza o si configuri, invece, un rischio di nuove forme di *digital divide*. In questo scenario si colloca la riflessione del *paper* che vuole ripercorrere gli interventi favoriti dal Piano a supporto delle competenze digitali, il ruolo che le competenze informatico-giuridiche potrebbero svolgere nel garantire al cittadino non solo l'acquisizione degli strumenti e della "meccanica" per accedere e consumare servizi digitali pubblici o privati, ma anche l'adeguato senso critico rispetto all'ecosistema in cui si trova immerso.

The National Recovery and Resilience Plan (PNRR), as known, is structured around six main missions that share cross-cutting priorities, including a focus on investment in young people. In Mission 1, the cross-cutting objectives related to youth are pursued through interventions in digitalization, including efforts to ensure full connectivity in schools. The emphasis on digitalization and innovation is central to this mission but also extends across all others. Digitalization is considered a key element for the country's growth and, therefore, for improving the overall condition of young people and future generations. The investments planned, at least in intention, are meant to ensure a leap in quality in the path of digitalization. However, this leap forward risks leaving certain individuals behind. The question then becomes whether citizens, have the skills to exercise their citizenship rights in the analog-electronic

context or if there is a risk of new forms of digital divide. This is where the reflection of the paper comes into play, aiming to review the interventions supported by the Plan to enhance digital skills and exploring the potential role of computer-legal competencies in ensuring that citizens not only acquire the tools and mechanisms to access and consume public or private digital services but also develop adequate critical thinking regarding the ecosystem they are immersed in.

Parole chiave: informatica giuridica; cittadinanza elettronica; educazione civica digitale; competenze; trasformazione digitale

Sommario: 1. Un “nuovo” ecosistema; 2. Divari digitali; 3. Dalla “maldestrezza” alla “insicurezza” digitale; 4. Cittadinanza ed educazione digitale “potenziata”; 4.1. Informatica giuridica e cultura digitale; 5. Il PNRR per la cittadinanza digitale.

1. Un “nuovo” ecosistema

La trasformazione digitale in atto può essere considerata, parafrasando Marcel Mauss, «un fatto sociale totale», ossia un fatto talmente profondo, pervasivo, ubiquo, da essere capace di coinvolgere gran parte delle dinamiche di una comunità¹.

Lo spazio cibernetico è stato definito² “bene comune”, ossia uno spazio che è di tutti ma anche la cui esposizione impatta su tutti e tutto proprio perché attiene ad «una realtà, quale quella digitale, fondata sull’interdipendenza di dati, sistemi e soggetti». I soggetti che abitano la “dimensione onlife”³, prendono parte al processo trasformativo subendone consapevolmente o inconsapevolmente gli impatti e le interferenze. L’effetto finale, nella sostanza, non cambia, la società muta, ne risentono le relazioni fra soggetti e fra soggetti e oggetti, si modificano gli equilibri, cambiano le regole che definiscono i centri di potere⁴, nuovi diritti e nuove esigenze si delineano all’orizzonte⁵.

La trasformazione tecnologica è caratterizzata dal ruolo dei dati⁶. Zuboff scrive dello

¹ Si v. B. G. Bello, *(In)giustizie digitali. Un itinerario fra tecnologie e diritti*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 9.

² In occasione della giornata europea per la protezione dei dati personali per il 2020, si è svolto un importante convegno dal titolo *Spazio cibernetico bene comune: protezione dei dati, sicurezza nazionale*. I testi delle relazioni sono consultabili in <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9251880>, ultimo accesso in data 20 aprile 2023.

³ Mi servo di un’espressione di L. Floridi. Per un approfondimento segnalo in particolare: L. Floridi, *Infosfera, Etica e filosofia nell’età dell’informazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009; L. Floridi, *The Onlife Manifesto. Being Human in a Hyperconnected Era*, Springer, New York, 2014; L. Floridi, *La rivoluzione dell’informazione*, Codice edizioni, Torino, 2010; L. Floridi, *The Fourth Revolution. How the Infosphere Is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁴ Si v. G. Sartor, *L’informatica giuridica e le tecnologie dell’informazione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 1-13.

⁵ Si v. S. Rodotà, *Il mondo nella rete. Quali i diritti, quali i vincoli*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

⁶ Si v. S. Zuboff, *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell’umanità nell’era dei nuovi poteri*,

sfruttamento del *surplus* comportamentale e dell'affermarsi del capitalismo della sorveglianza, marca il ruolo del mercato e dei "mercanti" come regolatori di un ambiente che, almeno negli ideali di John Perry Barlow, voleva rimanere indipendente, estraneo ad ogni interferenza che potesse metterne a repentaglio la libertà⁷.

Quello spazio, critico verso ogni istituzionalizzazione, oggi è sempre più regolato da «Stati invadenti e imprese prepotenti». Rodotà⁸ osserva che siamo di fronte a un pieno di regole arbitrarie e restrittive che chiedono la definizione di principi costituzionali per sottrarre libertà e diritti delle persone alla pressione convergente di sicurezza e mercato. La democrazia non può, infatti, accettare «un esercizio del potere normativo nell'infinito universo di internet senza un quadro definito di principi e di diritti». Parafrasando Grossi⁹, l'ordine giuridico autentico deve allora attingere allo strato dei valori di una comunità e dalla consapevolezza del valore che sorregge l'ordinare, esso «non piove dall'alto, è invece quasi una pretesa che viene dal basso». Non sarà facile però perché la trasformazione tecnologica non è stata accompagnata da un parallelo sviluppo dell'essere umano per quanto riguarda la responsabilità, i valori e la coscienza. La postura del cittadino dell'ambiente digitale ricorda quella del *gamer* innanzi al video gioco, ove l'esperienza e la sua complessità vengono ridotte a semplicità (assenza di complessità). Una postura distratta che ci accomoda sulla "superficie" eletta ad *habitat* naturale¹⁰.

La persona non è educata a vivere nell'ambiente digitale, non coglie la serietà delle sfide che quel luogo gli pone davanti, e non percepisce il rischio di farne un uso scorretto. Essa avverte le sollecitazioni di una pretesa necessità di utilità e sicurezza e non percepisce invece lo sgretolarsi della propria autonomia e «l'ammalarsi della propria libertà»¹¹.

Gli indicatori DESI (*The Digital Economy and Society Index*)¹² relativi all'anno 2022

Luiss University Press, Roma, 2019; C. O'Neil, *Armi di distruzione matematica. Come i big data aumentano la disuguaglianza e minacciano la democrazia*, Saggi Bompiani, Milano, 2017; V. Mayer-Schönberger, K. Cukier, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, Milano, 2013. Si v. anche la voce *Big Data* di G. Saraceni in *Cento e una voce di informatica giuridica*, a cura di A. C. Amato Mangiameli e G. Saraceni, G. Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 41-46.

⁷ J. Perry Barlow, *A Declaration of the Independence of Cyberspace*, in <https://www.eff.org/cyberspace-independence>, ultimo accesso in data 28 aprile 2023.

⁸ Si v. la prefazione di S. Rodotà nel volume di A. Masera e G. Scorza, *internet, i nostri diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2016, pp. V-VIII. Si v. anche S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari-Roma, 2015(2012).

⁹ Si v. P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2020(2003), pp. 16 e ss.

¹⁰ Si v. A. Baricco, *The Game*, Einaudi, Torino, 2018, pp. 149 e ss.

¹¹ Si v. *Lettera Enciclica Laudato Si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, par. 105, pp. 96 e 97.

¹² Si tratta di indicatori utilizzati dalla Commissione europea per monitorare il progresso digitale degli Stati membri. L'indice prende in esame cinque parametri: connettività; competenze digitali; uso di Internet; digitalizzazione delle imprese; servizi pubblici digitali. Per maggiori dettagli, si v.: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance>, ultimo accesso in data 27 aprile 2023.

mostrano che l'Italia, in fatto di competenze digitali di base, si colloca al venticinquesimo posto (sui ventisette Paesi dell'UE). L'indice mostra che le competenze di base sarebbero possedute solo dal 46% degli italiani a fronte di una media UE pari al 54%. Anche i dati relativi ai professionisti non sono migliori così come i dati sul possesso di competenze avanzate.

2. Divari digitali

Nello scenario tratteggiato si inseriscono le numerose politiche pubbliche che si propongono di sfruttare al meglio il potenziale offerto dalle tecnologie digitali per favorire innovazione, crescita economica e progresso¹³. Fra queste segnalo il più recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) sul quale tornerò nel dettaglio di seguito.

Se, dunque, da un lato assistiamo all'affermarsi di un ecosistema digitale non progettato e non disegnato *by default* per l'interesse prioritario della persona (v. *supra*), dall'altro lato dobbiamo prendere atto di politiche tese a incentivare innovazione e digitalizzazione. Così stando le cose, il rischio –per chi volesse “stare alla larga” in una sorta di resistenza digitale, o si trovasse nella impossibilità di partecipare per assenza delle competenze necessarie– potrebbe essere non solo quello di rimanere escluso dal progresso ma anche quello di veder impedita la propria possibilità di partecipare alla vita pubblica e di godere dei servizi essenziali¹⁴.

Questa situazione può essere letta in termini di *digital divide* (noto anche come divario digitale o diseguaglianze digitali¹⁵).

¹³ Seguendo la strategia di Lisbona, nel 2010 l'Agenda Digitale per l'Europa ha identificato per la prima volta il ruolo chiave delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Nel 2015, la strategia del mercato unico digitale ha ulteriormente sviluppato l'agenda digitale, stabilendo disposizioni specifiche basate su tre pilastri volti a garantire un ambiente digitale equo, aperto e sicuro. Nel 2020, la seconda strategia digitale quinquennale - plasmando il futuro digitale dell'Europa - si è concentrata su tre obiettivi chiave nel settore digitale: la tecnologia al servizio delle persone, un'economia equa e competitiva e una società aperta, democratica e sostenibile. Nel 2021, la strategia è stata completata dalla bussola digitale decennale: la via europea per il decennio digitale, che definisce in termini concreti le ambizioni digitali dell'UE per il 2030. Si v.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>, ultimo accesso il 29 aprile 2023.

¹⁴ Si v. G. Pascuzzi, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 36-39.

¹⁵ Per una *review* della letteratura in argomento, si vv., fra gli altri, A. Scheerder, A. van Deursen, J. van Dijk, *Determinants of Internet skills, uses and outcomes. A systematic review of the second- and third-level digital divide*, in *Telematics and Informatics*, 34, 8, 2017, pp. 1607-1624. Sul *digital divide* di terzo livello di si v. A.J.A.M. van Deursen, E. J. Helsper, *The third-level digital divide: Who benefits most from being online?*, in *Communication and Information Technologies Annual (Studies in Media and Communication)*, 10, 2015, p. 29-52. Sui divari digitali si v. anche: T. Casadei, “Una questione di accesso” ? *Democrazia e nuove tecnologie. Il caso dell'istruzione*, in Salardi, Saporiti e Vetis Zaganelli (a cura di), *Diritti umani e tecnologie morali: una prospettiva comparata tra Italia e Brasile / Direitos humanos e tecnologias morais. Uma perspectiva comparada entre Itália e Brasil*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022, pp. 23-34.

Con tale espressione si intende usualmente una distribuzione non uniforme delle tecnologie per l'accesso a Internet, per esempio per ragioni di reddito, di età, di istruzione, di genere.

Certamente il fenomeno pandemico ha acuito gli effetti delle disuguaglianze digitali peggiorando la condizione di coloro che già mostravano un divario digitale. È stato, infatti, evidente che i cittadini che potevano usufruire di adeguate connessioni a internet si sono trovati in una condizione di vantaggio rispetto a chi, invece, non disponeva di un accesso alla rete (o disponeva di un accesso di bassa qualità).

L'evoluzione della società e i mutamenti intervenuti nella relazione fra persona e tecnologie ci portano ad osservare che il semplice accesso a Internet oggi non è più sufficiente per evitare forme di esclusione. Il divario digitale si manifesta, infatti, anche come incapacità di utilizzare le tecnologie che si posseggono e alle quali si ha accesso. Vi è dunque il tema dell'assenza di competenze.

Nel tempo si è delineato anche un terzo tipo di *digital divide* che riguarda la disparità rispetto alla capacità degli individui di trasformare il proprio accesso a internet in risultati favorevoli per sé, per esempio per ottenere un lavoro o un salario migliori, o migliorare ulteriormente le proprie competenze¹⁶.

Queste forme di *digital divide*, in particolare le ultime due, vengono usualmente riferite ai cosiddetti immigrati digitali. I nativi digitali, al contrario, sono indicati come «fluent in the digital language of computers, video games and the Internet»¹⁷.

Recenti ricerche¹⁸ mostrano che, in realtà, anche i nativi digitali, pur cresciuti immersi nelle tecnologie, non sono esperti (potremmo dire “by design” e “by default”) su come utilizzarle correttamente¹⁹. Questi dati peggiorano ulteriormente, se, invece, della competenza nell'utilizzo delle tecnologie si valuta la capacità di esercitare un approccio critico e consapevole verso gli ambienti digitali. I nativi digitali ancorché mostrino una certa abilità nell'uso delle applicazioni, non hanno adeguate conoscenze degli strumenti, dei contesti, delle logiche delle piattaforme, dei linguaggi e dei meccanismi di comunicazione e di trattamento dei dati. È, dunque, possibile riscontrare la mancanza di competenza e della necessaria consapevolezza in merito

¹⁶ Si v. G. Pascuzzi, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, cit., p. 38. Per un approfondimento si v. A.J.A.M. van Deursen, E. J. Helsper, *The third-level digital divide: Who benefits most from being online?*, cit.

¹⁷ Si v. M. Prensky, *Listen to the Natives*, in *Educational Leadership*, 63, 4, 2005, p. 8. Si v. anche: M. Prensky, *Digital Natives, Digital Immigrants*, in *On the Horizon*, 2001, 9, 5, pp. 1-6; M. Prensky, *Digital Natives, Digital Immigrants, part II. Do they really think differently?*, in *On the Horizon*, 2001, 9, 6, pp. 1-6.

¹⁸ Richiamo le ricerche realizzate dall'Istituto Nazionale di Documentazione, Innovazione e Ricerca Educativa (Indire), consultabili in <http://www.indire.it>.

¹⁹ Nel 2015 uno studente su cinque aveva gravi difficoltà nello sviluppo di competenze sufficienti in lettura, matematica e scienze. In alcuni paesi fino a un terzo degli adulti possiedono competenze alfabetiche e aritmetico-matematiche solo ai livelli più bassi. Il 44 % della popolazione dell'Unione possiede competenze digitali scarse, e il 19 % nulle. Per maggiori dettagli si v. indagine PISA 2015, in <https://www.oecd.org/pisa/>; *Education and Training Monitor 2016*, in https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_en; *Digital Scoreboard 2017*, in <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-scoreboard>.

alle opportunità, ma anche ai rischi, connessi all'uso delle tecnologie²⁰.

Si potrebbe forse sostenere che i nativi digitali, proprio perché nati già immersi nelle tecnologie, sono portati a viverle e a utilizzarle in maniera istintiva, meccanica, routinaria, che non interpella il senso critico²¹.

Anche su questo aspetto il periodo pandemico è stato fonte di ulteriori riflessioni. Alle diseguaglianze già presenti nel sistema educativo, sintetizzabili nelle differenti opportunità in termini di anni di scolarizzazione e di accesso a percorsi di studi equivalenti dal punto di vista dell'apprendimento, si sono aggiunte le diseguaglianze digitali. L'educazione a distanza, infatti, oltre all'offerta digitale da parte di scuole e università, necessita, da parte degli studenti, di dotazioni e di capacità digitali. Inoltre, in particolare per i primi anni scolastici, l'educazione a distanza presuppone il coinvolgimento degli adulti che non sempre sono stati nella condizione (per diverse ragioni che non possiamo analizzare qui) di garantirlo²².

3. Dalla “maldestrezza” alla “insicurezza” digitale

L'ultimo report di Clusit²³ riporta che il 64% degli incidenti hanno come causa «azioni maldestre» degli utenti. Emerge che molti non saprebbero ancora gestire correttamente gli *account*, non installano tempestivamente gli aggiornamenti e cliccano incautamente su *link* malevoli, da qui il copioso numero di vittime di *malware*, *phishing* e *account cracking*. Il report segnala, inoltre, che nel 2022 gli attacchi con impatti gravi o gravissimi hanno raggiunto l'80% del totale.

In Italia, si è riscontrata poi una percentuale di successo degli attacchi molto elevata. Ciò sembra dipendere in particolare dalle peculiarità del nostro modello economico costituito principalmente da piccole e medie imprese che, in particolare per la spinta prodotta dalla pandemia alla digitalizzazione, sono risultate impreparate a sostenere la crescente pressione degli attacchi informatici. Questo è confermato dall'aumento del numero di attacchi nei confronti di tutte le aree merceologiche rilevato nel 2022

²⁰ Si v. M. Lazzari, *Adolescenti e rischi di Internet: la competenza digitale non basta*, in *Didamatica*, 2016, pp. 1-10.

²¹ Quel senso critico che, invece, connota (o dovrebbe connotare) l'adulto. A tale proposito va sottolineata la funzione degli adulti che, a prescindere dal loro grado di alfabetizzazione informatica e dalle abilità possedute per agire *on line* «sono depositari di esperienze, di saperi e di maggiori competenze nella gestione delle relazioni personali, sociali e nei vari ambiti della vita. A loro va attribuito il compito di aiutare i ragazzi ad acquisire strumenti di lettura delle situazioni, a sviluppare competenze emozionali e relazionali». Si v. C. M. Garavini, *Social: diritti, doveri, emozioni ... educazione*, in AA.VV., *Riflessioni social ... con le mani in rete*, in *I Quaderni dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna*, 42, 2018, p. 15.

²² Per maggiori dettagli, si v. l'allegato alla Relazione annuale di AGCOM, *L'impatto del coronavirus nei settori regolati*, in <https://www.agcom.it/documents/10179/19267334/Allegato+6-7-2020+1594044962316/36cae229-dcac-4468-9623-46aab47964f?version=1.0>, ultimo accesso in data 28 aprile 2023.

²³ Per un approfondimento, si v. il *Rapporto Clusit 2023 sulla sicurezza ICT in Italia*.

rispetto al 2021. Gli attacchi non mirati e generalizzati hanno registrato proprio in Italia la maggior crescita percentuale.

Il fatto che questa tipologia di attacchi sia particolarmente efficace nel nostro Paese è l'ulteriore conferma dell'esistenza di un importante divario nelle competenze, già testimoniato anche dagli indicatori DESI ai quali ho fatto riferimento in precedenza. La formazione, dunque, si sta progressivamente configurando come prima contromisura fondamentale per prevenire gli attacchi cibernetici. È necessario aumentare la consapevolezza nell'uso delle tecnologie anche per evitare di compromettere digitali le ulteriori contromisure adottate.

Le conseguenze degli attacchi informatici, come noto, non sono solo economiche e organizzative, ma possono produrre un impatto rilevante anche in danno alle persone. Se si considera come esempio il settore sanitario, una banale trappola di *phishing* potrebbe compromettere la salute di molti utenti, negando loro l'accesso alle cure e causando potenziali danni irreparabili.

Ho fatto mia la qualificazione della trasformazione digitale come un fatto sociale totale e dello spazio cibernetico come un bene comune per enfatizzare che l'incompetenza di uno si riverbera sul sistema e sull'altro, che si parli di un'impresa, di una pubblica amministrazione, di un individuo o di un gruppo.

Il report Clusit sottolinea, purtroppo, come, in realtà, l'attenzione su questi temi sia ancora poco sviluppata anche in gran parte degli ambienti di lavoro, soprattutto quelli pubblici (ivi compreso il settore sanitario). L'insufficiente attenzione alla formazione in materia di privacy e cybersecurity è un ulteriore indicatore. Il report segnala che solo l'11% delle aziende organizza sessioni di formazione per il personale che comprendano anche tematiche di cybersecurity, mentre solo un altro 11% organizza formazione in materia di privacy. Il restante 73% non si occupa affatto di tali temi.

4. Cittadinanza elettronica ed educazione digitale “potenziata”

È da queste premesse che arrivo alla riflessione sulla cittadinanza, intesa come partecipazione, comprensione, costruzione del sé e co-costruzione della società, come «l'insieme delle condizioni perché la persona possa godere della pienezza dei diritti fondamentali»²⁴. La comprensione della dimensione tecnologica è certamente una di queste condizioni.

Per questa ragione, e in quest'ottica, l'alfabetizzazione digitale è strumento di (e per

²⁴ Così in S. Rodotà, *Tecnopolitica, la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, 1997, p. 164.

la) cittadinanza²⁵. L'educazione digitale appare dunque cruciale. Occorre però intendersi sulla portata e sui contenuti di questa azione educativa.

La *digital literacy* si concentra prevalentemente sulle competenze tecniche (*skills*). Ha ragione Bello quando solleva l'esigenza di una alfabetizzazione che si rivolga anche ai «diritti (umani, fondamentali, non digitali e digitali), alla partecipazione nella rete e [alla] cittadinanza *onlife*»²⁶.

Ritengo che l'educazione debba rivolgersi anche alla conoscenza dell'ecosistema, quindi non solo capacità di muoversi, ma anche di conoscere diritti e regole, conoscenza della struttura, degli interessi economici, in senso lato dell'ecologia. Mi ritrovo nella definizione di van Laar ripresa da Pascuzzi nella quale la competenza digitale ricomprenderebbe le *skills* cognitive, metacognitive, sociali, emotive e pratiche che permettono di interagire con le tecnologie, e, infine, «il saper essere cittadini digitali, ovvero la padronanza di valori ed attitudini che consentono di usare responsabilmente alfabetizzazione e abilità digitali»²⁷.

Il *Libro bianco su istruzione e formazione* pubblicato nel 1995 dalla Commissione delle Comunità europee indica come missione fondamentale dell'istruzione quella «di aiutare ogni individuo a sviluppare tutto il suo potenziale e a diventare un essere umano completo, e non uno strumento per l'economia».

Recentemente il Consiglio dell'Unione europea è intervenuto con la raccomandazione del 22 maggio 2018, che sostituisce la precedente del 2006²⁸. La nuova raccomandazione si è resa necessaria in considerazione dei cambiamenti intervenuti nella società e nell'economia con la conseguente evoluzione anche delle competenze richieste. Osserva il Consiglio²⁹ che «più posti di lavoro sono automatizzati, le tecnologie svolgono un ruolo maggiore in tutti gli ambiti di lavoro e della vita quotidiana e le competenze imprenditoriali, sociali e civiche diventano più importanti per assicurare resilienza e capacità di adattarsi ai cambiamenti»³⁰.

²⁵ Cfr., per esempio, D. De Lungo, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali. Contributo al dibattito sull'educazione alla cittadinanza digitale*, in *federalismi.it*, 4, 2019, pp. 2-12.

²⁶ Si v. B. G. Bello, *(In)giustizie digitali. Un itinerario fra tecnologie e diritti*, cit., p. 103.

²⁷ E. van Laar, A.J.A.M. van Deursen, J.A.G.M. van Dijk, J. de Haan, *The relation between 21st-century skills and digital skills. A systematic literature review*, in *Computers in Human Behaviour*, 72, 2017, p. 577, così come riportato in G. Pascuzzi, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, cit., p. 45.

²⁸ Si v. la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente. La Raccomandazione del 18 dicembre 2006 (2006/962/UE), definiva le competenze chiave per l'apprendimento permanente come «una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto, [...] di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione». Si v. anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2017) 250 *final*.

²⁹ Considerando n. 4 della Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018.

³⁰ La Raccomandazione del 22 maggio 2018 delinea, in particolare, le seguenti otto competenze chiave: (1) alfabetica funzionale; (2) multilinguistica; (3) matematica e in scienze, tecnologie e ingegneria; (4) digitale; (5) personale, sociale e capacità di imparare a imparare; (6) in materia di cittadinanza; (7) imprenditoriale; (8) in materia di consapevolezza ed espressione culturali. Si v.

Per queste ragioni, la raccomandazione indica, fra le altre, anche la competenza digitale, intesa come la capacità di «utilizzare, accedere a, filtrare, valutare, creare, programmare e condividere contenuti digitali», nonché di «gestire e proteggere informazioni, contenuti, dati e identità digitali, oltre a riconoscere software, dispositivi, intelligenza artificiale o robot e interagire efficacemente con essi».

La raccomandazione si sofferma, poi, sulla competenza in materia di cittadinanza intesa come «[...]la capacità di agire da cittadini responsabili e di partecipare pienamente alla vita civica e sociale, in base alla comprensione delle strutture e dei concetti sociali, economici, giuridici e politici oltre che dell'evoluzione a livello globale e della sostenibilità». Questa competenza si fonda sulla conoscenza dei concetti e dei fenomeni di base riguardanti, tra le altre cose, la società e l'economia. Essa comprende la conoscenza delle vicende contemporanee, ivi comprese le trasformazioni indotte dalla rivoluzione digitale, e presuppone anche la capacità di accedere ai mezzi di comunicazione sia tradizionali che nuovi, di interpretarli criticamente e di interagire con essi, nonché di comprendere il ruolo e le funzioni dei media³¹.

Ciò che emerge è che non sono sufficienti (ancorché necessarie) le *skills* tecniche e la maggiore disponibilità di tecnologia. È necessario incrementare quelle competenze che, enfatizzando le capacità critiche³², rimettono al centro della scena i diritti, valorizzano la qualità rispetto alla quantità e promuovono l'essere persona anziché merce, in una parola, la "dignità".

4.1. Informatica giuridica e cultura digitale

L'art. 8 del Codice dell'Amministrazione digitale, rubricato "Alfabetizzazione informatica dei cittadini" individua tre elementi chiave: la connessione con l'idea di cittadinanza, l'attenzione ai minori e la presa d'atto dell'esigenza di favorire competenze diffuse di informatica giuridica³³.

l'allegato Competenze chiave per l'apprendimento permanente. Quadro di riferimento europeo alla Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018.

³¹ Temi di indubbio interesse per l'argomento di questo articolo potrebbero essere individuati anche in altre competenze base (per esempio la competenza personale, sociale e la capacità di imparare ad imparare nel senso della capacità di riflettere in maniera critica, oppure la competenza in matematica e tecnologie per l'approccio metodologico e per la capacità di comprensione dei fenomeni). Per ovvie ragioni di sintesi non è purtroppo consentito soffermarsi oltre.

³² Si v., fra gli altri: le Conclusioni del 30 maggio 2016 del Consiglio europeo *sullo sviluppo dell'alfabetizzazione mediatica e del pensiero critico per mezzo dell'istruzione e della formazione* (2016/C 212/05); la Risoluzione del 2018 *sull'istruzione nell'era digitale: sfide, opportunità e insegnamenti* (2018/2090(INI)); le Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri *sull'animazione socioeducativa digitale* (2019/C 414/02); Conclusioni del Consiglio del 1 dicembre 2020 *sull'istruzione digitale nella società della conoscenza* (2020/C 415/10).

³³ L'art. 8 del Codice dell'amministrazione digitale dispone che: «1. Lo Stato e i soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, promuovono iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i

La Sezione II del Codice dell'Amministrazione digitale, come è noto, è intitolata "Carta della cittadinanza digitale". Essa è figlia della Legge 124/2015³⁴ che persegue il fine di garantire ai cittadini e alle imprese, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona, riducendo la necessità dell'accesso fisico agli uffici pubblici.

Il legislatore individua fra i criteri guida per l'attuazione della carta della cittadinanza digitale quello di garantire «l'alfabetizzazione digitale, la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche, [...] nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base».

Ne consegue che il rispetto di queste direttrici si pone come cornice per l'effettività di quei diritti che con l'attuazione della legge Madia sono stati inseriti nel Codice dell'Amministrazione digitale, ossia: (i) il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3); (ii) il diritto all'identità digitale e al domicilio digitale (art. 3 bis); (iii) il diritto di effettuare pagamenti in modalità elettronica (art. 5); (iv) il diritto a usufruire di servizi *online* semplici e integrati (art. 7). Altre disposizioni fissano, invece, un impegno a favorire la connessione (art. 8 bis) e la partecipazione democratica elettronica (art. 9).

L'effettività di questi diritti implica l'impiego e la regolamentazione di strumenti (che chiameremo) di eGovernment, fra i quali, per esempio: le firme elettroniche, lo SpID, la CIE e la CNS, la PEC, PagoPA.

Mancava nella legge delega il riferimento alla consapevolezza. Ciò che in sede di attuazione è stato integrato con il riferimento all'informatica giuridica. Purtroppo questo riferimento è rimasto un *unicum* e non lo ritroviamo altrove. E questo mi sia permesso è un vero peccato perché in realtà proprio quel passaggio indicava in maniera precisa la necessità di un percorso formativo capace di coniugare nuove tecnologie e diritti.

In questa prospettiva è rilevante l'approvazione della Legge 92/2019 che introduce nel sistema scolastico nazionale l'insegnamento dell'educazione civica³⁵. Il testo prevede l'introduzione dell'insegnamento trasversale dell'educazione civica nel primo e nel secondo ciclo di istruzione e l'avvio di iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile nella scuola dell'infanzia.

L'art. 3, in particolare, stabilisce che debbano essere individuati specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze, per esempio, con riguardo agli elementi fondamentali del diritto, all'educazione alla legalità e, in particolare, ai fini che qui ci occupano, all'educazione alla cittadinanza digitale.

Il successivo art. 5, dopo aver ribadito che nell'ambito dell'insegnamento dell'edu-

quali il servizio radiotelevisivo».

³⁴ Si veda anche il decreto attuativo D.lgs. 217/2017. Per un approfondimento, si v. la *Guida dei diritti di cittadinanza digitale*, redatta a cura di AgID in attuazione dell'art. 17, c.1-*quinquies*, del D.Lgs. 82/2005, e pubblicata nel mese di marzo 2022.

³⁵ Si v. per un approfondimento: https://www.istruzione.it/educazione_civica/

cazione civica – che qualifica come trasversale – debba essere prevista l’educazione alla cittadinanza digitale, dispone che l’offerta formativa relativa a quell’insegnamento debba prevedere il conseguimento di abilità e conoscenze digitali essenziali, da sviluppare con gradualità e tenendo conto dell’età degli studenti. Fra queste si segnalano, in particolare, la capacità di: a) analizzare, confrontare e valutare criticamente la credibilità e l’affidabilità delle fonti di dati, informazioni e contenuti digitali; b) interagire attraverso varie tecnologie digitali e individuare i mezzi e le forme di comunicazione digitali appropriati per un determinato contesto; c) informarsi e partecipare al dibattito pubblico attraverso l’utilizzo di servizi digitali pubblici e privati; ricercare opportunità di crescita personale e di cittadinanza partecipativa attraverso adeguate tecnologie digitali; d) conoscere le norme comportamentali da osservare nell’ambito dell’utilizzo delle tecnologie digitali e dell’interazione in ambienti digitali, adattare le strategie di comunicazione al pubblico specifico ed essere consapevoli della diversità culturale e generazionale negli ambienti digitali; e) creare e gestire l’identità digitale, essere in grado di proteggere la propria reputazione, gestire e tutelare i dati che si producono attraverso diversi strumenti digitali, ambienti e servizi, rispettare i dati e le identità altrui; utilizzare e condividere informazioni personali identificabili proteggendo se stessi e gli altri; f) conoscere le politiche sulla tutela della riservatezza applicate dai servizi digitali relativamente all’uso dei dati personali; g) essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere sé e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull’inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo. In questo percorso così tracciato ritrovo il connubio fra tecnologie e diritti e riscopro il ruolo essenziale dell’informatica giuridica a supporto della *media education* e della didattica del diritto³⁶, a supporto quindi della costruzione delle competenze dei docenti impegnati a tenere l’insegnamento di educazione civica.

Si osserva un significativo spostamento del ruolo delle competenze informatico giuridiche, le quali si stanno emancipando dall’ambito universitario per inserirsi attivamente nella trama sociale. Purtroppo, il riferimento presente nel Codice dell’Amministrazione Digitale (CAD) è rimasto in gran parte in ombra, quasi ignorato, eppure acquista oggi un’aura quasi profetica trovandosi, nella lettera dell’articolo 8, in stretta vicinanza al richiamo alla diffusione della cultura digitale.

Le competenze informatico giuridiche che coniugano tecnologie, diritto e diritti collaborano dunque per la cultura digitale ossia la capacità di scegliere (e quindi di essere liberi). Non “saper usare” dunque ma “comprendere” e “scegliere”, questi gli obiettivi formativi (educativi) che l’alfabetizzazione digitale, la *digital literacy*, le competenze di base, etc., dovrebbero fare propri e che sono condivisi anche dalla nostra disciplina.

³⁶ Si v.: V. Marzocco, S. Zullo, T. Casadei, *La didattica del diritto. Metodi, strumenti e prospettive*, Pacini Giuridica, Pisa, 2021.

5. Il PNRR per la cittadinanza digitale

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)³⁷ “Italia domani” intende rafforzare la cittadinanza digitale attraverso iniziative specifiche, fra le quali ve ne sono alcune volte a migliorare le competenze digitali di base. Queste azioni fanno parte della più ampia strategia nazionale per le competenze digitali³⁸.

Nel PNRR possiamo rilevare interventi per l’infanzia, l’istruzione primaria e secondaria, la formazione professionale e le politiche attive, l’istruzione terziaria e il potenziamento della Pubblica Amministrazione³⁹. Per ragioni di sintesi, ho deciso di concentrarmi in particolare sulla prospettiva trasversale rivolta ai giovani trascurando le iniziative volte allo sviluppo delle competenze per il mondo del lavoro, ivi compresa la Pubblica Amministrazione. Il Piano, infatti, può essere osservato da un duplice angolo prospettico: quello delle missioni e quello delle priorità trasversali.

La missione che si occupa dei temi in argomento è la M1 su “digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”. Nella componente 1 della missione 1 (M1C1. Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pubblica Amministrazione), all’impegno pubblico per la progettazione e l’erogazione di servizi digitali adeguati, si accompagnano interventi di supporto per l’acquisizione e/o l’incremento delle competenze digitali (in particolare quelle di base), realizzati in coordinamento con le altre missioni (in primo luogo la missione 4 che include, per esempio, interventi dedicati alle competenze STEM e interventi di rafforzamento degli ITS).

Nello specifico gli obiettivi generali della componente 1 della missione 1 sono: (1) digitalizzare la Pubblica Amministrazione italiana con interventi tecnologici ad ampio spettro accompagnati da riforme strutturali; (2) abilitare gli interventi di riforma della Pubblica Amministrazione investendo in competenze e innovazione e semplificando in modo sistematico i procedimenti amministrativi; (3) sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali.

L’obiettivo 1, fra gli altri, reca: (1) offrire servizi digitali allo stato dell’arte per i cittadini; (2) rafforzare il perimetro di sicurezza informatica del paese; (3) rafforzare le competenze digitali di base dei cittadini.

In tale scenario si colloca l’investimento 1.4 “servizi digitali e cittadinanza digitale”. Il riferimento alla cittadinanza riguarda in realtà la creazione e l’utilizzo dei servizi della Pubblica Amministrazione e, quindi, mira non tanto alla formazione individuale

³⁷ Per i dettagli sul Piano, si v.: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>, ultimo accesso in data 8 aprile 2023. Si v. anche il *Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione 2022-2024*.

³⁸ Per un approfondimento, si v.: <https://docs.italia.it/italia/mid/strategia-nazionale-competenze-digitali-docs/it/1.0/index.html>, ultimo accesso in data 8 aprile 2023.

³⁹ Si vv., per ulteriori dettagli: <https://www.corrierecomunicazioni.it/lavoro-carriere/competenze/competenze-digitali-intellera-pnrr-booster-senza-precedenti/>; <https://www.agendadigitale.eu/cultura-digitale/competenze-digitali-fil-rouge-del-pnrr-cosi-tutti-potremo-beneficiare-della-transizione/>; ultimi accessi in data 8 aprile 2023.

quanto alla implementazione dell'ambiente e degli strumenti. La formazione diviene strumentale alla diffusione.

Interessante in questo ambito l'investimento 1.5 sulla cybersecurity. Come ho cercato di illustrare nel paragrafo precedente, alla trasformazione digitale consegue un aumento complessivo del livello di vulnerabilità del quale occorre tenere conto.

Infine, l'investimento 1.7 riguarda le competenze digitali di base. In questo ambito il PNRR nel suo complesso prevede diverse linee di azione. Richiamo nello specifico l'intento di rafforzare la *network* territoriale di supporto digitale (facendo leva su esperienze regionali di successo) e il Servizio Civile Digitale. Quest'ultimo progetto fa parte dell'ampio programma di azioni finalizzate all'alfabetizzazione e all'inclusione digitale dei cittadini, previste dalla Strategia nazionale per le competenze digitali. Esso ha l'obiettivo di formare circa un milione di cittadini al fine di portare, entro il 2026, al 70% la percentuale di popolazione in possesso delle competenze digitali di base. Il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha individuato il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale quale soggetto attuatore di questa misura del PNRR.

La successiva missione 4 si occupa di "istruzione e ricerca". La componente M4C1 è dedicata, nello specifico, al "potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione". Uno dei suoi obiettivi generali è l'ampliamento delle competenze tecnologiche degli studenti e dei docenti. Finalità principale è «la creazione di un ecosistema delle competenze digitali, in grado di accelerare la trasformazione digitale dell'organizzazione scolastica e dei processi di apprendimento e insegnamento, in coerenza con il quadro di riferimento europeo delle competenze digitali»⁴⁰. La misura prevede la creazione di un sistema multidimensionale per la formazione continua dei docenti e del personale scolastico per la transizione digitale. Essa mira a promuovere l'integrazione, all'interno dei curricula di tutti i cicli scolastici, di attività, metodologie e contenuti volti a sviluppare le competenze STEM, digitali e di innovazione, con particolare riguardo verso le pari opportunità. Una base STEM rilevante, nell'ottica del Piano, è «propedeutica alla conoscenza più applicativa degli strumenti per il digitale quindi è fondamentale arricchire la scuola primaria e secondaria di corsi a base quantitativa, con relative esemplificazioni sugli strumenti digitali (che gli studenti oggi conoscono bene dal punto di vista dell'impiego come "user", ma che ignorano nel risvolto di programmazione). [...] La misura più importante sarà un corso obbligatorio di coding per tutti gli studenti nell'arco del loro ciclo scolastico»⁴¹.

Fra le ulteriori iniziative strategiche segnalo il progetto "Repubblica digitale"⁴² che ha l'obiettivo di combattere il divario digitale, sostenere l'inclusione digitale e favo-

⁴⁰ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128415>, Si v. anche: <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/digicomp-parla-italiano/>

⁴¹ L'attuazione di questa linea di intervento è assicurata dal Ministero dell'Istruzione. La misura si stima coinvolgerà circa 650.000 persone tra docenti e personale scolastico e oltre 8.000 istituzioni educative.

⁴² <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/>

rire l'educazione sulle tecnologie.

In questo contesto si colloca l'attività della Coalizione Nazionale per le competenze digitali. Si tratta di una realtà composta da soggetti, pubblici e privati, che aderiscono al Manifesto per la Repubblica digitale⁴³. La Coalizione Nazionale aderisce alla *Digital Skills and Jobs Coalition* della Commissione Europea.

Il Dipartimento per la trasformazione digitale coordina il Comitato Tecnico Guida che, oltre a definire la Strategia Nazionale per le competenze digitali⁴⁴ e il suo Piano operativo⁴⁵, ne segue l'attuazione e il monitoraggio con il supporto, tra gli altri, delle organizzazioni appartenenti alla Coalizione Nazionale.

Il Piano Operativo per le Competenze Digitali indica fra i principali obiettivi da raggiungere entro il 2025, quello di elevare al 70% la quota di popolazione con competenze digitali almeno di base, con un incremento di oltre 13 milioni di cittadini rispetto al 2019, nonché. Di azzerare il divario di genere; duplicare la popolazione in possesso di competenze digitali avanzate; triplicare il numero dei laureati in ICT e quadruplicare quelli di sesso femminile, duplicare la quota di imprese che utilizza i *big data*; incrementare la quota di PMI che utilizzano specialisti ICT; aumentare di cinque volte la percentuale di popolazione che utilizza servizi digitali pubblici; infine, portare potenziare l'utilizzo di Internet anche nelle fasce meno giovani della popolazione.

Per ragioni di sintesi, mi limito ad un rinvio al Piano Scuola 4.0 previsto dal PNRR⁴⁶, che consiste in uno strumento di accompagnamento all'attuazione delle linee di investimento dello stesso e che saranno realizzate dalle istituzioni scolastiche⁴⁷.

⁴³ <https://repubblicadigitale.innovazione.gov.it/it/il-manifesto/>

⁴⁴ <https://docs.italia.it/italia/mid/strategia-nazionale-competenze-digitali-docs/it/1.0/index.html>

⁴⁵ <https://assets.innovazione.gov.it/1665067145-piano-operativo-versione-2.pdf>

⁴⁶ Per un approfondimento, si v.: https://www.miur.gov.it/documents/20182/6735034/PIANO_SCUOLA_4.0.pdf/, ultimo accesso in data 8 aprile 2023.

⁴⁷ Oltre al Piano Scuola 4.0, ci sono diverse iniziative e documenti che meritano attenzione, ricordo le Conclusioni del Consiglio sull'educazione digitale nelle società europee della conoscenza (2020/C 415/10); le Conclusioni del Consiglio sul contrasto alla crisi Covid-19 nel settore dell'istruzione e della formazione (2020/C 212 I/03); il Piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027, intitolato *Ripensare l'istruzione e la formazione per l'era digitale*; la Comunicazione della Commissione, intitolata *Realizzazione dello spazio europeo dell'istruzione entro il 2025* (COM(2020) 625 final del 30 settembre 2020). A livello nazionale, ricordo, fra gli altri, il Piano nazionale per la scuola digitale, adottato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca il 27 ottobre 2015, n. 851; la nota ministeriale del 1 marzo 2018, n. 3645, che ha fornito alle scuole nuove linee guida per l'aggiornamento dei curricula scolastici, promuovendo il pensiero computazionale e lo sviluppo delle competenze digitali; la Legge 92/2019 che ha introdotto l'educazione civica come insegnamento trasversale, favorendo lo sviluppo di percorsi curricolari per l'educazione alla cittadinanza digitale lungo tutto il ciclo di studi; il decreto del Ministro dell'istruzione n. 89/2020 che ha introdotto le *Linee guida sulla Didattica digitale integrata*; la legge di bilancio 2021 (Legge 178/2020, art. 1, c. 967) che ha incrementato il numero di assistenti tecnici e ha promosso azioni per potenziare le competenze sulle metodologie didattiche innovative; infine, l'articolo 24-bis della Legge 233/2021 che prevede tre azioni distinte per lo sviluppo delle competenze digitali nei prossimi anni scolastici, tra le quali l'aggiornamento del Piano nazionale di formazione dei docenti, che includerà l'approccio alla programmazione informatica (*coding*) e alla didattica digitale come priorità, in linea con l'investimento del PNRR su nuove competenze e nuovi linguaggi.

6. Brevi note conclusive

Il ruolo del soggetto *online* non può essere degradato da quello di cittadino *onlife* a quello di mero *user*⁴⁸. Mantenere la cittadinanza digitale nel medesimo alveo della cittadinanza è l'unico modo per non scollare i diritti digitali dai diritti umani e dai diritti fondamentali⁴⁹. Al contrario si finirebbe per abbandonarli nella più vulnerabile qualificazione di posizioni contrattuali.

Serve forse un intervento negli “affari” privati per rafforzare libertà e diritti.

Come scrive Rodotà il concetto di cittadinanza deve essere dinamico e accompagnare la persona nel mondo. La velocità e la fantasia delle tecnologie segue la (e talvolta specula sulla) povertà educativa.

Occorre allora recuperare una certa simmetria informativa –che è prerequisito dello sviluppo delle competenze, ma anche un effetto– per ristabilire l'ordine fra i diritti che si contendono il campo, avendo ben chiaro quali diritti sono posti a fondamento e quali sono funzionali. Un ordine che deve dare forma alle tecnologie ma che dalle tecnologie prende la propria forma *by design*.

Abbiamo letto del ruolo che dovrà acquisire il *coding*. Esso, a mio avviso, sarà strategico anche per questo nuovo approccio, ossia come capacità di saper guardare “nel codice” che è regola e norma non solo della tecnica.

Il PNRR dovrebbe dare il massimo impulso in questa direzione. Già molto è stato fatto ma serve forse osare di più entrando nella quotidianità delle scuole e guidando con forza questa transizione delle competenze. In caso contrario si corre il rischio che l'intervento in atto risulti dispersivo, sordinato, conseguentemente inefficace se non addirittura dannoso.

La tecnologia corre, è necessario non lasciare indietro le coscienze e le competenze.

⁴⁸ S. Pietropaoli, in F. Faini e S. Pietropaoli, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche. Temi e problemi*, Giappichelli Ed., Torino, 2021, p. 520.

⁴⁹ Si v. B. G. Bello, *(In)giustizie digitali. Un itinerario fra tecnologie e diritti*, cit.

LA SMART MOBILITY NELL'ERA DEL PNRR. NUOVI DIRITTI DI CITTADINANZA “URBANA” DIGITALE?

Alessia Palladino

Abstract [IT]: L'evoluzione tecnologica accompagna latente e con crescente importanza la modernizzazione del settore dei trasporti. La pervasività dell'ICT dispiega i suoi effetti soprattutto a livello urbano, ove sin dagli anni Duemila ha stimolato le pratiche di sharing economy e favorito l'implementazione delle smart cities per accrescere la vivibilità, garantire l'esercizio di diritti individuali come quelli al lavoro, all'istruzione, alla salute, e ridurre le criticità ambientali connesse alla congestione ed all'inquinamento.

Per un verso, la modernizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale intercetta le rinnovate esigenze di mobilità dei cittadini, protesi all'efficienza dei servizi, all'intermodalità dei mezzi di trasporto e all'integrazione di servizi pubblici e privati, nonché all'uso di piattaforme digitali che erogano servizi personalizzati d'informazione – per lo più privati – per la pianificazione degli spostamenti e l'integrazione tariffaria. Al contempo, gli obiettivi delineati nel PNRR innescano un profondo ripensamento dei tradizionali paradigmi della mobilità urbana e dei servizi pubblici, ponendo le basi per lo sviluppo, anche nel panorama nazionale, del “Mobility as a Service” (MaaS). Tale paradigma innovativo, nel segnare il passaggio dal trasporto alla mobilità, induce a riflettere sulla configurabilità di nuovi peculiari diritti, come il diritto alla mobilità.

Per tali ragioni, il presente lavoro mira ad indagare l'incidenza del PNRR nel settore del trasporto pubblico locale, al fine di valutarne le principali innovazioni tecnologiche e le più rilevanti implicazioni giuridiche del nuovo paradigma del “Mobility as a service”, nonché per valutare l'emersione di nuovi “diritti urbani”.

Abstract [EN]: *Technological evolution accompanies latently the modernization of the transport sector. The pervasiveness of ICT unfolds its effects at the urban level, where since the 2000s has stimulated sharing economy practices and the implementation of smart cities to increase livability, to guarantee the exercise of individual rights as those at work, education, health, and reduce the environmental criticalities related to congestion and pollution.*

On the one hand, the modernization of local public transport services intercepts the renewed mobility needs of citizens, aimed at the efficiency of services, the intermodality of means of transport and the integration of public and private services, as well as the use of digital platforms that provide personalized information services

- mostly private - for travel planning and tariff integration. On the other hand, however, the objectives outlined in the PNRR trigger a profound rethinking of the traditional paradigms of urban mobility and public services, laying the foundations, also on the national scene, for the widespread of “Mobility as a Service” (MaaS). This innovative paradigm, in marking the transition from transport to mobility, leads us to reflect on the configurability of new specific rights, such as the right to mobility. For these reasons, this work aims to investigate the impact of the PNRR in the local public transport sector, in order to evaluate the main technological innovations and the most relevant legal implications of “MaaS”, as well as to discover new “urban rights”.

Parole chiave: PNRR, smart mobility, sharing economy, platform economy, mobility
Sommario. 1. Il PNRR in materia di trasporti tra digitalizzazione, coesione territoriale e rapporto tra tecnologia e trasporti – 2. Dal trasporto alla mobilità. Introduzione al paradigma MaaS. – 3. La mobilità come servizio (pubblico)? Nuovi diritti urbani digitali e differenti tutele. – 4. Considerazioni conclusive. Verso la mobilità come servizio pubblico?

1. Il PNRR in materia di trasporti tra digitalizzazione, coesione territoriale e rapporto tra tecnologia e trasporti

Le riforme delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (in seguito, “PNRR”)¹ estendono il processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione anche ai servizi pubblici².

Tra questi, il settore dei trasporti costituisce un campo di analisi privilegiato. Nel

¹ Consultabile all’indirizzo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>. Il Piano (pag. 19) collega gli obiettivi di digitalizzazione a quelli in materia ambientale, affermando che “L’Italia è particolarmente esposta ai cambiamenti climatici e deve accelerare il percorso verso la neutralità climatica nel 2050 e verso una maggiore sostenibilità ambientale.. Il nostro Paese presenta ancora notevoli ritardi e vulnerabilità. Per quanto riguarda i trasporti, l’Italia ha il numero di autovetture ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei e una delle flotte di autoveicoli più vecchie dell’Europa occidentale.”.

² Per un’analisi approfondita si v. L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, n. 2-3/1997, pp. 329 ss., e *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 3-4/1998, pp. 385 ss. Come sottolineato dall’OCSE nel suo ultimo Studio economico sull’Italia, «accrescere l’efficacia del settore pubblico italiano è una necessità impellente per rilanciare gli investimenti e la produttività e per migliorare l’accesso a servizi pubblici di qualità da parte dei soggetti più vulnerabili». Cfr. OECD, *Economic Forecast Summary* (December 2021), consultabile all’indirizzo <https://www.oecd.org/economy/italy-economicsnapshot/> [ultimo accesso: 3 gennaio 2022]. Attualmente, l’Italia registra severi profili di arretratezza sul fronte dei servizi pubblici digitali, occupando il diciannovesimo posto nell’indice DESI (Digital Economy and Society Index).

complesso, il Piano conferma la centralità della tecnologia nell'accompagnare latente e con crescente importanza la modernizzazione del settore dei trasporti pubblici³ e dell'ambiente urbano⁴, incoraggiandone un profondo ripensamento per garantire servizi più adeguati a tutelare i diritti e bisogni fondamentali degli individui sul piano sociale, culturale ed economico.

Com'è noto, il settore ha subito la sua più incisiva rivoluzione – tecnica, sociale e giuridica – verso l'inizio del Ventunesimo secolo, quando la forte urbanizzazione, l'industrializzazione e la crescita della popolazione mondiale associate alle politiche di austerità hanno fortemente influenzato le città, ridisegnando la morfologia e la dimensione dello spazio urbano sul piano sociale ed economico⁵.

In particolare, nel corso dell'ultimo decennio l'evoluzione tecnologica ha favorito l'emersione di innovativi servizi *on – demand*, ingenerando modifiche significative nelle abitudini di mobilità dei cittadini, e stimolando il dibattito scientifico sull'opportunità di eventuali interventi di regolazione e di intervento pubblico nel mercato.

Per un verso, la diffusione della *sharing economy* e degli innovativi servizi di mobilità condivisa (*car sharing, car pooling, bike sharing*, solo per citarne alcuni) ha contribuito alla valorizzazione modale come alternativa all'uso proprietario dell'auto, in favore di un uso temporaneo e condiviso.

Per altro verso, invece, il mercato dei servizi ICT è stato rivoluzionato dall'avvento di piattaforme digitali che, sfruttando l'analisi dei *Big Data*⁶, forniscono all'utente – anche attraverso la propria geolocalizzazione – informazioni accurate ed aggiornate sulle condizioni di traffico, nonché soluzioni di mobilità per la pianificazione dei propri spostamenti urbani in tempo reale, suggerendo prestazioni di trasferimento a prezzi ridotti.

Nel complesso, il capitalismo delle piattaforme ha favorito la maturazione di un nuovo valore fondamentale – anche in termini sociologici – per il *citizen – user*, *i.e.* il “*fattore tempo*”, risorsa scarsa e non rinnovabile⁷, la cui ottimizzazione è favorita

³ P. S. Dempsey *Transportation: A Legal History*, in *Transportation Law Journal*, vol. 30/2003, p. 235; C. W. Braden, *The Story of the Historical Development of the Economic Regulation of Transportation*, in *I.C.C. Prac. J.*, vol. 19/1952, p. 659. Per ulteriori approfondimenti, si v. anche A. T. Hadley, *Railroad Transportation: Its History and Its Laws*, New York 1903, p. 24. Per un'analisi approfondita cfr. C. Mozzarelli, *Il governo della città nell'Italia Giolittiana. Proposte di storia dell'amministrazione locale*, Trento, 1995, p.14.

⁴ C. Ratti, M. Claudel *The City of Tomorrow. Sensors, Networks, Hackers, and the Future of Urban Life*. Yale University Press, 2016, pp. 1ss.

⁵ Sul punto cfr. C. Iaione, E. De Nictolis, *Urban pooling*, in *Fordham Urb. L.J.*, vol. 44/2017, pp. 665 ss.

⁶ Secondo alcune stime effettuate dall'OCSE, le imprese che ricorrono a processi di *data-driven innovation* aumentano la propria produttività di circa il 5-10% in più rispetto alle imprese che non vi fanno ricorso. OECD, *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, 2015, OECD publishing, Paris.

⁷ D. Poletti, *Il c.d. diritto alla disconnessione nel contesto dei «diritti digitali»*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, n. 1/2017, p.7B. European Commission Decision C(2017)2468 of 24 April 2017, “*Travel time savings is often the principal benefit of a transportation project and efforts to achieve faster travel have been long dominating decision making. The value of travel time has been perceived as*

dai numerosi servizi innovativi di informazione e di mobilità condivisa⁸.

La vocazione strumentale e polifunzionale, peraltro, rispecchia la convergenza del settore in due distinte Missioni del Piano: per un verso, infatti, i servizi di trasporto sono oggetto di una trasversale linea di investimento sui servizi digitali (Investimento 1.4, avente ad oggetto “Servizi digitali e cittadinanza digitale”)⁹, contemplata nella Componente 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura) della Prima Missione (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA)¹⁰, per asseverare tanto i diritti di cittadinanza digitale, quanto i diritti fondamentali *offline*. Sul punto, la missione si prefigge l’intento di sviluppare un’offerta integrata, armonizzata e all’avanguardia di servizi digitali orientati alle esigenze dei cittadini, residenti e imprese, capace di allineare l’ordinamento nazionale alle politiche europee sulla digitalizzazione¹¹.

Per altro verso, invece, il Piano affronta il tema all’interno della Missione 3 (“Infrastrutture per una mobilità sostenibile”¹²), dedicata alla transizione ecologica e alle infrastrutture. La Missione 3 si pone l’obiettivo di rendere il sistema infrastrutturale dei trasporti più moderno, digitale e sostenibile entro il 2026¹³, per rispondere alle

a cost which includes costs to businesses of the time their employees and vehicles spend on travel, and costs to consumers of personal (unpaid) time spent on travel. However, as technology evolves (particularly ICT), people can use their time during travel for business or leisure thus “reducing” the cost of travel in economic terms and allowing other considerations (such as energy savings, pricing, environmental and social considerations) to affect their travel time preferences”.

⁸ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») (GU 2000, L 178, pag. 1). Ai fini della definizione di «servizio della società dell’informazione», la direttiva 2000/31 rinvia alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione (GU 1998, L 204, pag. 37), come modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998 (GU 1998, L 217, pag. 18). Dalla lettura della direttiva 98/34/CE si evince che costituiscono servizi della società dell’informazione “qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi”.

⁹ Nella cui attuazione sono impegnati il Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale (MITD) e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS).

¹⁰ La Missione 1 si articola in tre componenti: (i) M1C1 – Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; (ii) M1C2 – Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; (iii) M1C3 – Turismo e cultura 4.0.

¹¹ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, “*Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*”, COM/2021/118 final, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹² La missione si articola in due componenti. Gli interventi contenuti nella prima componente – Investimenti sulla rete ferroviaria – sono destinati allo sviluppo del sistema ferroviario italiano. La seconda componente – Intermodalità e logistica integrata – prevede interventi a supporto dell’ammodernamento e della digitalizzazione del sistema della logistica.

¹³ Si veda, a tal fine, la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, “*Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*”, COM(2020) 789 final del 9 dicembre 2020, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/>. Peraltro, gli investimenti previsti nel PNRR si pongono in linea con quanto previsto dall’attuale Piano Nazionale

esigenze di coesione territoriale¹⁴, alla sfida della decarbonizzazione dei veicoli entro il 2050¹⁵ e alle strategie delineate nel *Green Deal*¹⁶, anche per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La digitalizzazione dei servizi di trasporto prevista nel Piano, dunque, si iscrive nelle più recenti politiche europee, improntate al paradigma delle *smart cities*¹⁷ e protese ad accrescere la vivibilità delle città¹⁸, a lungo compromessa dalla scarsa qualità dei

Integrato Energia e Clima (PNIEC), nella parte in cui prevede che “Per i trasporti si attribuisce rilievo prioritario alle politiche per il contenimento del fabbisogno di mobilità e all’incremento della mobilità collettiva, in particolare su rotaia, compreso lo spostamento del trasporto merci da gomma a ferro”. Come previsto dal PNIEC, “è necessario integrare le cosiddette misure “improve” (relative all’efficienza e alle emissioni dei veicoli) con gli strumenti finalizzati a ridurre il fabbisogno di mobilità (misure “avoid”) e l’efficienza dello spostamento (misure “shift”).”

¹⁴ Il Piano sottolinea che (p. 158 - 159) “L’attuale sistema delle infrastrutture del trasporto in Italia sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese. Tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali, che travalicano l’usuale differenza fra Nord e Sud; ma anche tra aree urbane e aree interne e rurali, che rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica e sociale e determinano livelli di qualità dei servizi di trasporto molto difforni sul territorio; limitano di fatto le possibilità di movimento delle persone, lasciando intere comunità isolate; e rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica. [...] Attualmente, il 90% del traffico di passeggeri in Italia avviene su strada (860 miliardi di passeggeri/km all’anno), mentre sulle ferrovie viaggia solo il 6% dei passeggeri (rispetto al 7,9% in Europa), con la conseguenza che il settore del trasporto risulta tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni climalteranti, con un contributo pari al 23,3% delle emissioni totali di gas serra (pur essendo diminuite del 2,7% nel periodo 1990-2017, fonte *Annuario ISPRA, 2020*)”.

¹⁵ Cfr. Libro bianco della Commissione europea “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*”, COM (2011) 144 def. del 28/3/2011, consultabile all’indirizzo www.europa.eu. Il Libro Bianco del 2011, che definisce dieci obiettivi per orientare le strategie e valutare i progressi: tra questi si annovera, in particolare, la graduale eliminazione delle automobili alimentate a carburanti tradizionali dalle città entro il 2050 e il passaggio del 50 % del flusso passeggeri su media distanza e del flusso merci su lunga distanza dal trasporto su gomma ad altre modalità. L’obiettivo è quello di giungere ad una riduzione del 60 % delle emissioni di CO2 e ad una riduzione equivalente della dipendenza dal petrolio. La Commissione europea ha dunque adottato una strategia di ampio respiro per un sistema di trasporti concorrenziale capace di incrementare la mobilità, rimuovere i principali ostacoli nelle aree essenziali e alimentare la crescita e l’occupazione. Quanto al trasporto urbano, si intende procedere a una strumentalizzazione della razionalizzazione del trasporto, come veicolo di ridimensionamento degli impatti ambientali e degli incidenti stradali.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, “*Il Green Deal europeo*”, COM/2019/640 final, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁷ T. Favaro, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in Riv. giur. dell’edilizia, n. 2/2020, pp. 87 ss., nonché C. Iaione, *Sharing economy e diritto dell’innovazione. Il caso della mobilità urbana*, in *Munus*, n. 1/2019, pp. 187 ss.

¹⁸ C. Videtta, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Diritto e processo amministrativo* n. 3/ 2017, pp. 1243 e ss. Risulta opportuno, in tale contesto, fare altresì richiamo alla recente Dichiarazione sulle città e gli insediamenti urbani vivibili per tutti, adottata in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite tenutasi a Quito nell’ottobre 2016, ove si legge che “*D’ici à 2050, la population urbaine devrait pratiquement doubler, ce qui fera de l’urbanisation l’un des principaux moteurs de la transformation du XXI e siècle. Les populations, l’activité économique, les interactions sociales et culturelles et les retombées environnementales et humanitaires se concentrent de plus en plus dans les villes, situation qui pose d’énormes problèmes de viabilité touchant notamment le logement, les infrastructures, les services de base [...], la sécurité et les ressources naturelles*”. Cfr. anche F. Fonderico, *Ambiente e mobilità sostenibile*, in *Ambiente* n. 8/2000, p. 749.

servizi di trasporto di linea¹⁹ – territorialmente disomogenei in ragione delle gravi carenze di tipo infrastrutturale, gestionale ed organizzativo²⁰ – e dalla conseguente produzione di esternalità negative (si pensi, ad esempio, alla congestione urbana, all'inquinamento, alle disparità per l'accesso ai servizi, alla sicurezza urbana).

I principali obiettivi del Piano mirano, in sintesi, ad attuare una transizione verso una mobilità urbana più sicura, accessibile, inclusiva, intelligente, resiliente e a emissioni zero, improntata alla multimodalità e le infrastrutture di mobilità attiva, sulla scorta della Strategia europea intrapresa nel 2001²¹ e confermata con la più recente Comunicazione “Il nuovo quadro dell’UE per la mobilità urbana del 2021”²². Ma soprattutto, essi implicano un radicale ripensamento dei tradizionali paradigmi della mobilità urbana e dei servizi pubblici. In particolare, proprio nel dedicare specifiche linee d’investimento per i servizi digitali e la cittadinanza digitale, il Piano pone le basi per lo sviluppo e la sedimentazione, anche nel panorama nazionale, del paradigma innovativo del “Mobility as a Service” (MaaS), ampiamente diffuso in ambito europeo e nel contesto internazionale, che scuote le fondamenta dei tradizionali servizi di trasporto ed induce a riflettere sulla configurabilità di nuovi diritti urbani. Per tali ragioni, si procederà a evidenziare le caratteristiche del Mobility as a service, al fine di cogliere gli attori dell’ecosistema e riflettere sulle prospettive regolatorie.

2. Dal trasporto alla mobilità. Introduzione al paradigma “MaaS”.

Come si è tentato di tratteggiare nel precedente paragrafo, il PNRR stimola la diffusione, anche sperimentale, di formule innovative di mobilità urbana. Sebbene le politiche dell’Unione in tema di intermodalità e mobilità sostenibile siano risalenti nel tempo, esse non hanno trovato positivo riscontro nel nostro ordinamento: al contrario, l’attuale modello di mobilità urbana risulta ancora fortemente squilibrato

¹⁹ Per un approfondimento sul ruolo centrale delle infrastrutture nell’assetto delle *public utilities* cfr. M. Grillo, *Infrastrutture a rete e liberalizzazione delle public utilities*, in ASTRID, *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, a cura di Claudio De Vincenti e Adriana Vigneri, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁰ G. Cartei, *Il servizio universale*, Milano 2003.

²¹ Libro bianco della Commissione europea “*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*”, COM (2011) 144 def. del 28/3/2011, consultabile all’indirizzo www.europa.eu.

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato Delle Regioni, “*Il nuovo quadro dell’UE per la mobilità urbana*”, COM/2021/811 final, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/>. Cfr. G.H.A Correia. D. R.Jorge, D.M. Antunes, *The added value of accounting for users’ flexibility and information on the potential of a station-based one-way car-sharing system: An application in Lisbon*, in Portugal. J. Intell. Transp. Syst. vol. 18/2014, pp. 299–308.

sulla ripartizione modale, con una marcata predominanza del trasporto privato individuale²³ in ragione della scarsa attrattività del trasporto pubblico, tanto in termini di qualità del servizio e delle infrastrutture, quanto tariffari²⁴.

La complessità dell'utilizzo dei vari modi di trasporto, la doverosità di fare ricorso, per ciascuno di essi, a diversi metodi di pagamento e la mancanza di informazioni integrate scoraggia molte persone dall'utilizzarli²⁵. Alla staticità di tale modello si contrappone, come visto, una marcata dinamicità dell'utenza globalizzata²⁶ e tecnologica²⁷, le cui esigenze sono state accolte soltanto dal lato dell'offerta dei servizi privati, che attraverso le piattaforme digitali facilitano la condivisione di veicoli e/o tragitti, realizzando servizi flessibili e scalabili, che disvelano nuove istanze di integrazione delle varie forme di trasporto e di intendere la mobilità urbana come servizio e non come infrastruttura: in questo senso, il *Mobility as a Service (MaaS)* offre agli utenti soluzioni innovative di mobilità su misura basate sui loro bisogni, integrando le soluzioni tradizionali con formule di mobilità condivisa, come il *bike-sharing*, il *carpooling*, il *car-sharing* ed altre forme di micro- mobilità elettrica.

Il punto di forza di questo modello risiede nella centralità della piattaforma informatica per la pianificazione degli spostamenti: essa fornisce una serie di soluzioni di trasporto differenti per modi, tempi e costi proposte attraverso l'elaborazione dei dati anonimi raccolti (come ad esempio le condizioni di traffico e meteorologiche) e del trattamento dei dati personali del singolo utente (come nel caso di dati relativi alla localizzazione dell'utente, ai *cookies* di navigazione) che consentono di raffinare l'elenco di soluzioni di mobilità, prospettando quelle maggiormente conferenti alle necessità individuali.

L'intero sistema si traduce nella valorizzazione modale – anche tariffaria – come

²³ Ciò risulta costantemente confermato dai dati statistici Isfort. In particolare, la forte predominanza dell'auto privata viene confermata negli anni, con un aumento percentuale rispetto al 2008 attestandosi a 81,1% nel 2016. Si è altresì osservato un decremento della quota degli spostamenti in moto, scendendo dall'8% nel 2008 al 5,3% nel 2016; quanto al trasporto pubblico, questi, dopo una diminuzione, concomitante con la crisi economica, nel 2016 ha recuperato qualche punto percentuale raggiungendo il 13,6%. In tali termini si pronuncia anche il Position Paper realizzato da Asstra e Aipark nel Giugno 2017, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.aipark.org>.

²⁴ C. Burlando, A. Camporeale, E. Ivaldi, *Un indicatore di qualità percepita per il trasporto pubblico urbano: analisi delle macro-aree italiane*, in *Economia e diritto del terziario* n. 2/2016, pp. 267 e ss.

²⁵ M. Dinning, T. Weisenberger, *Multimodal Transportation Payments Convergence-Key to Mobility*, in G. Meyer e S. Shaheen (a cura di), *Disrupting Mobility*, Springer 2017, pp. 120-122; S.H. Fariya, M. Henk, *The Governance of Demand-Responsive Transit Systems-A Multilevel perspective* in M. Finger e M. Audoin (a cura di), *The Governance of Smart Transportation Systems*, Springer 2019, pp. 1 ss.

²⁶ G. Lyons, *Getting smart about urban mobility – aligning the paradigms of smart and sustainable*, in *Transportation Research Part A*, 2016, doi:10.1016/j.tra.2016.12.001; P. Gao, H.W. Kaas, D. Moh, D. Wee, *Disruptive trends that will transform the auto industry*, McKinsey report, 2016, disponibile al seguente indirizzo www.mckinsey.it.

²⁷ Il ruolo promozionale della tecnologia non risulta tuttavia pacifico. In letteratura si riscontra una contrapposizione tra coloro che propendono a considerare la tecnologia come fattore abilitante un simile cambiamento dello stile di vita, e coloro che al contrario ritengono che questa funga da facilitatore di un cambiamento già in atto. Enuclia le due posizioni avverse C. Mulley, *Mobility as a Services (MaaS) – does it have critical mass?*, in *Transport Review* Vol. 3/2017, pp. 274 e ss.

alternativa all'uso proprietario dell'auto, vero elemento rivoluzionario nell'attuale sistema di mobilità²⁸. In questo senso, tali piattaforme favoriscono indirettamente l'interconnessione dei vari mezzi di trasporto, sotto l'unico denominatore del paradigma dell'accesso²⁹, che segna il superamento della centralità della proprietà dei beni nei rapporti economici a favore di un loro uso temporaneo e coordinato; in tal modo, l'utente è del tutto libero di scegliere una o più modalità di trasporto, marginalizzando le sue esigenze di mobilità³⁰.

L'ecosistema dei servizi MaaS si compone da diversi attori. Anzitutto, i Fornitori di piattaforme MaaS ("MaaS operator" o "MaaS provider") progettano e offrono la piattaforma MaaS (app o sito Web) e creano pacchetti basati sulle richieste dei clienti, offrendo servizi di mobilità, compresi i servizi in sharing quali monopattini, biciclette, moto e auto, car pooling e simili. Nondimeno, i fornitori di dati consentono agli operatori di servizi MaaS una migliore aggregazione ed ottimizzazione dell'offerta di trasporto. A valle si pongono gli Operatori di servizi di trasporto ("Operatori del trasporto"), che offrono servizi di trasporto pubblico come ferroviario, marittimo, aereo, metropolitano, su gomma, etc.

In sintesi, le offerte dei diversi fornitori di servizi di trasporto sono aggregate da un unico *provider* di mobilità (il *MaaS provider*) e fornite *su richiesta* degli utenti su tutte le scale territoriali e per qualsiasi distanza attraverso una singola piattaforma digitale, normalmente accessibile tramite applicazione *smartphone*. Questa condizione può realizzarsi in primo luogo attraverso le cosiddette *door to door solutions*, insieme di pratiche che consentono ad un *mobility provider* di offrire un servizio di mobilità integrata che può riguardare più modalità e più modelli d'uso³¹; l'intento consiste nel diventare competitivi rispetto allo spostamento *da porta a porta* offerto dall'auto privata, fornendo un'unica soluzione di viaggio che si compone di più spostamenti elementari, ma garantendo all'utente un'unica interfaccia per l'acquisto, il pagamento, il flusso informativo e la raccolta dei *feedback*.

La realizzazione di servizi avanzati di viaggio è favorita dalle c.d. A.P.I. (*Application Programming Interface*)³² di integrazione e dai tag *Near Field Communication* (NFC).

²⁸ M. Finger, M. Audouin, *The Governance of Smart Transportation Systems Towards New Organizational Structures for the Development of Shared, Automated, Electric and Integrated Mobility*, Springer 2019, p. 3. Secondo l'Autore, la mobilità integrata è stata sostanzialmente facilitata di recente da due principali sviluppi supportati dalle ICT, ossia lo sviluppo di sistemi informativi multimodali integrati e soluzioni di pagamento integrate.

²⁹ J. Rifkin, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori 2001.

³⁰ Basti pensare ad applicazioni come *Urbi* o *Andale*, che consentono all'utente di identificare la migliore modalità di trasporto confrontando ed integrando costi, distanza e disponibilità dei servizi di *car sharing*, *bike sharing* e *scooter sharing* presenti nella propria città.

³¹ Si pensi all'uso della propria bicicletta per raggiungere la stazione di partenza del treno, per poi utilizzare dalla stazione d'arrivo sempre una bicicletta ma in *sharing*, per raggiungere la destinazione finale: stessa modalità, la bicicletta, ma integrazione di due modelli d'uso diversi.

³² J. Beaton, S.Y.Jeong, Y. Xie, J.Stylos, B.A. Myers, *Usability challenges for enterprise serviceoriented architecture APIs*, in Proceedings of the IEEE Symposium on Visual Languages and HumanCentric Computing (Hersching am Ammersee, Germany, Sept. 15–18) IEEE Computer Society Press, Washington, D.C., 2008, pp. 193 e ss.

Le prime consentono una più facile e fluida integrazione tra le varie piattaforme prestatrici di servizi, semplificando il dialogo tra un'applicazione e un'altra che consente di evitare ridondanze e inutili replicazioni di codice; le seconde, invece, consentono la dematerializzazione dei titoli di viaggio mediante l'utilizzo dello *smartphone* tanto come supporto di pagamento, quanto come strumento che permette la fruizione effettiva del mezzo di trasporto prescelto.

All'utente basterà quindi scaricare l'*app* sul proprio *smartphone* abilitato ai servizi di NFC, registrarsi alla piattaforma, così da procedere all'attivazione dell'account, e successivamente, per viaggiare, appoggiare il proprio *smartphone* sul *tag* NFC: una volta riconosciuto l'utente, il *tag* crea e immagazzina una transazione criptata che viene successivamente rilasciata al telefono; la fatturazione viene processata automaticamente con scadenze variabili, in relazione alla *policy* applicata dalla piattaforma utilizzata³³.

Le più compiute applicazioni del paradigma *MaaS* si riscontrano nell'intermodalità temporale, relativa alla ciclicità dei percorsi compiuti da un individuo nell'arco della settimana mediante diversi tipi di spostamento e di servizi di mobilità, a seconda delle esigenze. Tale forma di integrazione risulta ben sviluppata nei contesti urbani di Helsinki e Londra, attraverso lo sviluppo della piattaforma *Whim*³⁴ e *Tuup*³⁵. Nel primo caso, la piattaforma integra diversi servizi di mobilità e li mette a disposizione del cittadino ad un costo mensile: il servizio si adatta alle esigenze e le preferenze dell'utente, analizzando le recenti scelte fatte nell'*app*; inoltre, l'utente è in grado di sincronizzare l'applicazione con l'abilitazione del calendario, permettendo una migliore pianificazione del percorso senza alcuna esplicitazione da parte dell'utente. Seppur la diffusione del paradigma risulti alquanto recente e ancora oggetto di progetti pilota, la mancanza di una definizione univoca e coerente di *MaaS* dipende principalmente, da un lato, alla novità del concetto stesso: come discusso in precedenza, il *Mobility as a Service* rappresenta un concetto di mobilità molto recente in assenza di un quadro regolatorio. Dall'altro lato, invece, definire *MaaS* può diventare più difficile a causa delle diverse prospettive in cui potrebbe essere compreso (ad esempio economico, tecnologico, legale, ecc.).

Storicamente, il lemma "MaaS" è stato presentato ufficialmente al pubblico nel

³³ Nel caso dell'esperienza francese, ove si è stipulata una partnership tra l'impresa Xerox e l'autorità per il trasporto locale Valence Romans Déplacements dell'omonima città, si era previsto un termine mensile di fatturazione automatica, basata sul numero di viaggi effettuati presso i diversi operatori di trasporto: <http://valenceromansdeplacements.fr/>.

³⁴ J. Pittrapirom et al. *Mobility as a Service: A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges*, in *Urban Planning* n. 2/2017, pp. 13–25.

³⁵ *Tuup* è stata considerata la miglior Mobile *app* in Finlandia nel 2017. Sviluppata dalla Kyyti (la cui traduzione in inglese è "ride") s.r.l., si propone come "*Kyyti on-demand service is designed to complete the demand-responsive service spectrum. It is a wide-ranging, demand-responsive, shared-ride taxis/minibus to replace/supplement existing fixed route service, specifically for hard to serve areas currently using 12-meter buses and other large vehicles. It also serves as a genuinely less expensive taxi when viewed in per passenger kilometer basis than most of the TNC services. Kyyti is the gateway for customers to step into the era of intermodality.*": www.kyyti.com.

2014, durante il congresso europeo Intelligent Transport Systems (ITS) tenutosi a Helsinki³⁶.

Molteplici sono le definizioni oggetto di dibattito scientifico. Jittrapirom et al.³⁷ sottolineano che il MaaS può essere rappresentato contemporaneamente come (i) un concetto innovativo per concepire la mobilità, (ii) un fenomeno che si pone al crocevia tra nuove abitudini e tecnologie di mobilità, o (iii) una nuova soluzione di trasporto che unisce diverse modalità di trasporto e servizi di mobilità. Secondo tali autori, il paradigma MaaS potrebbe costituire la prossima frontiera dei marketplace online: da un lato si propone come una piazza digitale, dove i consumatori possono acquistare beni e servizi. Dall'altro lato, i fornitori di MaaS forniscono anche informazioni ai consumatori sulla disponibilità e sulle caratteristiche dei beni, fungendo quindi da motori di ricerca.

Dal 2014, Hietanen ha cercato di offrire una prima definizione completa di MaaS³⁸. In questa prospettiva, il MaaS è concepito come un modello di distribuzione della mobilità che trasmette le esigenze di trasporto degli utenti attraverso un'unica interfaccia di un fornitore di servizi, che combina diverse modalità di trasporto per offrire un pacchetto di mobilità su misura. Questa interpretazione comprende alcune delle caratteristiche fondamentali del MaaS: un servizio basato sulle esigenze del cliente, il raggruppamento di tutte le soluzioni di trasporto offerte nel mercato, cooperazione e interconnettività nelle modalità di trasporto e nei fornitori di servizi. Rispetto al concetto tradizionale di integrazione della mobilità, una novità risiede nella mobilità "bundle": l'utente può acquistare un pacchetto di mobilità a un prezzo fisso, oppure acquista set predefiniti di crediti per una combinazione di modalità, soluzioni che facilitano l'accesso alla mobilità, garantendo il miglior utilizzo di tutte le modalità di trasporto.

Cox³⁹, invece, ha sottolineato la somiglianza con il settore delle telecomunicazioni. Altri Autori hanno sottolineato il ruolo dell'abbonamento in MaaS, in termini di servizio "tutto in uno" per la prenotazione e il pagamento delle modalità di trasporto richieste⁴⁰.

³⁶ M Audouin, *Towards Mobility-as-a-Service: a cross-case analysis of public authorities' roles in the development of ICT-supported integrated mobility schemes* (2019) in <https://infosciences.epfl.ch/record/264957> Accessed August 2019 163. M. Mazzamuto (2000), *Concorrenza e modelli di gestione dei servizi pubblici locali: il caso paradigmatico dei trasporti*, in *Nuove autonomie* n. 4 - 5/2000, p. 594.

³⁷ P. Jittrapirom, et al., *Mobility as a Service: a Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges*, in *Urban Planning*, n.2/2017, pp. 13-25.

³⁸ S. Hietanen, *Mobility as a Service—The new transport model?*, in *Eurotransport*, 12(2), 2014, pp. 2–4.

³⁹ N. C. J. Cox, *Estimating demand for new modes of transportation using a context-aware stated preference survey* (Doctoral Dissertation), Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2015.

⁴⁰ Per approfondimenti si v. il report di P. E. Holmberg, Collado, M., Sarasini, S., & Williander, M. (2016). *Mobility as a Service-MaaS. Describing the framework*, Final report MaaS framework, Göteborg: Viktoria Swedish ICT, consultabile all'indirizzo <http://www.diva-portal.org/>.

Giesecke et al.⁴¹ concettualizzano il MaaS come un fenomeno socio-tecnico con la sostenibilità come aspetto critico. Ciò evidenzia l'importanza dell'accettazione e dell'adozione da parte degli utenti di MaaS, nonché dei suoi ruoli per trasformare le loro abitudini e comportamenti per soddisfare le loro esigenze di viaggio in modo sostenibile. Di conseguenza, altri autori considerano la sostenibilità e la prospettiva dell'utente come gli elementi fondamentali del concetto MaaS.

Secondo Utriainen e Pöllänen⁴², il MaaS può essere definito come un concetto in cui le esigenze di mobilità dell'individuo possono essere soddisfatte in modo efficace e più sostenibile di quanto non sia attualmente, integrando diverse modalità di trasporto e servizi per viaggi senza soluzione di continuità.

Molinares e Polinares, invece, contribuiscono a evidenziare gli elementi chiave del paradigma MaaS⁴³: (i) un'unica piattaforma unica (app o sito Web), (ii) informazioni in tempo reale su tutte le modalità disponibili in città (pubbliche e private), (iii) trasporto multimodale (pianificatori di viaggio intermodale), (iv) integrazione tecnologica, (v) sistemi integrati di prenotazione e pagamento per soddisfare le esigenze di mobilità e (vi) pacchetti di mobilità personalizzati in base alle particolari esigenze dell'utente.

Shaheen e Cohen, invece, hanno indagato sull'impatto del MaaS negli Stati Uniti, ma distinguono la radicalizzazione di tre nuovi paradigmi urbani, vale a dire (i) "Mobility as a service" (MaaS)⁴⁴, (ii) "Mobility on Demand" (Mod) e "Transportation as a service" (Taas). Questi tre paradigmi si basano su un terreno comune: si riferiscono all'uso di una piattaforma digitale che integra la pianificazione del viaggio *end-to-end*, combinando indiscriminatamente più modalità di trasporto di fornitori pubblici e privati. La piattaforma seleziona il viaggio migliore o il mezzo di trasporto più adatto grazie all'applicazione di algoritmi in grado di prevedere volume di traffico, il comportamento di viaggio e traffico, la tipologia e il numero di mezzi di trasporto attraverso l'analisi dei dati raccolti in tempo reale.

In sintesi, l'emersione del paradigma MaaS annuncia il paradigma della mobilità multimodale e sostenibile, ponendo sfide per il futuro della mobilità e della connettività europea. A causa delle sue fasi iniziali, rimane un concetto ancora molto opaco, ed un fenomeno che pone diverse sfide che ne potrebbero, potenzialmente, limitare la diffusione. In effetti, esso richiede un ecosistema tecnico e aziendale

⁴¹ R. Giesecke, T. Surakka, M. Hakonen, (2016). *Conceptualising Mobility as a Service. A user centric view on key issues of mobility services*, Eleventh International Conference on Ecological Vehicles and Renewable Energies (EVER). Monte Carlo, Monaco.

⁴² R. Utriainen, M. Pöllänen, *Review on mobility as a service in scientific literature*, Conference Proceedings 1st International Conference on Mobility as a Service (ICoMaaS), Tampere University of Technology, 2017 p.152. consultabile all'indirizzo. https://tutcris.tut.fi/portal/files/13459464/IcoMaaS_Utriainen_Pöllänen.pdf.

⁴³ D. Arias-Molinares, J. C. García-Palomares, *The Ws of MaaS: Understanding mobility as a service from a literature review*, in IATSS Research Volume 44, Issue 3, October 2020, Pages 253-263.

⁴⁴ S. Hoadley, *Mobility as a Service: Implications for Urban and Regional Transport. Discussion paper*. POLIS, Brussels, Belgium, 2017.

integrato, composto da soggetti privati (i fornitori di servizi di trasporto) e pubblici (le autorità pubbliche), nonché altri portatori di interesse che potrebbero contribuire alla creazione di tali servizi (si pensi, ad esempio, al contributo degli utenti nella condivisione dei propri dati per il miglioramento del servizio). Per questo motivo, le principali criticità e riflessioni giuridiche saranno affrontate nel prossimo paragrafo.

3. La mobilità come servizio (pubblico)? Nuovi diritti urbani digitali e differenti tutele

La breve analisi condotta sulle nuove tendenze della mobilità, che richiede maggiore flessibilità rispetto ai servizi trasporto pubblico tradizionali. Indubbiamente, le aree urbane sovraffollate ben potrebbero trarre vantaggio dalle piattaforme MaaS, perché offrono una modalità di trasporto alternativa alle modalità private o pubbliche consolidate.

Proprio per tali ragioni, numerosi progetti pilota rientranti nella Misura 1.4.6 (Missione 1 Componente 1 - Digitalizzazione della PA) del PNRR sono stati lanciati dal Dipartimento per la Transizione Digitale in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, affinché i Comuni capoluogo delle Città metropolitane, anche delle Regioni a statuto speciale, potessero entrare a far parte dei primi tre progetti pilota di servizi Mobility as a Service for Italy (MaaS)⁴⁵. Tali sperimentazioni sembrano orientate ad integrare il MaaS nella tradizionale governance dei servizi di trasporto pubblico.

L'incidenza del MaaS nel contesto urbano contribuisce così ad una riflessione di respiro più ampio, non incentrata esclusivamente sul trasporto, bensì sull'emersione di nuovi diritti urbani e sulle criticità connesse.

Per un verso, la tecnologia e la diffusione di servizi di mobilità condivisa riporta in luce il dibattito sul "diritto alla *mobilità*": tale termine, invero, assume un contenuto più ampio giacché indica la capacità di spostamento delle persone nello spazio fisico⁴⁶, come corollario dei diritti fondamentali - disciplinati dal diritto nazionale e sovranazionale - di libertà di circolazione e di soggiorno/stabilimento in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere⁴⁷.

Tali diritti di libertà assumono una portata ancora più ampia e stratificata, se si combinano con l'intento promozionale dell'Unione sulle politiche pubbliche

⁴⁵ Le manifestazioni di interesse sono aperte fino a maggio 2023. Per approfondimenti sull'iniziativa, si v. <https://innovazione.gov.it/notizie/avvisi-pubblici/mobility-as-a-service-for-italy-7-territori/>.

⁴⁶ G. G. Carboni, *La mobilità nel diritto dell'Unione europea*, in DPCE n. 1/2016, pp. 13 e ss.

⁴⁷ Facendo riferimento al diritto dell'Unione la libertà di circolazione delle persone viene disciplinata in via generale dall'art. 21 TFUE, che si applica con effetto diretto, fatti salve le specifiche situazioni nelle quali il Trattato disponga diversamente (ad es. art. 45).

integrate nel settore dei trasporti⁴⁸.

L'emersione di un diritto alla mobilità evocherebbe in modo sempre più esplicito e stringente la questione della salute, aggiungendo alle tradizionali istanze – connesse al trasporto – di sicurezza e viabilità quelle di (i) salute, (ii) salubrità e più ampiamente (iii) vivibilità dell'ambiente urbano.

In questo senso, la tecnologia si propone come fattore abilitante per garantire tali istanze. Il diritto alla mobilità urbana costituirebbe peraltro, secondo alcuni, espressione della spiccata funzione sociale del Trasporto Pubblico Locale, il quale trascende la libertà di circolazione disciplinata dall'art. 16 Cost. Si tratterebbe di una sorta di "libertà di circolazione qualificata", per enfatizzare le molteplici necessità di movimento connesse alla soddisfazione di primari diritti costituzionali⁴⁹.

Al contempo, inoltre, il concetto di "diritto alla mobilità" sottende una serie di corollari. In questo senso, calato nel fenomeno MaaS il diritto alla mobilità richiama ulteriori istanze dei cittadini – utenti in termini di nuovi diritti di informazione: le piattaforme MaaS forniscono preziose informazioni sulle condizioni di traffico e di trasporto, in tal modo favorendo pienamente l'autodeterminazione del cittadino e l'effettività dei diritti di circolazione.

Per altro verso, inoltre, le nuove istanze di intermodalità e integrazione veicolate dal paradigma MaaS presuppongono, per garantire la piena libertà di circolazione, l'esistenza e la garanzia di spazi per la circolazione. In altri termini, il diritto alla mobilità sottintende anche il "diritto alla strada", inteso come presupposto di garanzia degli spazi per la circolazione. Tale riflessione richiama, senza dubbio, la doverosità di un confronto tra gli strumenti di gestione del servizio e gli strumenti di pianificazione urbana.

Al contempo, si impone la necessità di un'adeguata riflessione normativa, al fine di cogliere appieno le potenzialità offerte dal modello MaaS, ma soprattutto per comprendere se le iniziative pubbliche volte alla sperimentazione e diffusione del paradigma della mobilità come "servizio" possano portare alla sua qualificazione in termini di servizio pubblico. La riflessione non risulta di scarso pregio, considerando che a livello europeo le recenti politiche di coesione tracciate nella Comunicazione sullo "Spazio Unico della Mobilità sostenibile" identificano la mobilità passeggeri come Servizio di Interesse Economico Generale – SIEG (artt. 14 e 106 TFUE), e un diritto costituzionale di cittadinanza a seguito nella introduzione con il Trattato di MaaStricht di una precisa disposizione a carattere generale.

A tal fine, il paradigma MaaS richiede preliminarmente di ponderare le conseguenze intersoggettive della multimodalità rispetto ai diritti dei consumatori. A questo

⁴⁸ Di tal opinione è anche C. Iaione, *Il trasporto pubblico locale: bus e taxi alla fermata delle liberalizzazioni*, Jovene 2008, p. 224. In particolare, l'Autore evidenzia come tale quadro non rappresenti una mera scelta opzionale tra liberalizzazione e regolamentazione, bensì offra la possibilità di ragionare a livello locale sulle migliori strategie da adottare per il miglioramento dell'ambiente urbano.

⁴⁹ T.F. Giupponi, *Trasporto pubblico locale e diritti dei cittadini-utenti: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in F. Roversi Monaco, G. Caia (a cura di), *Il trasporto pubblico locale*, Napoli, 2018.

proposito, è necessario sottolineare che il servizio MaaS può essere fornito sia come “*broker*” che come modello di “*service provider*”.

Nel primo caso, il provider MaaS si limita a intermediare i servizi di mobilità esistenti, quindi l’utente MaaS rimane cliente dell’operatore di trasporto del servizio di mobilità acquistato.

In un modello integrato di service provider, invece, il provider MaaS acquista in proprio i servizi di mobilità dai diversi operatori di trasporto, per poi rivenderli alle proprie condizioni, ovvero rimodellando e proponendo proprie tariffe comprensive di tutti i servizi offerti; a differenza dello scenario del “*broker*”, in questo caso il fornitore MaaS avrebbe un contatto immediato e diretto con i clienti, inclusa la responsabilità.

La differenza tra il modello del *broker* e quello del fornitore di servizi pone diverse sfide. Lo scenario dei fornitori di servizi sembra il più fragile, dal punto di vista legale, giacché il fornitore di servizi opera, in questo secondo caso, come fornitore autonomo, e può stabilire le proprie condizioni di servizio di trasporto.

A questo proposito, i diritti dei passeggeri dell’attuale modello MaaS si basano principalmente su termini contrattuali; tuttavia, questo servizio di trasporto ibrido pone una serie di lacune legali o “zone grigie”, che attualmente non trovano copertura normativa né a livello europeo né degli Stati membri (si pensi, ad esempio, alla gestione dei punti di collegamento, ai trasferimenti, ecc.).

Altre criticità riguardano i diritti e le garanzie dei consumatori in caso di violazione del contratto. Naturalmente, quando il fornitore MaaS si pone come rivenditore di servizi di trasporto pubblico, non può fissare un prezzo più alto; ciò non significa però che possa chiedere ai passeggeri il pagamento di un supplemento per la pianificazione e l’intermediazione. In tali casi, risulta più arduo distinguere le prestazioni, e valutare le responsabilità dei provider MaaS in caso di ritardo del trasporto pubblico.

Inoltre, il coinvolgimento di diversi attori presenta significative ricadute anche in termini di protezione dei dati. Nell’offrire i suoi servizi, un fornitore MaaS raccoglie una mole corposa di dati provenienti dal trasporto pubblico e privato⁵⁰; pertanto, i provider MaaS producono un’enorme quantità di Big Data giornalieri. Tra gli studiosi che si occupano di problemi di protezione dei dati in MaaS, George et al. sostengono che i big data sono aggregati di differenti tipi di dati granulari, come i dati “*privati*”, “*passivi*”, “*comunitari*” e “*auto-quantificati*”⁵¹. A questo proposito, i dati “privati” includono informazioni proprietarie detenute da aziende o individui privati. Inoltre, gli individui possono anche essere generatori passivi di dati, mentre svolgono la loro vita quotidiana, come cronologie di ricerche su Internet o tracce di localizzazione di telefoni cellulari, rivelando le loro preferenze: quindi, MaaS può sospendere l’elaborazione dei dati per presentare servizi più personalizzati. I

⁵⁰ Cfr. Associazione internazionale dei trasporti pubblici (UITP), *Public Transport Trends 2019* (UITP 2019), <https://www.uitp.org/publications/public-transport-trends-2019/>.

⁵¹ Si veda G. George, M. Haas e A. Pentland, *Big Data and Management*, in *Academy of Management Journal*, vol. 57, n. 2/2014, p. 321.

dati della comunità, invece, si riferiscono a dati non strutturati che possono essere analizzati e strutturati in modo da poter dedurre modelli significativi. Infine, i dati di autoquantificazione vengono rivelati dagli individui attraverso l'automonitoraggio, ad esempio attraverso l'uso di *fitness tracker* personali.

Questa tassonomia, tuttavia, dovrebbe necessariamente conciliarsi con le definizioni presenti nell'attuale panorama europeo, ove il cd. "GDPR" fornisce regole puntuali per la protezione dei dati e per la definizione e catalogazione degli stessi⁵². In ogni caso, tali osservazioni non inibiscono le opportune riflessioni in punto di data protection, nella duplice dimensione delle piattaforme MaaS.

Nondimeno, risulta auspicabile che le autorità di settore, in ragione del crescente interesse verso il paradigma MaaS a livello nazionale ed europeo, forniscano prime riflessioni e posizioni.

4. Considerazioni conclusive. Verso la mobilità come servizio pubblico?

Gli obiettivi delineati dal PNRR sulla diffusione del paradigma MaaS inducono a riflettere, altresì, sulla disciplina dei servizi pubblici.

Le prime manifestazioni MaaS – e anche di mobilità condivisa – registrate in ambito internazionale ed europeo sono state veicolate e gestite da providers privati, non soggetti ad obblighi di servizio pubblico, liberi pertanto nella determinazione delle prestazioni. In Italia, ad esempio, i principali aggregatori in uso per gli spostamenti urbani sono *Urbi*, *Andale* e *Carsb*; a questi si aggiunge, anche per gli spostamenti su tutto il territorio nazionale l'app di journey planning *Moovit*, che integra servizi tanto di informazione, quanto di mobilità sharing nella pianificazione del viaggio.

Le attuali politiche delineate nel Piano, invece, sembrerebbero auspicare la realizzazione di un servizio MaaS pubblico, che induce a meditare sulle condizioni legittimanti l'intervento pubblico nel mercato. Per realizzare tale obiettivo, risulta utile riflettere sulle principali caratteristiche dei servizi MaaS, che dovrebbero essere allineate ai tradizionali obblighi di servizio pubblico⁵³.

Tra i vari, un primo punto di rilevante attrito – che peraltro, determina l'attrattività di tali servizi – riguarda la politica dei prezzi.

Nei servizi di trasporto pubblico, le tariffe sono fissate per legge e per garantire

⁵² Cfr. Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE [2016] GU L119/1 (Regolamento generale sulla protezione dei dati GDPR).

⁵³ Per approfondimenti, cfr. Si veda E. Caruso, *Trasporto pubblico locale non di linea e mobilità condivisa tra continuità e discontinuità regolativa*, in M. Brigaglia (a cura di), *Politiche e regole per la sharing mobility*, in *Diritto e questioni pubbliche*, Special Issue, giugno 2020, p. 45.

l'eguale accesso ai servizi. Al contrario, nello scenario dei fornitori di servizi MaaS, i consumatori rappresentano le controparti inferiori, quindi la loro esigenza di mobilità costituisce una controparte redditizia e incoraggia i fornitori MaaS a vendere i loro servizi a un prezzo più alto. Inoltre, il sistema di tariffazione dinamica potrebbe essere utilizzata come strumento di frode contrattuale.

Tali aspetti, se non adeguatamente valutati, potrebbero confliggere con i principi di economicità delle prestazioni e parità di accesso alle stesse.

Per altro verso, invece, altri profili critici del servizio MaaS si ricollegano alla difficile conciliabilità della continuità, doverosità ed universalità del servizio. Com'è noto, infatti, i servizi dei providers MaaS sono forniti *su richiesta* del cittadino – utente, difettando di quel requisito di continuità che si pone alla base dell'erogazione dei servizi pubblici.

Per l'effetto, inoltre, il modello di servizio *on – demand* influisce anche sulla capillarità territoriale del servizio stesso, e sulla sua doverosità, giacché coprono itinerari e orari fissati di volta in volta in base alle esigenze delle parti.

Alla luce delle prime criticità individuate, l'analisi comparata delle esperienze già maturate in ambito europeo può costituire utile benchmark per gli obiettivi interni *de iure condendo*.

Sul punto, l'esperienza francese può fungere da caso paradigmatico. Nel dicembre 2019, infatti, il Governo francese *ha promulgato* la Legge sull'orientamento alla mobilità (*Loi d'orientation des mobilités*, in seguito "LOM")⁵⁴, che rappresenta un punto di svolta cruciale per la mobilità sostenibile.

In dettaglio, la legge francese stabilisce una strategia approfondita sul futuro del settore dei trasporti. I suoi quattro obiettivi principali consistono in (i) ridurre la dipendenza dall'auto, (ii) accelerare la crescita di nuove modalità di trasporto, (iii) realizzare la transizione ecologica e (iv) pianificare gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto.

La legge francese muove dall'intento di favorire l'intermodalità e le nuove forme di mobilità alternative all'utilizzo dell'auto privata, centralizzando il ruolo del paradigma MaaS per conseguire tali obiettivi.

A tal fine, la LOM ha previsto una serie di iniziative a carattere trasversale per favorire il mercato dei servizi, attraverso la digitalizzazione dei titoli di viaggio. Nondimeno, è stata posta l'attenzione anche sull'apertura di dati dinamici e statici: questi devono essere resi disponibili per tutti i servizi di trasporto, e deve esserne garantita l'accessibilità in un unico punto di accesso nazionale.

Per evitare compromissioni dei diritti degli utenti, sono stati previsti precisi obblighi per le piattaforme MaaS: risultano interessanti, in particolare, la trasparenza e completezza dell'offerta pubblica e la selezione non discriminatoria dell'offerta privata.

Dal punto di vista organizzativo, invece, la LOM prevede l'istituzione delle Agenzie

⁵⁴ LOI n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, consultabile all'indirizzo <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

locali per l'orientamento della mobilità (AOM).

L'esperienza francese, infine, coglie la modernizzazione della mobilità urbana, così come l'importanza della pianificazione. Infatti, tra gli obiettivi della LOM, gli articoli 16 e 82 affrontano azioni normative per stabilire un nuovo piano di mobilità (*plans Mobilité*) che copra tutte le diverse forme di mobilità.

In conclusione, le esigenze di regolazione del fenomeno risultano cogenti, per evitare che il paradigma MaaS possa perdere la sua attrattività. Data la sua stretta connessione con il mercato, infatti, una completa libertà di tali servizi potrebbe causare diverse preoccupazioni in termini di discriminazione dei prezzi, diritti dei consumatori, disuguaglianze sociali.

Ciò non significa che i fornitori MaaS debbano essere attori pubblici, né che ciò debba automaticamente tradursi in una doverosa assunzione del servizio in mano pubblica. L'esperienza francese, del resto, offre suggestivi spunti di riflessione per auspicare e sostenere puntuali interventi regolatori *per* il mercato, al fine di creare condizioni di parità *per tutti i fornitori di servizi* MaaS e per salvaguardare i rinnovati diritti dell'utente/passeggero nell'ambiente urbano digitale.

L'EMPOWERMENT SANITARIO NELL'ERA DELLA DIGITALIZZAZIONE: LE NUOVE SFIDE DELLA TECNOLOGIA VERSO UNA SANITÀ POTENZIALE ETICA E GIURIDICAMENTE RESPONSABILE

Massimo Farina

Abstract [IT]: Il processo di digitalizzazione dei servizi sanitari rappresenta la più nota sintesi del percorso di ammodernamento della sanità pubblica e privata, meglio noto come «sanità elettronica» (o «*e-health*»). Il suo scopo ultimo è, senza dubbio, il miglioramento dell'efficienza dei servizi sanitari, che oggi si trova pienamente assorbito nel più ampio concetto della sanità potenziale, ossia la capacità globale del sistema sanitario di fornire cure di alta qualità e accessibili a tutti i pazienti.

La tecnologia svolge un ruolo chiave in questo contesto, offrendo strumenti e risorse che consentono ai pazienti di accedere alle informazioni sulla propria salute, monitorare i propri parametri vitali, gestire i propri dati sanitari e comunicare in modo più diretto e tempestivo con i professionisti sanitari. La possibilità di archiviare e condividere in modo sicuro le informazioni sanitarie, ad esempio, consente a ciascun assistito di avere accesso diretto al proprio storico clinico e di condividerlo con il personale medico. Questo favorisce una migliore comunicazione e collaborazione tra pazienti e medici, consentendo decisioni condivise e personalizzate.

In questo contesto, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale (IA) può migliorare la precisione delle diagnosi e l'efficacia dei trattamenti, grazie alla sua capacità di analizzare grandi quantità di dati clinici e riconoscere *pattern* e correlazioni che potrebbero sfuggire all'occhio umano. Ciò consente ai medici di formulare diagnosi più accurate e di adottare piani terapeutici personalizzati. L'empowerment del paziente viene così favorito dalla possibilità di beneficiare di diagnosi più tempestive e trattamenti migliori. Tuttavia, se da una parte la tecnologia può contribuire al miglioramento dell'efficienza, dell'accuratezza e dell'accessibilità dei servizi sanitari, dall'altra richiede un'attenta riflessione etica e giuridica finalizzata a garantire che i benefici siano equamente distribuiti e che i rischi siano gestiti in modo responsabile e consapevole.

Abstract [EN]: *The digitalization process of health services represents the best known synthesis of the path of modernization of public and private health, better known as "electronic health" (or "e-health"). Its ultimate goal is undoubtedly the improvement of the efficiency of health services, which today is fully absorbed in the broader concept of health potential, i.e. the global capacity of the healthcare system to provide high-quality and accessible care to all patients. An essential aspect in achieving this*

goal is patient empowerment. Technology plays a key role in this context, offering tools and resources that allow patients to access information about their health, monitor their vital parameters, manage their health data, and communicate more directly and promptly with healthcare professionals.

The ability to securely store and share health information, for example, allows each patient to have direct access to their medical history and share it with medical staff. This fosters better communication and collaboration between patients and doctors, enabling shared and personalized decision-making. In this context, the use of artificial intelligence (AI) can improve the accuracy of diagnoses and the effectiveness of treatments, thanks to its ability to analyze large amounts of clinical data and recognize patterns and correlations that may escape the human eye. This enables physicians to formulate more accurate diagnoses and adopt personalized treatment plans. Patient empowerment is thus facilitated by the possibility of benefiting from more timely diagnoses and better treatments.

However, while technology can contribute to the improvement of efficiency, accuracy, and accessibility of healthcare services, it also requires careful ethical and legal reflection aimed at ensuring that the benefits are equitably distributed and that risks are managed responsibly and consciously.

Parole chiave: Salute, E-health, Intelligenza artificiale, Mobile Health, Agenti Artificiali, Empowerment

Sommario. 1. Nuove frontiere per la cura e l'assistenza sanitaria. 2. La tutela della salute negli obiettivi del PNRR – 3. Il caso del «Mobile Health»: Empowerment del paziente e/o autodeterminazione della salute?. – 4. Sanità potenziale “artificiale”. – 5. Verso un ripensamento della relazione di cura: riflessioni conclusive sulla responsabilità e sulla fiducia.

1. Nuove frontiere per la cura e l'assistenza sanitaria.

Il processo di digitalizzazione¹ dei servizi sanitari rappresenta la più nota sintesi del percorso di ammodernamento della sanità pubblica e privata, meglio noto come «sanità elettronica»² (o «*e-health*»)³. Il suo scopo ultimo è, senza dubbio, il miglioramento dell'efficienza dei servizi sanitari, che oggi si trova pienamente assorbito nel più ampio concetto della sanità potenziale⁴, ossia della globale capacità del sistema sanitario di fornire cure di alta qualità e accessibili a tutti i pazienti.

La tecnologia può variamente contribuire alla sanità potenziale, come ad esempio la digitalizzazione dei dati dei pazienti, l'uso dell'intelligenza artificiale⁵ (d'ora in poi anche «IA») per migliorare la precisione della diagnosi e l'efficacia dei trattamenti, la telemedicina per fornire servizi sanitari online o tramite videoconferenza e, altresì, l'uso dei *Big data* per analizzare grandi quantità di informazioni sui pazienti e migliorare la ricerca clinica.

¹ E. CARLONI, *Algoritmi su carta. Politiche di digitalizzazione e trasformazione digitale delle amministrazioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2019, 363-392.

² Per approfondimenti: G. COMANDÉ, *Circolazione elettronica dei dati sanitari e regolazione settoriale: spunti ricostruttivi su «interferenze sistematiche»*, in Studi in onore di Davide Messinetti, vol. I, Napoli: p. 2008; C. RABBITO, *Sanità elettronica e diritto. Problemi e prospettive*, Roma 2010; G. CIPRIANI, A. V., GADDI, *La sanità elettronica: in attesa di un salutare «resetting»*, in C. Faralli, R. Brighi, M. Martoni (a cura di), *Strumenti, diritti, regole e nuove relazioni di cura: il paziente europeo protagonista nell'eHealth*, Torino, 2015; L. DE PANFILIS, S. ZULLO, *Aspetti etici delle applicazioni eHealth*, in C. Faralli, R. Brighi, M. Martoni M. (a cura di), *Strumenti, diritti, regole e nuove relazioni di cura: il paziente europeo protagonista nell'eHealth*, Torino, 2015; P. TARALLO, *Verso e-Health 2020: casi di successo italiani ed esperienze internazionali*, Milano, 2012; M. G. VIRONE, *Il fascicolo sanitario elettronico: sfide e bilanciamenti fra Semantic Web e diritto alla protezione dei dati personali*, Ariccia 2015.

³ Per una ricostruzione del processo di digitalizzazione dell'attività amministrativa, cfr. G. DUNI, *L'Amministrazione digitale*, Milano, 2008; cfr. anche F. BASSANINI, *Twenty years of administrative reform in Italy*, in *Review of Economic Conditions in Italy*, 3, 2009, 369 ss.; E. CARLONI, *L'amministrazione aperta. Regole e limiti dell'open Government*, Rimini, 2014; F. MARTINES, *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in *Medialaws*, 2, 2018, 146-157; R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA, (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Torino, 2020.

⁴ Per approfondimenti, si vedano: K. SCHAAPVELD, A. M.J. CHORUS, R. J.M. PERENBOOM, *The European health potential: what can we learn from each other?*, in *Health Policy*, Vol. 33-3, 1995, 205-217; N. NOORBAKHSH-SABET, R. ZAND, Y. ZHANG, V. ABEDI, *Artificial Intelligence Transforms the Future of Health Care*, in *The American Journal of Medicine*, Vol. 132 (7), 2019, 795-801; E. GUREVICH, B. EL HASSAN, C. EL MORR, *Equity within AI systems: What can health leaders expect?*, in *Healthcare Management Forum* 2023, vol. 36 (2), 119-124.

⁵ La scelta, talvolta, del generico riferimento all'Intelligenza Artificiale, nell'ambito del presente lavoro, come base per la disamina degli aspetti giuridici connessi (che potrebbero riguardare la responsabilità civile oppure l'inquadramento soggettivo o altri aspetti), persegue l'obiettivo di comprendere, quale contesto di riferimento, la realtà digitale nel senso più ampio del termine, fatte salve le molteplici declinazioni, alle quali, volta per volta, si compirà specifico riferimento, se del caso, al fine di illustrarne le peculiarità di specie. Con questa precisazione iniziale, si vuole evitare di generare nel lettore quella tipica difficoltà che emerge ogniqualvolta ci si imbatte in contributi scientifici, che trattano dei più vari istituti giuridici interessati dall'intelligenza artificiale – o da altre tecnologie – alle quali si compie riferimento (quale ambito di indagine) in modo eccessivamente generico. Il tutto è ulteriormente complicato quando le tecnologie di riferimento sono addirittura in piena evoluzione e, in parte, confinate in un ipotetico futuro, come si dirà in seguito per l'intelligenza artificiale.

Tuttavia, è doveroso precisarlo fin dal principio, se da una parte la tecnologia può contribuire alla sanità potenziale migliorando l'efficienza, l'accuratezza e l'accessibilità dei servizi sanitari, dall'altra richiede un'attenta riflessione etica e giuridica finalizzata a garantire che i benefici siano equamente distribuiti e che i rischi siano gestiti in modo responsabile e consapevole.

Lo sviluppo più recente delle cosiddette tecnologie emergenti⁶ inaugurano una nuova fase dell'innovazione tecnologica in sanità, che, secondo il filosofo israeliano Yuval Noah Harari, «ha probabilmente un impatto evolutivo persino maggiore di quello dell'invenzione dell'agricoltura e dell'allevamento, perché l'attuale rivoluzione dell'intelligenza artificiale e della biotecnologia ci offre la possibilità di cambiare l'umanità stessa, e non soltanto la nostra economia, quello che mangiamo, la società e la politica [...]. Queste nuove conoscenze renderanno possibili per la prima volta la trasformazione del corpo, del cervello e della mente»⁷.

Tra le molteplici tecnologie emergenti in ambito sanitario, indubbiamente lo sviluppo dell'intelligenza artificiale enfatizza la centralità del dato sanitario e la sua attitudine polifunzionale – per la tutela della salute individuale e il miglioramento dell'efficienza/efficacia del sistema sanitario – e modifica la funzione conoscitiva pubblica, non più limitata alla sola raccolta e gestione dei dati nell'esercizio delle proprie funzioni, bensì collegata, più ampiamente, al rapporto con i cittadini.

Infatti, come si approfondirà nel prosieguo, l'immenso patrimonio informativo non rappresenta più soltanto un archivio statico, dal quale attingere *a posteriori* per finalità di diagnosi, cura e ricerca, ma è diventato anche il «combustibile» che alimenta gli algoritmi incaricati di aiutare i professionisti della sanità nei loro compiti quotidiani⁸. Parallelamente, gli approdi più significativi della robotica e dell'intelligenza artificiale consentono di rimeditare il concetto stesso di «salute», da quello più risalente, quale condizione necessaria per condurre un'esistenza autosufficiente e senza sofferenza, al più moderno concetto di miglioramento delle condizioni di vita (in sé e per sé considerate a prescindere da qualsivoglia problema di salute)⁹, fino ad arrivare al potenziamento delle capacità umane («transumanesimo»)¹⁰.

⁶ N. BOSTROM, *The future of Humanity*, in J. K. BERG OLSEN, E. SELINGER, S. RIIS (a cura di), *New Waves in Philosophy of Technology*, New York, 2009, 186-215.

⁷ Così si è espresso il filosofo israeliano Yuval Noah Harari in un'intervista del 2019, in R. SAVIANO, *Non siamo più Homo Sapiens. DNA modificati in laboratorio, uomini cyborg e desideri monitorati dalle macchine. Il nostro futuro secondo Yuval Noah Harari*, in *la Repubblica*, n. 138, 27 luglio 2019, 2-5.

⁸ Si veda per tutti, G. FINOCCHIARO, *Intelligenza Artificiale e protezione dei dati personali*, in E. GABRIELLI, U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza Artificiale e diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, 7, 2019, 1674: «L'IA si nutre soprattutto di una grande massa di dati. Dunque, la qualità dei dati diviene essenziale. Da dati qualitativamente non corretti, non possono che scaturire elaborazioni non corrette, secondo il noto principio «*garbage in garbage out*».

⁹ S. AMATO, *Neuroscienze e dignità umana*, in ID., *Biodiritto 4.0. Intelligenza artificiale e nuove tecnologie*, Torino, 2019, 113-129.

¹⁰ Y. N. HARARI, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Milano, 2019, 425 ss.: l'Autore, proprio constatando la differenza teleologica tra la medicina attuale (volta al miglioramento della salute) e quella del secolo precedente (orientata alla cura dei malati), ha puntualmente rilevato come questo obiettivo di potenziamento di chi è già in salute, stia conducendo verso una visione elitista e classista. «Di

Si pensi, ad esempio, al fenomeno dei dispositivi indossabili (i cosiddetti *wearable device*), capaci di rilevare dati fondamentali per la salute individuale, come ad esempio la frequenza cardiaca, la temperatura corporea, il volume massimo di ossigeno che i muscoli sono in grado di estrarre dal sangue ed altre funzioni sempre più accurate.

Lo sviluppo di tali dispositivi – prevalentemente da parte di *software house* private – offre nuove occasioni di «autotutela sanitaria», ma al contempo espone gli individui al rischio di strumentalizzazione illecita dei propri dati sanitari¹¹, ovvero di responsabilità per i danni (in capo ai produttori ma non solo ad essi) che potrebbero derivare dal malfunzionamento dell’oggetto intelligente.

Tali innovazioni, che offrono indubbiamente considerevoli opportunità, richiedono, d’altro lato, un’attenta ponderazione con i rischi per i diritti e le libertà fondamentali connessi¹², che irrimediabilmente comprendono anche la protezione dei dati personali. Appare, pertanto, di fondamentale necessità, indirizzare il legislatore nella regolamentazione di queste nuove tecnologie che, per la loro velocità di diffusione, presentano continuamente il rischio di uno sviluppo ingovernabile, con conseguenze inaspettate e perfino irreversibili.

L’etica¹³, da questo punto di vista, rappresenta un presupposto indefettibile e dirimente¹⁴.

Per una nuova assistenza sanitaria¹⁵, infatti, occorre rammentare che «l’innovazione

conseguenza entro il 2070 i poveri potrebbero godere di un’assistenza sanitaria assai migliore di quella attuale, ma la differenza che li separa dai ricchi potrebbe tuttavia essere ancora più grande. Le persone di solito comparano sé stesse con i loro contemporanei più fortunati piuttosto che con i loro sventurati predecessori. [...] Inoltre, nonostante tutte le rivoluzioni mediche non possiamo essere assolutamente sicuri che nel 2070 i poveri potranno effettivamente godere di un’assistenza sanitaria migliore di quella attuale, poiché lo stato e le élite potrebbero essere meno interessati a fornire ai poveri questa forma di assistenza sociale». Sul punto cfr. anche M. N. CAMPAGNOLI, *Funzionare o essere? Appunti e spunti in tema di potenziamento umano*, in *L’Ircocervo*, 2, 2021, 40-84. Per approfondimenti sul concetto di transumanesimo, cfr. anche E. POSTIGO SOLANA, *Transumanesimo e postumano: principi teorici e implicazioni bioetiche*, in *Medicina e morale*, 2, 2009, 267-281; N. BOSTROM, *A History of Transhumanist Thought*, in *Journal of Evolution and Technology*, 14(1), 2005, 1-25. Per ulteriori approfondimenti, cfr. anche J.B. HALDANE, B. RUSSELL, *Dedalo o la scienza e il futuro. Icaro o il futuro della scienza* (trad. it.), Milano, 1991; J. BALLESTEROS, E. FERNÁNDEZ (a cura di), *Biotecnología y Posthumanismo*, Navarra, 2007.

¹¹ C. COLAPIETRO, F. LAVIOLA, *I trattamenti di dati personali in ambito sanitario*, in *dirittifondamentali*, 2, 2019, 1-25; V. SOTTE, *La circolazione del dato fra principi e scopi: l’interesse del paziente e il supporto a risk management*, in G. CARPANI, G. FARES (a cura di), *Guida alle nuove norme sulle responsabilità nelle professioni sanitarie*, Torino, 2017, 80.

¹² Si veda, tra gli altri, L. MARIANI, R. PEGORARO, D. RUGGIU, *Salute della popolazione, Big Data e sistemi integrati. Una proposta etica*, Padova, 2019.

¹³ P. MORO, *Libertà del robot? Sull’etica delle macchine intelligenti*, in R. BRIGHI, S. ZULLO (a cura di), *Filosofia del diritto e nuove tecnologie. Prospettive di ricerca tra teoria e pratica*, Roma, 2015, 525-544.

¹⁴ In merito L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione. Come l’infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017.

¹⁵ R. ASCIONE, *On spirit, purpose, scale and empathy: first reflections from Frontiers Health 2019*, in <https://www.frontiers.health>: «Our higher purpose is embedded in all things we deal with, as this is healthcare, the most personal, important, essential dimension of the human being. We should never forget this, it comes with the great pride of hopefully improving people’s health, but also with

crece florida dove ci sono i valori umani più profondi»¹⁶ e con questo obiettivo «sta nascendo un movimento per l'etica digitale, per dire “queste cose qua non si fanno e chi le fa non è una persona per bene” [...] è una cultura in cui ognuno [...] deve portare il suo granello di sabbia»¹⁷. Dinnanzi alla necessità di regolamentazione si scorge l'«inadeguatezza della dimensione giuridica tradizionalmente conosciuta rispetto alla vita quotidiana»¹⁸.

Per tali ragioni, il presente contributo mira ad effettuare una ricognizione dei più recenti approdi tecnico-giuridici nel campo dell'assistenza sanitaria, al fine di verificare il duplice impatto della tecnologia per l'efficientamento dell'attività sanitaria, e come fattore abilitante l'*empowerment* del paziente. Più precisamente, il presente contributo mira a dimostrare che l'avvento tecnologico inaugura nuove dinamiche relazionali e di cura: per un verso, esso fortifica il ruolo e l'*empowerment* del paziente, che diventa parte attiva del processo clinico-assistenziale; per altro verso, la tecnologia incide sulla capacità di *governance* e programmazione sanitaria.

Nel complesso, l'emersione di nuove frontiere per la cura e l'assistenza ridisegnano i confini relazionali tra medico e paziente, coadiuvando nelle relazioni di cura. Al contempo, la diffusione del fenomeno della sanità *mobile* e delle nuove applicazioni di monitoraggio della salute restituiscono una rinnovata fisionomia del paziente – utente, maggiormente improntata all'autodeterminazione, all'autonoma rilevazione dei propri stati di salute e ad una forte intermediazione tecnologica con il medico.

2. La tutela della salute negli obiettivi del PNRR

La pervasività della tecnologia, come fattore abilitante nuove dimensioni e frontiere della tutela della salute, trova puntuale conferma nelle più recenti politiche nazionali sulla ripresa del Paese.

In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, «PNRR») dedica alla tutela della salute specifiche linee di investimento nella Missione 6¹⁹.

great responsibility in how we will make this sustainable, accessible and ethical. [...] We need a big collective drive full of spirit, purpose, scale and empathy.

¹⁶ A. E. TOZZI, *Impazienti. La medicina basata sull'innovazione*, Roma, 2019, 143.

¹⁷ P. CIARLO, *Convegno «Governance dei Big data e politiche pubbliche. Risultati di una ricerca»*, Cagliari, 7 giugno 2021.

¹⁸ S. RODOTÀ, *Diritto, scienza, tecnologia: modelli e scelte di regolazione*, in G. COMANDÈ, G. PONZANELLI (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004, 397-412.

¹⁹ Come precisato nel Piano (pag. 228), la missione prevede un finanziamento di 19,7 miliardi e si articola in due componenti: (i) reti di prossimità, strutture intermedie e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e (ii) Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale. La prima componente si prefigge l'obiettivo di «rafforzare le prestazioni erogate sul territorio grazie al potenziamento e alla creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità), il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina

La strategia perseguita con il PNRR è volta ad affrontare in maniera sinergica i più cruciali aspetti critici connessi alle attività di cura ed assistenza, emersi ed acuitisi a seguito dell'insorgenza della crisi pandemica²⁰.

In dettaglio, il Piano ravvisa (i) significative disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, in particolare in termini di prevenzione e assistenza sul territorio; (ii) un'inadeguata integrazione tra servizi ospedalieri, servizi territoriali e servizi sociali; (iii) tempi di attesa elevati per l'erogazione di alcune prestazioni; (iv) una scarsa capacità di conseguire sinergie nella definizione delle strategie di risposta ai rischi ambientali, climatici e sanitari.

Nel richiamare tali criticità, il Piano identifica la tecnologia come fattore abilitante nuovi e più performanti livelli di assistenza e cura, nonché più elevati livelli di efficienza amministrativa. Esso, infatti, mira ad assicurare «un efficace miglioramento del Sistema Sanitario Nazionale per rendere le strutture più moderne, digitali e inclusive, garantire equità di accesso alle cure, rafforzare la prevenzione e i servizi sul territorio promuovendo la ricerca».

In particolare, dunque, il Piano mira a garantire un significativo miglioramento delle prestazioni erogate sul territorio, attraverso il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali (come le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità).

Nondimeno, il fattore tecnologico costituisce un *driver* essenziale per rivoluzionare i livelli e le modalità di assistenza: il Piano, infatti, si prefigge altresì l'intento di rafforzare i livelli di assistenza domiciliare (per raggiungere il 10 per cento della popolazione con più di 65 anni, in particolare coloro che hanno patologie croniche o non sono autosufficienti), ma soprattutto per favorire lo sviluppo della telemedicina²¹

e una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari». La Componente 2, invece, mira a consentire «il rinnovamento e l'ammmodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN anche mediante il potenziamento della formazione del personale». A queste risorse si aggiungono altresì quelle destinate dal «React EU» (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) e dal Fondo Nazionale Complementare. Per approfondimenti, cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, consultabile all'indirizzo: <https://www.governo.it>. Primi approfondimenti sul tema in esame, nonché sulle linee di investimento descritte dal piano, sono compiute da N. POSTERARO, *Il fascicolo sanitario elettronico*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel PNRR*, Roma, 2022, 187-199.

²⁰ Si legge infatti (pag. 225): «[...] Tuttavia, la pandemia ha reso ancora più evidenti alcuni aspetti critici di natura strutturale, che in prospettiva potrebbero essere aggravati dall'accresciuta domanda di cure derivante dalle tendenze demografiche, epidemiologiche e sociali in atto». Per approfondimenti cfr. *ex multis* L. SCILLITANI, *Un secolo "virato"?*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era del post Covid-19*, vol. I, Napoli, 2020, 747-755, nonché L. SCILLITANI, *Un diritto "virato"? Virus vi repellere licet (oportet)*, in U. COMITE, G. TARANTINO (a cura di), *Etica, diritto, salute. Prospettive evolutive nello spazio globale*, Napoli, 2021, 285-298.

²¹ Nell'ottica di favorire lo sviluppo armonizzato ed omogeneo dei servizi a distanza di telemedicina in armonia con gli obiettivi delineati nel PNRR, è stato di recente approvato il Decreto del Ministero della Salute, 21 settembre 2022, Approvazione delle linee guida per i servizi di telemedicina - Requisiti funzionali e livelli di servizio (pubbl. in G.U. Serie Generale n. 256 del 2 novembre 2022).

e dell'assistenza remota (con l'attivazione di 602 Centrali Operative Territoriali), nonché di una più efficace integrazione con tutti i servizi socio-sanitari.

Alla luce dei risultati attesi, ben si comprendono le misure predisposte nel Piano ed attuate dal Ministero della Salute²², protese al rinnovamento e l'ammodernamento del parco tecnologico e delle attrezzature per diagnosi e cura.

L'impatto tecnologico, in estrema sintesi, investe tanto l'ammodernamento delle risorse strumentali ed infrastrutturali – si pensi, ad esempio, all'intento di procedere all'acquisto di oltre tremila nuove grandi attrezzature²³, ovvero all'adeguamento delle infrastrutture ospedaliere alle più recenti esigenze antisismiche²⁴ –, quanto alla digitalizzazione del servizio pubblico²⁵.

Come si legge dall'Allegato A al decreto, «Nell'ambito della Missione 6 Componente 1 (M6C1) del PNRR e dell'intervento 1.2 «Casa come primo luogo di cura e telemedicina», il sub-investimento 1.2.3 «Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici» ha l'obiettivo di promuovere e rendere strutturali nel SSN servizi e prestazioni di telemedicina, a supporto dei pazienti con malattie croniche. A tale sub-investimento è destinato 1 miliardo di euro per il finanziamento di progetti che consentano interazioni medico-paziente a distanza e di iniziative di ricerca ad hoc sulle tecnologie digitali in materia di telemedicina». Il documento è articolato in tre sezioni. La prima parte reca «Requisiti funzionali dei servizi di telemedicina», e identifica i requisiti minimi di carattere funzionale che dovranno caratterizzare le soluzioni oggetto di sviluppo nei contesti regionali. La seconda parte, «Requisiti tecnologici dei servizi di telemedicina», invece, identifica i requisiti minimi di carattere tecnologico che dovranno caratterizzare le soluzioni oggetto di sviluppo nei contesti regionali per garantire l'erogazione omogenea dei servizi sanitari in regime di telemedicina. La terza parte, infine, («Competenze e formazione») individua le competenze e la conseguente formazione relativa allo sviluppo e alla efficacia dei servizi di telemedicina nei contesti sanitari regionali per professionisti e utenti.

²² Si pensi, in particolare, al Decreto Ministeriale varato il 20 gennaio 2022, recante «Ripartizione programmatica delle risorse alle regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari». Il decreto, in particolare, ha ripartito tra le amministrazioni regionali le risorse destinate agli interventi del PNRR e del Piano per gli investimenti complementari («PNC»). Dettagliando i risultati attesi, per la Componente 1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale risulta attesa la realizzazione di (i) 600 Centrali Operative Territoriali entro il primo semestre 2024, (ii) 1.350 Case della Comunità, nonché (iii) 400 Ospedali di Comunità entro il primo semestre del 2026.

²³ Tale intento si ascrive nella Componente 2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale. Gli investimenti sono dedicati (i) alla sostituzione di 3100 grandi apparecchiature entro la fine del 2024, (ii) all'ultimazione di 280 interventi di digitalizzazione di DEA di I e II livello entro il 2025, nonché (iii) di 109 interventi di antisismica, cui si aggiungono ulteriori 220 interventi finanziati con le risorse del PNC. Inoltre, come si avrà modo di precisare, l'adozione da parte delle Regioni di 4 nuovi flussi informativi – nell'ambito del nuovo sistema informativo sanitario NSIS – relativi alla riabilitazione territoriale, ai servizi di assistenza primaria, agli ospedali di comunità e ai consultori familiari, entro il 2025 lo sviluppo di competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali per 293.386 dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale entro il primo semestre 2026.

²⁴ Per approfondimenti sull'impatto del PNRR e della tecnologia sulle infrastrutture ospedaliere si vedano le prime riflessioni condotte da A. MASCOLO, *Lo Stato digitale nel PNRR – L'ammodernamento del sistema ospedaliero digitale*, in *Osservatorio IRPA sullo Stato digitale*, 23 Settembre 2021, reperibile al seguente link: <https://www.irpa.eu/lo-stato-digitale-nel-pnrr-lammodernamento-del-sistema-ospedaliero-digitale> [data di ultima consultazione per tutti i link ipertestuali riportati nel presente lavoro: 10/03/2023].

²⁵ Sui vantaggi della sanità digitale, si veda ANITEC-ASSINFORM, *Sanità digitale in Italia. Scenario e Azioni innovative*, maggio 2020; ASPEN INSTITUTE ITALIA, *Terapie innovative e welfare: un nuovo paradigma*, Roma, luglio 2019; DELOITTE, *Prospettive, potenzialità, impatti e modelli dell'Artificial Intelligence*

In particolare, è possibile osservare come gli intenti di digitalizzazione della salute – descritti nella Componente 2 del Piano – risultino indissolubilmente connessi alla componente M1C1 del Piano: quest’ultima, infatti, si propone di sviluppare un’offerta integrata e armonizzata di servizi digitali all’avanguardia orientati a cittadini e imprese, allineando così i risultati nazionali ai più generali ed ampi obiettivi europei sulla digitalizzazione, descritti nella Strategia del *Digital Compass 2030*²⁶.

Sul punto, infatti, gli intenti delineati dal PNRR si allineano a quelli citati nel *Digital Compass*, che si sofferma sulla opportunità di realizzare servizi sanitari digitalizzati²⁷, e di promuovere la telemedicina²⁸.

Gli obiettivi di digitalizzazione individuati nel Piano, inoltre, consentono la piena realizzazione del programma europeo *flagship Modernise* del *Next Generation EU*²⁹, che concerne la digitalizzazione di molteplici servizi pubblici, ivi compreso il settore sanitario. Secondo gli indirizzi tracciati dal Programma, le amministrazioni pubbliche degli Stati membri dovranno fornire servizi pubblici digitali interoperabili, personalizzati e di facile utilizzo entro il 2025³⁰.

A sua volta, il fenomeno della digitalizzazione del servizio pubblico esplica i suoi

in ambito sanitario, 2019; rilevante, sul tema, anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, relativa alla trasformazione digitale della sanità e dell’assistenza nel mercato unico digitale, alla responsabilizzazione dei cittadini e alla creazione di una società più sana (COM(2018) 233 final) del 25 aprile 2018, consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0233>.

²⁶ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale, (COM(2021) 118 final), consultabile all’indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A52021DC0118>. Gli obiettivi di conseguire la piena sovranità digitale entro il 2030 sono volti a favorire il benessere economico e sociale dei cittadini europei e delle imprese. In particolare, la Commissione sottolinea che «l’Europa potrà conseguire la sovranità digitale in un mondo interconnesso, sviluppando e utilizzando capacità tecnologiche in un modo che consenta di dotare i cittadini e le imprese dell’autonomia e della responsabilità necessarie per sfruttare i benefici della trasformazione digitale e che contribuisca a costruire una società più verde e in salute».

²⁷ A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell’amministrazione servizi pubblici online. Lineamenti del disegno normativo*, in *Diritto Pubblico*, 25 (1), 2019, 117-152.

²⁸ Come si evince, infatti, dalla Comunicazione della Commissione europea sul Digital Compass (paragrafo 2), «La pandemia di COVID-19 ha dimostrato il potenziale e ha spianato la strada a un uso generalizzato della telemedicina innovativa, dell’assistenza a distanza e di soluzioni robotiche atte a proteggere il personale medico e ad aiutare i pazienti a ricevere assistenza a distanza da casa. Le tecnologie digitali possono consentire ai cittadini di monitorare il proprio stato di salute, adattare il loro stile di vita, promuovere l’indipendenza, prevenire le malattie non trasmissibili e migliorare l’efficienza dei fornitori di servizi sanitari e assistenziali e dei sistemi sanitari. Abbinati a competenze digitali adeguate, i cittadini utilizzeranno degli strumenti che li aiuteranno a proseguire una vita professionale attiva man mano che invecchiano, e gli operatori sanitari e i prestatori di assistenza saranno in grado di sfruttare appieno i vantaggi garantiti da soluzioni sanitarie digitalizzate per monitorare e curare i loro pazienti».

²⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

³⁰ Alla luce delle scansioni temporali previste, non si comprende la dilatazione temporale di ottemperare gli obblighi descritti nel Piano al 2026. Ad esempio, l’attivazione delle 1.288 case di comunità (investimento 1.1., Componente M6C1) è da attuarsi entro la prima metà del 2026.

effetti lungo una triplice dimensione.

Un primo aspetto attiene alla *datizzazione* del servizio e dei flussi informativi e documentali per lo sviluppo dell'*E-health* e delle principali misure. Tra queste, il Piano accelera in modo decisivo il miglioramento, l'armonizzazione e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE)³¹, costituente una vera e propria «pietra angolare» per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali³².

Tale fenomeno modernizza l'organizzazione interna e l'esercizio dell'attività medica, favorendo altresì l'emersione e la produzione di *Big data*.

A loro volta, i *Big data* inaugurano nuovi *trend* dell'assistenza sanitaria, costituendo utile occasione per potenziare la precisione e qualità delle cure e delle diagnosi. L'analisi dei *Big data* si allinea ai successivi intenti delineati nel Piano, protesi a sviluppare ecosistemi avanzati di telemedicina, asse portante del rafforzamento della sanità territoriale e del miglioramento degli standard di cura di cittadini e residenti. Infine, come si verificherà nel prossimo paragrafo, l'impatto delle nuove tecnologie pone l'accento su nuove forme di tutela *mobile* della salute (cd. *Mobile Health*) e di nuove forme di agenti artificiali che coadiuvino le relazioni di cura ed assistenza del paziente.

In conclusione, l'esame delle attuali politiche pubbliche e degli obiettivi delineati nel PNRR dimostrano come la tecnologia assurga a fattore abilitante per l'efficientamento della tutela della salute e per la fortificazione del servizio sanitario.

Risulta pertanto utile procedere, nei prossimi paragrafi, ad una breve disamina delle principali tecnologie emergenti, onde comprendere in che modo le stesse incidono sul rapporto tra medico e paziente.

In seguito, si concentrerà l'attenzione sull'impatto dell'intelligenza artificiale nel settore sanitario, che costituisce, insieme con la creazione di agenti artificiali³³, la

³¹ Cfr. C. BOTTARI, *L'inquadramento costituzionale del Fascicolo Sanitario Elettronico*, in *Salute e società*, 16 (2), 2017, 65-70; V. PEIGNE, *Il fascicolo sanitario elettronico, verso una "trasparenza sanitaria" della persona*, in *Riv. it. med. leg.*, 6, 2011, 1519-1547. Di recente, il citato decreto rilancio ha introdotto significative modifiche alla disciplina del FSE, confermandone la centralità quale strumento strategico per la digitalizzazione della sanità italiana. Per una panoramica delle novità, sia consentito rinviare a N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it*, 26, 2021, 189-229.

³² Nel PNRR (pag. 18) si legge che «La pandemia ha messo in evidenza come la sanità sia un'altra area che richiede un significativo aggiornamento digitale. Il piano accelera in modo decisivo il miglioramento, l'armonizzazione e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) quale pietra angolare per l'erogazione dei servizi sanitari digitali e la valorizzazione dei dati clinici nazionali. Inoltre, sviluppa ecosistemi avanzati di telemedicina, asse portante del rafforzamento della sanità territoriale e del miglioramento degli *standard* di cura di cittadini e residenti».

³³ Come già precisato per il generico riferimento all'intelligenza artificiale, anche per gli agenti artificiali, in assenza di precise specificazioni di contesto, ci si riferirà genericamente a tutti quei programmi per elaboratore (*software*) progettati per svolgere compiti specifici in modo, più o meno, autonomo, talvolta accompagnati da un apparato *hardware* (dalla semplice «scatola» genericamente denominata computer, fino al cosiddetto *robot*), in grado di interagire con l'ambiente circostante e di prendere decisioni in base alle informazioni raccolte. Gli agenti artificiali, così intesi, possono

modalità più innovativa di assistenza e cura, che richiedono pertanto separata analisi e profonda attenzione, soprattutto per le rilevanti ripercussioni etiche.

3. Il caso del «Mobile Health». Empowerment del paziente e/o autodeterminazione della salute?

Il settore sanitario rappresenta, come si è tentato di evidenziare in precedenza, uno dei principali servizi impattato dalla ventata di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

L'introduzione del Fascicolo sanitario elettronico, del Dossier sanitario e della Cartella clinica elettronica costituiscono solo alcuni esempi di digitalizzazione della Pubblica amministrazione, a cui si è accompagnato un *trend* di «datizzazione sanitaria» che evidenzia il collegamento con le attività di raccolta, analisi ed applicazione di *Big Data* nel settore sanitario, dimostrando che il rapporto tra tecnologia e tutela della salute sia in costante evoluzione.

La maggiore disponibilità di dati, al pari dell'avanzamento del progresso tecnologico costituiscono i principali fattori che hanno favorito l'interesse pubblico³⁴.

In tale scenario, anche la diffusione del *Mobile Health (M-Health)*³⁵ si iscrive nelle nuove frontiere della tutela della salute e del fenomeno della *datification*.

Il fenomeno del *Mobile health* contribuisce significativamente al ripensamento dei servizi di assistenza medica e della relazione di cura tra medico e paziente.

essere utilizzati in una vasta gamma di applicazioni e possono essere progettati per svolgere compiti semplici o complessi, ma in ogni caso la loro funzione principale è quella di automatizzare attività che altrimenti richiederebbero l'intervento umano. Gli agenti artificiali possono anche essere dotati di intelligenza artificiale tale da consentire loro di apprendere dall'esperienza e migliorare le loro prestazioni nel tempo. In ambito sanitario, gli agenti artificiali possono essere utilizzati in vari modi per migliorare l'efficienza, la qualità e la sicurezza delle cure. Alcuni esempi di agenti artificiali utilizzati in ambito sanitario includono: sistemi di supporto decisionale, progettati per aiutare i medici nella diagnosi e nella pianificazione del trattamento. Questi sistemi utilizzano l'intelligenza artificiale per analizzare i dati del paziente e suggerire il miglior corso di azione; *robot* chirurgici, progettati per assistere i chirurghi durante le procedure chirurgiche. Attraverso bracci meccanici e telecamere consentono ai chirurghi di operare attraverso piccole incisioni e con una maggiore precisione; sistemi di monitoraggio del paziente: utili per sorvegliare lo stato del paziente e rilevare eventuali anomalie. In taluni casi possono utilizzare sensori per monitorare la frequenza cardiaca, la pressione sanguigna e altri parametri vitali; infine, le *chatbot* per la salute mentale, realizzate per interagire con le persone e fornire supporto e consulenza.

³⁴ M. A. BARRETT, O. HUMBLET, R.A. HIATT, N.E. ADLER, *Big Data and Disease Prevention: From Quantified Self to Quantified Communities*, in *Big Data*, 1(3), 2013, 168-175; S. KUMAR, W. NILSEN, M. PAVEL, M. SRIVASTAVA, *Mobile health: revolutionizing healthcare through transdisciplinary research*, in *Computer*, 1, 2013, 28-35.

³⁵ Come riportato nel Report del 28 maggio del 2015 elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri («*Mobile-health*» e applicazioni per la salute: aspetti bioetici), si precisa che «Con l'espressione «*mobile-health*» o «*m-health*» si indica generalmente l'insieme di tecnologie «mobili», ossia l'uso di comunicazione *wireless* (cellulari e *smartphone*, *tablet*, dispositivi digitali, con o senza sensori indossabili), applicate in ambito medico-sanitario o in ambiti correlati alla salute».

I dispositivi di comunicazione mobile favoriscono la raccolta, con l'ausilio di sensori e *app* mobili, di un volume considerevole di dati medici, fisiologici, ambientali, sullo stile di vita e sulle attività quotidiane, che ben possono costituire – come ribadito dalla stessa Commissione europea nel Libro Verde del 2014³⁶ – il punto di partenza per il *design* di cure e la conduzione di attività di ricerca basate su dati empirici e, nel contempo, consentono ai pazienti di accedere più facilmente alle informazioni sulla propria salute, ovunque si trovino e in qualsiasi momento.

Sotto un primo aspetto, dunque, il fenomeno del *M-Health* consente di potenziare l'efficienza e l'efficacia dei servizi di assistenza sanitaria di alta qualità: sfruttando la raccolta ed analisi dei dati del paziente-utente, è infatti possibile fornire diagnosi più precise e prescrivere trattamenti più mirati.

Tali strumenti risultano di notevole ausilio per gli operatori sanitari, che possono curare i pazienti con maggiore efficienza grazie alle *app* mobili. Queste, a loro volta, stimolano l'autodeterminazione del paziente, invogliandolo a seguire uno stile di vita sano, consentendo di personalizzare le cure e i trattamenti terapeutici.

Nel complesso, la *M-Health* consente di delineare ulteriori scenari di potenziamento dei servizi sanitari. In letteratura, i principali aspetti su cui è maturata l'attenzione insistono sul potenziamento (*i*) dell'area ricerca e sviluppo (le analisi di modellazione predittiva consentono il decremento dei tempi di progettazione dei dispositivi medici e della sperimentazione farmaceutica. Del pari, gli algoritmi migliorano i *trial* clinici e le attività di monitoraggio dei pazienti nel corso delle sperimentazioni cliniche)³⁷, sul (*ii*) miglioramento della salute pubblica, (*iii*) favorire la medicina basata sulle evidenze empiriche.

Parimenti, la *M-health* corrobora la cd. (*iv*) *Genomic Analytics* (l'impiego di simili tipologie di analisi non ordinarie contribuirebbe ad una più completa comprensione dell'intero quadro clinico del paziente, migliorandone le cure), nonché il (*v*) monitoraggio di comportamenti fraudolenti (l'impiego dei *Big data* potrebbe permettere di individuare i casi di falsificazioni dei propri stati di salute o di problematiche connesse alla salute stessa).

Nondimeno, essa consente una maggiore personalizzazione delle cure del singolo (cd. *Patient profile analytics*), nonché il monitoraggio da remoto.

Nel complesso, il fenomeno del *Mobile Health* consente di procedere ad alcune consequenziali riflessioni sull'impatto dei *Big data* nella tutela della salute.

Per un verso, infatti, la *M-health* costituisce una delle più evolute frontiere del rapporto tra medico-paziente e della qualità dei servizi e prestazioni sanitarie.

³⁶ Commissione europea, *Libro Verde sulla sanità mobile ("mHealth")*, COM(2014) 219 final, del 10 aprile 2014, consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&rid=25>

³⁷ IBM EXPLORYS NETWORK, *Unlocking the Power of Big Data to Improve Healthcare for Everyone*, in www.ibm.com; INTEL, *Leveraging Big Data and Analytics in Healthcare and Life Sciences: Enabling Personalized Medicine for High-Quality Care, Better Outcomes*, Healthcare Innovation Summit, 2012, consultabile all'indirizzo: <https://www.intel.in/content/dam/www/public/us/en/documents/white-papers/healthcare-leveraging-big-data-paper.pdf>

Nell'ambito di quello che potremmo definire come *Mobile Health* pubblico – in quanto servizi offerti dal sistema sanitario – le applicazioni sanitarie mobili sono costituite da due tipi³⁸.

Il primo tipo di applicazioni identifica il *software* stesso come dispositivo medico (*Software as a medical device*, «SaMD»): *questi svolge funzioni mediche attraverso l'installazione di software* su dispositivi generici come *tablet* o *smartphone*.

Il secondo tipo, invece, comporta l'installazione del *software* in un dispositivo medico (*Software in a medical device*, «SiMD»): in tal caso, si richiede componenti *hardware* e *software* per funzionare, ad esempio un'applicazione *M-Health* che si interfaccia e interagisce con un dispositivo medico (*Material medical device*, «MMD»).

In entrambi tali scenari, il rapporto tra ente pubblico e soggetti privati risulta ricorrente: in effetti, le amministrazioni sanitarie non risultano spesso dotate di tali tecnologie, né della capacità di ricrearle *in house*. Pertanto, sovente è il ricorso all'esternalizzazione della fornitura di tali beni e servizi, condizione che potrebbe condurre a significative criticità.

Per altro verso, invece, la *M-health* consente di enucleare un'ulteriore dimensione applicativa, che risiede nel potere di cura e monitoraggio personale del cittadino, che può ricondursi al *Mobile Health* privato. Infatti, accanto alle finalità terapeutiche delle strutture sanitarie, sottese alle applicazioni mobili e dispositivi indossabili, il cittadino-paziente tende ad effettuare, di propria iniziativa, il *download* di tali *software*, per l'autodeterminazione e controllo del proprio stato di salute: attraverso molteplici applicazioni scaricate sul proprio *smartphone*, ovvero utilizzando *smartwatch*, essi controllano in autonomia l'andamento e la regolarità dei parametri vitali (ad esempio, la frequenza cardiaca, la percentuale di ossigenazione nel sangue, il ritmo del sonno etc.).

È opportuno precisare che in tali casi l'individuo non ricorre ai servizi medici, ma si «affida» alla sensibilità e capacità previsionale di applicazioni, ovvero dispositivi, creati da *software house* private, che analizzano i dati dell'individuo e li confrontano con le moli di dati in proprio possesso (si pensi, ad esempio, ai dati relativi al grado di inquinamento).

Nell'ambito di tale declinazione del *Mobile Health*, dunque, ricadono tanto le applicazioni di *wellness-fitness* per il benessere della persona (conteggio delle calorie, dei passi e del movimento; monitoraggio dello stato emotivo), fino alla possibilità di scaricare applicazioni e adoperare dispositivi utili per il monitoraggio individuale del proprio stato di salute (per registrare funzioni fisiologiche quali battiti del cuore, respirazione, pressione, temperatura, attività cerebrali).

In altri termini, nel *Mobile Health* – che potremmo definire «privato» – l'autodeterminazione ha valenza duplice: autodeterminazione della propria salute, intesa come autodeterminazione dell'applicativo di *Mobile Health*.

³⁸ Per una disamina approfondita cfr. P. HASSANALY, J.C. DUFOUR, *Analysis of the Regulatory, Legal, and Medical Conditions for the Prescription of Mobile Health Applications in the United States, The European Union, and France*, in *Medical Devices*, 14, 2021, 389-409.

Per l'effetto, in tale caso è lo stesso rapporto pubblico-privato ad essere rivalutato, ravvisandosi, piuttosto, un rapporto tra privati. Infatti, se il *Mobile Health* pubblico si caratterizza – nei casi di esternalizzazione – nella dialettica tra Amministrazione sanitaria e *Software house/provider* di servizi di *Mobile Health*, nel *Mobile Health* privato vi è una predominanza dei poteri privati, nella duplice valenza di autodeterminazione personale (per il cittadino-utente) ed economica (per il *service provider*).

In conclusione, il caso del *Mobile Health* risulta di notevole interesse per riflettere sia sull'impatto della tecnologia nella tutela della salute, sia per meditare sul rapporto tra poteri pubblici e poteri privati.

4. Sanità potenziale “artificiale”.

L'intelligenza artificiale, al pari delle numerose tecnologie, dimostra tutta l'attitudine ad innovare profondamente vari settori.

Tra questi, il settore sanitario costituisce una delle prospettive più interessanti. In ambito sanitario, l'IA si propone come fattore di miglioramento della performance sanitaria, sfruttandone soprattutto le potenzialità predittive. Come è stato recentemente osservato nel Report del Consiglio Superiore della Sanità del 2021, l'IA promette estesi vantaggi per «la creazione di modelli matematici predittivi sempre più precisi sulla base delle informazioni che si possono reperire dal paziente, da sottopopolazioni con caratteristiche affini, da popolazioni con la medesima patologia o da popolazioni apparentemente distinte»³⁹.

L'applicazione dell'intelligenza artificiale in medicina può scomporsi secondo due rami principali: il ramo «virtuale» e quello «fisico»⁴⁰.

Nel complesso, il ramo virtuale include tutti gli approcci informatici – che comprende la gestione delle informazioni secondo metodi di *deep learning* – per il controllo dei sistemi di gestione della salute, comprese le cartelle cliniche elettroniche, e la guida attiva dei medici nelle loro decisioni terapeutiche.

Quanto alle applicazioni «virtuali», l'impatto dell'IA si ascrive nel più ampio processo di digitalizzazione dei flussi sanitari: la gestione informatizzata delle cartelle cliniche e la diagnostica per immagini.

In secondo luogo, l'IA facilita la ricerca scientifica e di *trials* clinici, corroborando le valutazioni terapeutiche basate sull'analisi dei *Big data*. Ad esempio, nella lettura e interpretazione delle immagini radiologiche, i sistemi intelligenti consentono di rilevare segnali e dettagli informativi non immediatamente percepibili dall'intelligenza

³⁹ Report del Ministero della salute - Consiglio Superiore di Sanità, «I sistemi di intelligenza artificiale come strumento di supporto alla diagnostica» del 9 novembre 2021, 22.

⁴⁰ In tal senso P. HAMET, J. TREMBLAY, *Artificial intelligence in medicine*, cit. Gli Autori (p. 37) affermano che «*The application of AI in medicine has two main branches: virtual and physical*».

ed esperienza umana. Sono numerose anche le applicazioni nei settori della sperimentazione clinica e dei farmaci, della medicina personalizzata, dell'analisi di *big data* nella genomica e, infine, nelle complesse valutazioni della moderna medicina di precisione, un approccio emergente al trattamento e alla prevenzione delle malattie, che tiene conto della variabilità individuale a livello di caratteristiche genetiche, di ambiente e di stili di vita.

Dal punto di vista organizzativo, inoltre, le tecnologie di IA consentono l'efficientamento dei flussi all'interno delle strutture sanitarie (dalla gestione del *triage*, fino alle emergenze); un ulteriore fronte applicativo, infine, è quello della farmaceutica, attraverso l'impiego di *packaging* intelligenti quale soluzione per il miglioramento delle fasi di confezionamento e vendita dei farmaci.

Inoltre, nondimeno, l'IA si iscrive nelle più recenti politiche tese a valorizzare e diffondere la telemedicina, sperimentando nuove forme di assistenza sanitaria a distanza.

In tali casi, l'utilizzo dell'IA riguarderebbe l'impiego di algoritmi per migliorare la raccolta, conservazione ed il trattamento dei dati personali relativi alla salute dei pazienti, delle informazioni. Essi consentono di comprenderne ed approfondire le caratteristiche fisiche e genetiche, anche per la prevenzione delle malattie, elaborare terapie diagnostiche, nonché forme di trattamento ed assistenza personalizzata⁴¹.

Il ramo «fisico», invece, è rappresentato dai *robot*⁴², utilizzati per assistere il paziente (si pensi, ad esempio, alle categorie più fragili, come anziani e disabili, che necessitano perdurante assistenza) o il chirurgo nell'attività⁴³. In questo ramo sono

⁴¹ In tali termini E. A. FERIOLO, *L'intelligenza artificiale nei servizi sociali e sanitari: una nuova sfida al ruolo delle istituzioni pubbliche nel welfare italiano?*, in *BioLaw Journal – Rivista di biodiritto*, n.1, 2019, 169 ss.

⁴² *Ex multis* cfr. E. MACRÌ, A. FURLANETTO, *I robot tra mito e realtà nell'interazione con le persone, negli ambienti sociali e negli ospedali. Un approccio tra risk management e diritto*, in *Riv. it. med. leg.*, 3, 2017, 1045-1065. Per una panoramica sulle molteplici declinazioni operative della robotica, cfr. E. DATTERI, G. TAMBURRINI, *Robotica medica e società*, in *XXI Secolo - Treccani*, su www.treccani.it. Gli Autori sottolineano come «Nell'ambito della chirurgia, la ricerca robotica si propone principalmente di ridurre il grado di invasività degli interventi chirurgici, garantendo al contempo una precisione elevata, paragonabile o anche superiore a quella dell'operatore umano. Analogamente, in ambito diagnostico si progettano sistemi robotici sia per esplorare parti del corpo umano difficilmente accessibili in altro modo sia per ridurre l'invasività degli interventi esplorativi condotti con l'ausilio di strumenti diagnostici più tradizionali, alleviando di conseguenza lo stato di disagio fisico e psicologico del paziente. Nel settore della riabilitazione, i sistemi robotici in grado di affiancare o di sostituire gli operatori umani sono proposti come strumenti per fronteggiare la richiesta crescente di risorse umane ed economiche da destinare alle terapie riabilitative, per introdurre protocolli riabilitativi più efficaci e per ridurre la fatica del personale che somministra le terapie. Anche l'invecchiamento della popolazione comporta un incremento senza precedenti nella domanda di risorse umane ed economiche da destinare all'assistenza domiciliare e ospedaliera agli anziani. I sistemi robotici possono contribuire in modo rilevante a fronteggiare questa domanda svolgendo direttamente alcune funzioni di assistenza, soprattutto in relazione all'esecuzione di compiti ripetitivi e ben strutturati. Infine, la robotica mette a disposizione della protesica tecnologie per il coordinamento percezione-azione e sistemi avanzati di controllo con lo scopo di restituire capacità perdute di interazione con l'ambiente a soggetti che hanno subito amputazioni o che sono affetti da forti limitazioni percettive e motorie».

⁴³ G. GUERRA, *Diritto comparato e robotica: riflessioni sulla litigation americana in materia di*

incorporati anche i *nanorobot* mirati, un nuovo sistema unico di somministrazione di farmaci. Le complessità sociali ed etiche di queste applicazioni richiedono ulteriore riflessione, prova della loro utilità medica, valore economico e sviluppo di strategie interdisciplinari per la loro più ampia applicazione⁴⁴.

L'incontro dell'intelligenza artificiale con la robotica, inoltre, ha aperto nuove frontiere applicative nel campo della salute, come nel caso dei *robot* chirurgici. Tali innovazioni integrano una serie di caratteristiche che tendono a riprodurre, in misura potenziata, le abilità tipiche dell'uomo: il pensiero (grazie alle capacità computazionali); la memoria (attraverso la raccolta e la conservazione di grandi quantità di dati); la vista, l'udito e il tatto (mediante sofisticati apparati sensoriali); e, infine, gli arti e la mobilità (grazie ai cosiddetti «attuatori»).

Dal punto di vista fisico – meccanico, invece, le sperimentazioni nell'ambito della robotica hanno consentito la creazione di protesi intelligenti. Numerose macchine, altresì, sono state progettate nel campo della medicina di precisione per coadiuvare gli interventi chirurgici, ovvero per riprodurre in modo autonomo determinate attività di diagnostica ed intervento.

Nell'alveo della robotica clinica, in sintesi, è possibile distinguere molteplici applicazioni che, rispettivamente, (i) migliorano le abilità chirurgiche e l'efficacia degli interventi, (ii) consentono diagnosi e interventi a distanza, nonché (iii) varie forme di assistenza (diagnostica, terapeutica e procedure chirurgiche)⁴⁵.

I *robot* chirurgici, sfruttando la sinergia tra tutti i fattori appena descritti, sono impiegati dai medici nelle operazioni chirurgiche di precisione o in situazioni ad alto rischio dove è necessario operare con margini di movimento limitati⁴⁶.

chirurgia robotica, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2 (32), 2016, 157-177, che pone in evidenza come «Con la diminuzione dei costi di produzione ed il miglioramento dei risultati, la telechirurgia, o cyberchirurgia, comunemente definita come la tecnica attraverso la quale il chirurgo opera da remoto, è diventata uno dei primi settori strategici della robotica».

⁴⁴ P. STANZIONE, *Biodiritto, postumano e diritti fondamentali*, in *Comparazione e diritto civile*, vol. 1, 2012, 85-98.

⁴⁵ Una prima sintesi degli sviluppi nel settore è nel rapporto *Healthcare Robotics*, 2014, in *Robotics Business Review*, Industry Special Report, in <http://www.roboticsbusinessreview.com/>. Per ulteriori approfondimenti cfr. E. PALMERINI, *Robotica e diritto: suggestioni, intersezioni, sviluppi a margine di una ricerca europea*, in *Resp. civ. prev.*, 6, 2016, 1816-1850. Come affermato dall'Autore, «Il settore sanitario e della cura della salute costituisce un altro scenario di propagazione dell'innovazione robotica, che annovera tra le sue acquisizioni i *robot* chirurgici, già attualmente impiegati negli ospedali, e tra i suoi obiettivi più promettenti, oggetto in larga parte di sperimentazione, capsule mediche intelligenti per raggiungere siti interni al corpo umano, terapia motoria, ma anche mentale, cognitiva e sociale, assistita roboticamente, sistemi di monitoraggio di parametri fisiologici robotizzati, protesi bioniche avanzate innestate direttamente nel sistema nervoso centrale o periferico. La figura simbolica del *cyborg*, entità in parte organica in parte macchinica, si traduce nella realtà di individui che, essenzialmente per superare una disabilità o una malattia, ma in prospettiva a scopo di potenziamento delle loro abilità fisiche e intellettive, subiscono l'impianto di componenti mecatroniche nel corpo o nel sistema nervoso».

⁴⁶ La chirurgia robotica, detta anche «telemancipolazione computer-assistita», ad esempio, consente di effettuare operazioni chirurgiche mediante un *robot* pilotato da remoto. Esistono anche *robot-surgeon* che permettono di eseguire l'operazione chirurgica attraverso la «realtà virtuale», mediante una penna collegata ad un *robot* piccolissimo che indirizza il fascio laser nella direzione voluta dal

Oltre alle applicazioni nella pratica clinica in senso stretto, la robotica intelligente è utilmente impiegata anche con funzioni diagnostiche e nell'ambito della cura, della riabilitazione e dell'assistenza a persone con difficoltà motorie (come, ad esempio, gli anziani) e persone affette da disturbi dello spettro autistico.

Ulteriori profili applicativi si sono consolidati anche con riferimento agli strumenti di supporto operativo, attraverso la predisposizione di applicazioni intelligenti che consentono ai medici e, più in generale, agli operatori sanitari di accedere più agevolmente alle linee guida più aggiornate e appropriate al caso specifico, anche durante lo svolgimento delle attività mediche⁴⁷.

Il tema in esame richiama altresì il concetto di agenti artificiali⁴⁸. In particolare, è possibile inquadrare un agente come un sistema computazionale costituito da una componente *software*, ed eventualmente anche *hardware*, dotato di alcune caratteristiche ricorrenti⁴⁹.

Tra queste, la prima è data dalla possibilità di interagire con l'ambiente circostante, percepirlo ed essere reattivo agli stimoli ambientali; la seconda caratteristica, invece, è l'essere capace di decidere, e conseguentemente di agire, in modo autonomo e proattivo, allo scopo di raggiungere un obiettivo (detto anche «goal») *predefinito o negoziato; infine, ultimo aspetto peculiare è la capacità di interazione sociale dell'agente, essendo in grado di comunicare, cooperare, coordinarsi e negoziare con altri agenti (anche esseri umani)*.

A seconda dell'ambiente circostante in cui agisce si possono individuare diverse classificazioni di agenti: i *robot*, se si tratta di un ambiente fisico (reale oppure un

chirurgo. Si tratta di una innovativa forma di supporto chirurgico in quanto il medico, grazie alla realtà virtuale, si trova immerso all'interno del campo operatorio e può effettuare queste attività a distanza, anche al di fuori della struttura ospedaliera o della sala operatoria dove si trova il paziente.

⁴⁷ Un tentativo, in tal senso, è rappresentato dalla nuova versione del *software* denominato «Watson» (IBM) che dovrebbe fornire al medico (ad esempio mentre sta operando) informazioni specifiche e aggiornate nella letteratura di quel determinato ambito. Ancora, la *Food and Drug Administration* americana (FDA), periodicamente valuta e approva diversi algoritmi di diagnostica delle immagini radiologiche, proponendo varie linee guida e protocolli sulle *best practices*, guidando gli operatori verso un corretto utilizzo di questi agenti intelligenti.

⁴⁸ Per un'approfondita ricostruzione, si consiglia A. GOY, I. TORRE, *Agenti artificiali e agenti intelligenti: paradigmi, applicazioni e prospettive*, in M. Leone (a cura di), *Attanti, Attori, Agenti. Senso dell'azione e azione del senso. Dalle teorie ai territori*, n. 3-4, Torino, 2009, 299-315. Secondo l'Autore «Un agente è un sistema computazionale, costituito da un programma *software* ed eventualmente da un supporto *hardware*, che: – interagisce con l'ambiente circostante ed è reattivo agli stimoli di tale ambiente; – è capace di prendere decisioni, e di conseguenza di agire, in modo autonomo, con il fine di raggiungere un obiettivo, chiamato generalmente goal (che può essere predefinito o negoziato); pertanto può essere definito proattivo; – è in grado di comunicare (coordinarsi, cooperare, negoziare) con altri agenti (e/o con esseri umani), è quindi capace di interazione sociale».

⁴⁹ S. FRANKLIN, A. GRAESSER, *Is it an agent, or just a program? A Taxonomy for Autonomous Agents*, in J.P. MÜLLER, M. WOOLDRIDGE, N.R. JENNINGS (a cura di), *Intelligent Agents III*, LNAI 1193, Berlino, 1997, 21-36. A. L. LAUREANO-CRUCES, T. RAMÍREZ-GONZÁLEZ, L. SÁNCHEZ-GUERRERO, J. RAMÍREZ-RODRÍGUEZ, *Multi-Agent System for Real Time Planning Using Collaborative Agents*, in *International Journal of Intelligence Science*, 4, 2014, 91-103. Per ulteriori approfondimenti, cfr. G. TEUBNER, *Soggetti giuridici digitali? Sullo status privatistico degli agenti software autonomi*, Napoli, 2019; G. SARTOR, *Gli agenti software: nuovi soggetti del ciberdiritto?*, in *Cont. e Imp.*, 18 (2), 2002, 465-499.

set di un laboratorio); gli agenti *software*, se l'interazione avviene esclusivamente all'interno di un ambiente computazionale (un *software*, un sistema operativo).

Ulteriori proprietà che caratterizzano gli agenti possono essere anche la mobilità – nel mondo fisico (tipica dei *robot*) o nel contesto telematico (come gli agenti *software*) – e la capacità di apprendimento, ovverosia l'abilità di acquisire conoscenze nuove o migliorare le proprie prestazioni, attraverso l'esperienza.

Quest'ultima caratteristica, insieme alla capacità di comprensione del linguaggio naturale, la visione, il riconoscimento di *pattern* e una certa capacità di ragionamento (deduttivo, induttivo o analogico), sono alcune delle più rilevanti proprietà che accompagnano i cosiddetti «agenti intelligenti».

In conclusione, l'intelligenza artificiale consente di progettare servizi sanitari qualitativamente efficaci ed efficienti, incentrati sul cittadino – paziente. Al contempo, le più recenti applicazioni favoriscono la tutela individuale della salute, contribuendo a favorire l'empowerment del paziente.

5. Verso un ripensamento della relazione di cura: riflessioni conclusive sulla responsabilità e sulla fiducia.

A conclusione di questo breve percorso, si deve dare atto di come l'avvento impetuoso delle nuove tecnologie in ambito sanitario stia rivoluzionando l'intero modo di erogare le prestazioni mediche, da parte dei professionisti, e di riceverle, da parte dei pazienti.

Se, da un lato, i vantaggi derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie sono innumerevoli – in termini di efficienza globale del sistema di erogazione dei servizi di cura e assistenza – dall'altro, desta non poca preoccupazione l'erosione in corso del rapporto medico-paziente, che fa presagire un progressivo allontanamento dell'intervento umano da molte dinamiche di cura.

Nei passi che precedono, infatti, si è avuto modo di osservare che il rapporto tra medico e paziente sta subendo progressive modificazioni e, specialmente in tema di intelligenza artificiale, una cospicua «erosione». Con specifico riferimento agli agenti artificiali – dalle forme più elementari a quelle più evolute – la loro comparsa in ambito sanitario è certamente in grado di garantire, oltre all'ottimizzazione delle prestazioni, un decisivo contributo al conseguimento di risultati vantaggiosi sia dal punto di vista scientifico, che dal punto di vista sociale. Tuttavia, è innegabile che, di pari passo, facciano capolino nuovi rischi – o, più in generale, conseguenze negative – per le persone fisiche o la società.

Per certi versi, infatti, la tecnologia disintermedia il rapporto tra medico e paziente, minando la relazione di cura. In effetti, se questa deve configurarsi – anche alla luce

dei recenti approdi normativi introdotti con la legge 219/2017⁵⁰ – altresì come relazione di fiducia, riaffiorano istanze di *policy*, tese a preservare il ruolo sostanziale del «medico umano» ed il suo potere di dominio nell'*iter* di cura e assistenza.

Se, per un verso, l'articolo 1, comma 1 della legge 219/2017 stimola l'autodeterminazione del paziente – riconoscendo, altresì, il diritto di questi a conoscere in modo completo e celere (comma 3) del proprio stato di salute e riguardo alla diagnosi, alla prognosi, ai benefici e ai rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari – per altro verso (il comma 2) promuove e valorizza la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico, basata sul consenso informato come punto di incontro tra l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico⁵¹.

Sebbene la tecnologia produca notevoli benefici per la salute del paziente, questa è incapace di manifestare le peculiari e necessarie qualità umane di ascolto, empatia e di vera comprensione, che difficilmente potrebbero essere riprodotte anche da una avanzata intelligenza artificiale per rendere reale un simile rapporto⁵².

Si palesa, dunque, come presupposto necessario la predeterminazione di canoni di comportamento e di codici di condotta, come protocolli e linee guida, per la corretta implementazione dell'attività professionale e delle esigenze di diagnosi e di cura. Tuttavia, l'impatto di tali nuove opportunità tecnologiche non dovrebbe tradursi in un intervento sostitutivo dell'agire del medico: piuttosto, esso dovrebbe essere valutato come un utilissimo strumento che consente di risparmiare il tempo per le operazioni di *routine*, così da ricavare più tempo per la relazione con il paziente. In altri termini, l'utilizzo delle diverse fenomenologie tecnologiche e dell'intelligenza

⁵⁰ Legge 22 dicembre 2017, n. 219, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento (pubbl. in G.U. Serie Generale n. 12 del 16 gennaio 2018).

⁵¹ L'articolo 1 (Consenso informato) stabilisce che «1. La presente legge, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione e degli articoli 1, 2 e 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tutela il diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona e stabilisce che nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge.

2. È promossa e valorizzata la relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico che si basa sul consenso informato nel quale si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico. Contribuiscono alla relazione di cura, in base alle rispettive competenze, gli esercenti una professione sanitaria che compongono l'equipe sanitaria. In tale relazione sono coinvolti, se il paziente lo desidera, anche i suoi familiari o la parte dell'unione civile o il convivente ovvero una persona di fiducia del paziente medesimo. 3. Ogni persona ha il diritto di conoscere le proprie condizioni di salute e di essere informata in modo completo, aggiornato e a lei comprensibile riguardo alla diagnosi, alla prognosi, ai benefici e ai rischi degli accertamenti diagnostici e dei trattamenti sanitari indicati, nonché riguardo alle possibili alternative e alle conseguenze dell'eventuale rifiuto del trattamento sanitario e dell'accertamento diagnostico o della rinuncia ai medesimi».

⁵² Sul punto, come precisato nel parere congiunto del Comitato nazionale di bioetica e del Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita del 20 maggio 2020, «Intelligenza artificiale e medicina: aspetti etici», si è osservato che «Come suggeriscono alcuni dei maggiori studiosi di questi problemi bisogna garantire le quattro principali componenti: *Deep Phenotypizing, Deep Learning, Deep Empathy and Connection*».

artificiale dovrebbe avere come obiettivo il potenziamento della relazione di cura, evitando di considerare separatamente i benefici apportabili alla libera autodeterminazione del paziente e all'innalzamento della *performance* sanitaria. La fiducia permette di accettare il nuovo sistema nel suo complesso e rinsalda la relazione – ormai mutata nelle modalità di interazione – tra l'utenza e il personale sanitario. Per raggiungere questo obbiettivo, è necessario promuovere un processo di «azione sociale attraverso il quale le persone, le organizzazioni e le comunità acquisiscono competenza sulle proprie vite, al fine di cambiare il proprio ambiente sociale e politico per migliorare l'equità e la qualità di vita»⁵³, meglio noto con il nome di «*empowerment*». Applicato alla sanità, assume il significato di accrescimento delle competenze necessarie affinché i cittadini, i pazienti e i professionisti siano attivamente coinvolti – non soltanto come singoli ma anche in forma organizzata – nelle decisioni che riguardano la propria salute e quindi la pianificazione, la gestione e la valutazione dei servizi connessi⁵⁴. È soltanto attraverso questa massiva partecipazione, che può crearsi la conoscenza di cui c'è bisogno per stimolare la fiducia necessaria all'accettazione del nuovo sistema: una realtà chiara e trasparente, che coinvolge cittadini, pazienti e professionisti, determina l'incremento del valore di efficacia delle cure, di equità nell'uso delle risorse e la sostenibilità del sistema sanitario. L'evoluzione, in atto, del rapporto medico-paziente – dovuta all'influenza tecnologica – ha posto la dottrina giuridica davanti a impegnative riflessioni, tra le quali, un posto di rilievo è certamente assegnato alla responsabilità, in tutte le sue forme. L'erosione del rapporto medico-paziente, in gran parte imputata alla tecnologia, pare trovare riscontro anche nel diritto positivo dell'ultima ora. Laddove, infatti, si osserva l'affermazione dell'approccio maggiormente proattivo del paziente-utente, basato sull'autodeterminazione e l'automonitoraggio si dovrebbe, altresì, constatare che il medesimo squilibrio è presente anche in riferimento all'onere probatorio della responsabilità, che la riforma Gelli-Bianco, anche alla luce dell'orientamento costante e prevalente del Giudice di legittimità⁵⁵, ha addossato quasi totalmente a carico del paziente. Un contesto,

⁵³ Questa è la definizione di «*empowerment*» elaborata dalla World Health Organization. Si veda, in particolare, N. WALLERSTEIN, *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?*, WHO Regional Office for Europe's Health Evidence Network (HEN), Copenhagen, Febbraio 2006, consultabile sul sito *web* <https://www.euro.who.int/>.

⁵⁴ Proprio il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prima esaminato, nella missione 5 «inclusione e coesione», con la componente n. 2 «Infrastrutture Sociali, famiglie, comunità e terzo settore» (con allocazione pari a 11,17 miliardi) intende valorizzare, tra le altre, la dimensione «sociale» delle politiche sanitarie, prevedendo un rilevante investimento infrastrutturale, secondo un modello di presa in carico socio-sanitaria coordinato con il parallelo progetto di rafforzamento dell'assistenza sanitaria e della rete sanitaria territoriale previsto nella componente 6 «Salute».

⁵⁵ Si veda C. Cass., sez. VI civ., ord. 2 settembre 2019, n. 21939, per cui «è dunque onere del paziente danneggiato provare che la condotta del sanitario è stata la causa del danno, di cui si chiede il risarcimento, secondo il criterio del “più probabile che non”, sicché ove la stessa sia rimasta incerta, la domanda deve essere rigettata». In senso conforme le sentenze 7 dicembre 2017, n. 29315; 29 gennaio 2018, n. 2061; 15 febbraio 2018, n. 3704; 2 marzo 2018, n. 4928; 30 ottobre 2018, n. 27446; nonché le ordinanze 13 luglio 2018, n. 18540; 19 luglio 2018, n. 19204; 22 agosto 2018, n. 20905; 13 settembre 2018, n. 2227; 12 ottobre 2018, n. 2537.

quindi, che presenta un paziente più autonomo ma anche più onerato. Potrebbe sembrare una semplice coincidenza, ma la realtà attuale non può essere ignorata. È quindi necessario un intervento completo, che vada oltre il semplice *empowerment* e che includa anche misure regolatorie volte a prevedere e gestire gli sviluppi tecnologici, nonché a stabilire più equilibrati criteri di ripartizione delle responsabilità e del conseguente onere probatorio. Questi elementi, presi tutti insieme senza escluderne alcuno, potrebbero costituire le fondamenta della nuova fiducia sulla quale rinsaldare la relazione di cura e finalmente ottenere una trasformazione dei vantaggi potenziali della sanità digitale in vantaggi reali e pienamente accessibili.

TELEMEDICINA E M-HEALTH

ALLA PROVA DEL PRNN

Casimiro Coniglione

Abstract: La recente pandemia da virus Sars Cov-2, com'è noto, ha reso sempre più impellente il bisogno di una digitalizzazione per evitare la paralisi dei servizi essenziali quale, ad esempio, quello sanitario. La telemedicina e l'*m-health*, in particolare, sono stati fondamentali durante la pandemia per continuare a fornire le prestazioni sanitarie nei confronti dei soggetti più vulnerabili. In forza di ciò, il contributo esaminerà gli aspetti informatico-giuridici (sia positivi sia negativi) della telemedicina e dell'*m-health*, soffermandosi anche sui profili di natura bioetica. Muovendo da tale premessa, l'attenzione sarà rivolta alla Missione sei del PRNN e, in particolare, alla M6C1 (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale) che è strettamente dedicata alla telemedicina. La riflessione, dunque, si concentrerà sul concreto godimento del diritto alla salute attraverso la telemedicina e l'*m-health*. Si vaglieranno, infine, i margini di una reale rivoluzione digitale dell'attuale sistema sanitario attraverso l'analisi dei concetti di *digital fluency* e "bene comune".

The recent Cov-2 Sars virus pandemic, as is well known, has made the need for digitisation increasingly urgent to avoid paralysis of essential services such as health-care. Telemedicine and m-health, in particular, were crucial during the pandemic to continue providing healthcare to the most vulnerable. On this basis, the contribution will examine the cyber-legal aspects of telemedicine and m-health, also focusing on bioethical profiles. Starting from this premise, the focus will be on Mission 6 of the NRP and, in particular, on M6C1 (Proximity networks, facilities and telemedicine for territorial health care), which is strictly devoted to telemedicine. The discussion will therefore focus on the effective digitisation of the National Health System (NHS or SSN in Italian language) and the implementation of the National Telemedicine Platform. Finally, the margins of a real digital revolution of the current healthcare system will be examined with the analysis of the concept of digital fluency and "common good".

Parole chiave: telemedicina, *m-health*, privacy, dati sanitari, PRNN, *digital divide*, *digital fluency*, diritto alla salute, digitalizzazione, bene comune

Sommario: 1. Introduzione alla telemedicina e all'*m-health*: gli aspetti positivi – 2. Gli aspetti negativi della telemedicina e dell'*m-health* – 3. La missione sei del PRNN le criticità tecniche e culturali del sistema italiano – 4. Un diritto diseguale alla salute? – 5. Per una conclusione: la *digital fluency* e la digitalizzazione come "bene comune"

1. Introduzione alla telemedicina e all'*m-health*: gli aspetti positivi

Il fenomeno della digitalizzazione è un tema di grandissima attualità che, negli ultimi anni, si è diffuso in maniera esponenziale in molti ambiti, non ultimo quello della telemedicina. Un esempio, in tal senso, possiamo rinvenirlo nella profilassi adottata per contrastare la pandemia da Sars Cov-2, più comunemente conosciuta da Covid-19, che, com'è noto, ha posto il distanziamento sociale come regola prioritaria al fine di contenere l'infezione¹. Per evitare la paralisi dei servizi essenziali, specie di quello sanitario, la pubblica amministrazione italiana ha fatto ricorso alla digitalizzazione: il personale medico-sanitario – che è stato il settore più colpito dalla pandemia – ha fatto un ampio uso della telemedicina, continuando ad erogare le prestazioni sanitarie alla popolazione e ai gruppi sociali più vulnerabili².

Ciò nonostante, lo studio e sviluppo della telemedicina non è avvenuto solamente durante il periodo del distanziamento sociale e delle chiusure (c.d. *lockdown*), bensì ha alle spalle un lungo percorso che inizia all'incirca negli anni sessanta del secolo scorso e, più precisamente, negli Stati Uniti d'America. In modo particolare, un significativo impulso per lo sviluppo della telemedicina fu quello di fornire l'assistenza sanitaria al personale della NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) impegnato nelle missioni orbitali³ e dunque impossibilitato a fare rientro alla base per ricevere un consulto medico. Da ciò, si può comprendere che la telemedicina, almeno nelle sue prime applicazioni pratiche, ha avuto una funzione di carattere meramente straordinario.

Un decennio dopo, ossia negli anni settanta, sempre all'interno del contesto americano, la telemedicina ha avuto una prima sistematizzazione concettuale: Kenneth Thomas Bird, infatti, la definì come “la pratica della medicina senza l'usuale confronto fisico tra medico e paziente, utilizzando un sistema di comunicazione interattivo multimediale⁴”.

Grazie alla progressiva riduzione dei costi per i dispositivi tecnologici, negli anni

¹ La profilassi completa per il contrasto al Covid-19 è liberamente consultabile all'interno del sito del Ministero della Salute: <https://www.salute.gov.it/portale/home.html> (ult. consultazione 20 marzo 2023). Per una valutazione bioetica della profilassi anti Covid-19, con una comparazione degli altri Stati del mondo, cfr. M. La Torre, *Bioetica in tempi di pandemia. Morale, diritto e libertà*, DeriveApprodi, Roma, 2022, pp. 49-51.

² Per un'analisi completa del concetto filosofico-giuridico della vulnerabilità si veda B. Pastore, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, Torino, 2021; Gf. Zanetti, *Filosofia della vulnerabilità. Percezione, discriminazione, diritto*, Carocci, Roma, 2019. Per un'indagine, invece, etimologica del termine vulnerabilità si rinvia, in modo particolare alle pp. 57-62, a S. Vantin, *Vulnerabilità, morte e pietas*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2019.

³ In questo senso, cfr. R. Wootton, *Telemedicine. Recent advances*, in *British Medical Journal*, 323, 2001, pp. 557-560.

⁴ K.T. Bird, *Teleconsultation a new health information exchange system*, Massachusetts General Hospital, Boston, 1971, cit., p. 58.

novanta, e all'accresciuta capacità di trasmissione degli stessi, la telemedicina iniziò ad avere le prime sperimentazioni pratiche: da prestazione straordinaria cominciò ad essere usata per ovviare a casi di servizi sanitari assenti o eccessivamente distanti, diventando una pratica sanitaria quasi ordinaria.

Fra l'altro, è in questi anni che sia il gruppo di lavoro AIM (*Advanced Informatics in Medicine*) sia l'OMS (Organizzazione Mondiale per la Sanità) studiano e riconoscono la telemedicina come pratica medica, fornendo anche delle definizioni ufficiali nei documenti programmatici⁵.

Nelle ultime due decadi, con l'immensa pervasività della tecnologia e in modo particolare delle ICT⁶ (*Information and Communication Technology*), la telemedicina assume un grande interesse, tanto da essere inserita all'interno dell'agenda del legislatore nazionale e comunitario⁷. Non è un caso, difatti, che la telemedicina è stata definita come il felice connubio fra la telematica e la medicina⁸.

Svolta questa doverosa premessa sulla nascita e lo sviluppo della telemedicina, è possibile analizzare le diverse attività della telemedicina che possono distinguersi in telediagnosi, teleassistenza, telesoccorso, teledidattica e teleconsulto. Tali differenze d'analisi, ovviamente, variano in base all'attività e al fruitore del servizio⁹.

⁵ Per il gruppo di lavoro AIM del 1990, la telemedicina può essere definita come “il controllo, il monitoraggio e la gestione dei pazienti, nonché la loro educazione e quella del personale sanitario, attraverso l'uso di sistemi che consentano un tempestivo accesso alla consulenza di esperti e alle informazioni del paziente, indipendentemente da dove il primo o le seconde risiedano”; per l'OMS, nel 1998, invece, la telemedicina è “l'erogazione di servizi di cura e assistenza, in situazioni in cui la distanza è un fattore critico, da parte di qualsiasi operatore sanitario attraverso l'impiego delle tecnologie informatiche e della comunicazione, per lo scambio di informazioni utili alla diagnosi, al trattamento e alla prevenzione di malattie e traumi, alla ricerca e per la formazione continua del personale sanitario, nell'interesse della salute dell'individuo e della comunità”.

⁶ “Lo sviluppo delle ICT e la loro utilizzazione in tutti i campi dell'agire umano hanno rappresentato una svolta significativa nell'applicazione e nell'interazione del sapere informatico con tutti gli altri”, così M. Mancarella (a cura di), *Lineamenti di informatica giuridica*, Tangram, Trento, 2017, cit., p. 83.

⁷ L'interesse per la telemedicina da parte dell'Unione Europea è rintracciabile, sin dalle origini, nel 2004, dall'“*e-Health Action Plan*” fino alla recente Comunicazione della Commissione Europea n. 233/2018 ove l'obiettivo della telemedicina, ma più in generale dell'*e-Health*, è quello di avviare una trasformazione digitale della salute e della cura nel Mercato Unico Digitale; implementare la cittadinanza e costruire una società più sana. Per uno studio delle diverse normative comunitarie dedicate sia alla telemedicina sia all'*e-Health* cfr. G. Bincoletto, *mHealth app per la visita e il telemonitoraggio. Le nuove frontiere della telemedicina tra disciplina sui dispositivi medici e protezione dei dati personali*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 4, 2021, pp. 387-390; C. Botrugno, *Information and Communication Technologies in Healthcare: A New Geography of Right to Health*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 1, 2021, pp. 164-166. Per il contesto italiano, invece, la pratica della telemedicina è stata inserita nel Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 fra gli strumenti utili per la prevenzione di malattie e promozione della salute nelle zone di montagna e non urbane, qualora non ci fosse stata la possibilità di avvalersi di un centro ospedaliero unico (cfr. il par. 3.4, p. 33 del Piano Sanitario Nazionale 2006-2008). Successivamente, con il Piano Sanitario Nazionale 2011-2013, la telemedicina viene inserita nell'ambito di una riorganizzazione dei servizi di diagnostica, laboratorio e immagini (cfr. il par. 2.8, p. 45 del Piano Sanitario Nazionale 2011-2013).

⁸ Su questi aspetti si veda C. Botrugno, *Telemedicina e trasformazioni dei sistemi sanitari. Un'indagine di bioetica*, Aracne, Roma, 2018, p. 9.

⁹ Cfr. G. Fioriglio, *Informatica medica e diritto. Un'introduzione*, Mucchi, Modena, 2020, p. 89.

I pregi di questa forma di prestazione sanitaria, com'è agevole comprendere con le definizioni riportate *ut supra*, sono quelle di un monitoraggio costante sullo stato di salute del paziente; la riduzione del carico di lavoro nelle strutture sanitarie, permettendo un intervento tempestivo e sincrono solo nei casi di necessità e urgenza; la continuità della cura; il perfezionamento del rapporto di fiducia fra medico e paziente; la possibilità agli utenti di non perdere una giornata lavorativa, migliorando così sia la *compliance* sia l'assistenza stessa¹⁰.

Oltre a ciò, va aggiunto che la telemedicina, grazie all'incessante sviluppo dei dispositivi tecnologici e in particolare di *smartphones* e sensori indossabili, può giovare della *mobile health* (*m-health*).

Seguendo la definizione utilizzata dal Comitato Nazionale per la Bioetica, per *m-health* devono intendersi "l'insieme delle tecnologie 'mobili', ossia l'uso di comunicazione wireless (cellulari e *smartphone*, *tablet*, dispositivi digitali con o senza sensori indossabili) applicate in ambito medico-sanitario o in ambiti correlati alla salute¹¹".

Siffatte tecnologie, che operano insieme alla telemedicina in un rapporto di reciprocità e ne permettono un ampliamento, consentono nuove e inaudite opportunità per la salute sia individualmente sia collettivamente. L'*m-health*, inoltre, consente di promuovere uno stile di vita più salutare, ponendo una maggiore attenzione alla cura del proprio corpo e, più generalmente, alle buone abitudini fisiche e alimentari: le applicazioni più usate e scaricate dagli utenti sono quelle dell'alimentazione, del *fitness*, dell'autodiagnosi e automedicazione, della prevenzione e gestione delle patologie cronico degenerative¹².

La *mobile health*, insieme alla telemedicina, si inserisce bene nel contesto della dematerializzazione dei supporti cartacei nella sanità, in modo tale che si limitino i rischi di trascrizione, registrazione e conservazione dei dati, permettendo così di effettuare in tempo reale un'analisi accurata e completa degli stessi dati. L'estesa mole di dati raccolti permette – attraverso la c.d. *Big Data Analytics*¹³ – di raccogliere

¹⁰ R.E. Powell, J.M. Henstenburg, G. Cooper, J.E. Hollander, K.L. Rising, *Patient Perceptions of Telehealth Primary Care Video Visits*, in *Annals of Family Medicine*, Vol. 15, 3, 2017, pp. 225-229.

¹¹ La definizione è tratta dal documento "*Mobile-Health e applicazioni per la salute: aspetti bioetici*" del Comitato Nazionale di Bioetica, p. 5, consultabile in https://bioetica.governo.it/media/1805/p121_2015_mobile-health_it.pdf (ult. consultazione 3 aprile 2023).

¹² Per un'analisi più specifica, ossia medico-scientifica, di queste applicazioni di *m-health* si rinvia a M. Giacometti, M.R. Gualano, F. Bert, R. Siliquini, *La Sanità Pubblica a portata di mano: l'uso degli Smartphones nel contesto sanitario italiano*, in *Igiene e Sanità Pubblica*, 2, 2013, pp. 253-254.

¹³ I *Big data*, com'è noto, non hanno una definizione precisa né a livello legislativo né a livello dottrinale. Ciò nonostante, è possibile definirli seguendo il modello delle "3V", ideato nel 2001 dall'analista informatico Doug Laney. Le 3V corrispondono a Volume, Velocità e Varietà e richiedono i *Big data*, tecnologie e metodi analitici specifici per l'estrazione di valore e conoscenza. Le *Big data analytics* possono essere di tipo descrittivo, predittivo e prescrittivo. Oltre a ciò, le analisi compiute sono molto importanti per comporre correlazioni e fare predizioni. Cfr., in tal senso, per le analisi effettuabili tramite le *Big data Analytics*, G. Sartor, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 186. Per una panoramica generale sui *big data* si rinvia a F. Faini, S. Pietropaoli, *Scienza giuridica e tecnologie informatiche. Temi e problemi*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 404-411; G. Contissa, *Information Technology for the law*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 103-106.

informazioni preziose per l'avanzamento della ricerca medico-scientifica. Ciò nonostante, la telemedicina e l'*m-health* – parafrasando una nota metafora degli studi di informatica giuridica, ovvero quella del Giano bifronte¹⁴, non hanno apportato solo benefici nel settore sanitario, bensì hanno generato nuove e rilevanti riflessioni informatico-giuridiche e di natura bioetica, che coinvolgono il rapporto fra medico e paziente, con il rischio di una disumanizzazione dello stesso rapporto.

2. Gli aspetti negativi della telemedicina e dell'*m-health*

Come accennato precedentemente, i rischi della telemedicina e dell'*m-health* sono sia di natura informatico-giuridica sia di natura bioetica.

Il GDPR (*General Data Protection Regulation*) 2016/679, com'è noto, all'art. 4, n. 15, definisce i dati sanitari come “dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute”; il citato articolo del GDPR, tuttavia, va letto in combinato disposto con l'art. 9, paragrafi 1 e 2, che dispone un divieto di “[...] trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale. Il paragrafo 1 non si applica se si verifica uno dei seguenti casi: a) l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati [...]”.

La normativa presenta un duplice aspetto: da una parte, come s'è visto, è assai stringente verso il trattamento dei dati sanitari; dall'altra parte, non sussiste un divieto assoluto del trattamento dei dati sanitari, con la condizione però che l'interessato presti il consenso al trattamento¹⁵.

Ciò nonostante, nella c.d. Società algoritmica è molto semplice usufruire dei prodotti e servizi offerti dalla stessa, poiché il prezzo per la fornitura di servizi e prestazioni sanitarie (si pensi, ad esempio, a diversi *smartwatch* che effettuano elettrocardiogrammi oppure alla semplice *app* preinstallata “salute” sui sistemi iOS) è la cessione dei dati personali e, dunque, il successivo consenso al trattamento degli stessi¹⁶.

¹⁴ L'utilizzo del nome della divinità romana, ossia il Giano bifronte, è stata ripresa per la prima volta da Renato Borusso (1928-2014). Cfr., in tal senso, A.C. Amato Mangiameli, *Informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 68; la nota metafora è riportata anche da G. Sartor, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione. Corso d'informatica giuridica*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 16.

¹⁵ Per una completa disamina della disciplina legislativa del trattamento dei dati sanitari si veda C. Colapietro, F. Laviola, *I trattamenti in ambito sanitario*, in S. Scagliarini (a cura di), *Il “nuovo codice in materia di protezione dei dati personali. La normativa italiana dopo il d.lgs. n. 101/2018*, Giappichelli, Torino, pp. 201-219.

¹⁶ Cfr. in tal senso, G. Fioriglio, *La protezione dei dati sanitari nella Società algoritmica. Profili informatico-giuridici* in *Journal of Ethics and Legal Technologies*, Vol. 3, 2, 2021, pp. 89-90.

Ciò avviene perché l'utente – pur di usufruire dei servizi offerti – non esamina con la dovuta prudenza l'informativa sul trattamento dei dati; questa cessione di dati contribuisce a ingrandire l'universo dei *Big data*, favorendo così le *Big tech*, che incrementano la loro posizione nel mercato, da un lato, e facilitando la nascita di quell'aspetto che la letteratura scientifica denomina dataismo, dall'altro lato.

Il dataismo, come opportunamente messo in rilievo dalla letteratura, non consente di cogliere l'intera riproduzione della realtà, ma solo una sua raffigurazione necessariamente ridotta ed elementare. L'utilizzo dei dati, specialmente quelli della salute nell'ambito della *m-health*, corrono il rischio di “essere una rappresentazione riduttiva della realtà¹⁷”.

La grande diffusione di *app* professionali e non, che sono dedicate alla salute e al benessere, tra l'altro, consentono una forma di una proliferazione incontrollata delle stesse, facendo emergere la difficile questione della validazione e regolamentazione da parte del legislatore¹⁸, affinché sia evitato, o perlomeno limitato, il *download* di *app* nocive per la salute degli utenti¹⁹.

In forza di ciò, e forse grazie a ciò, gli utenti – pur di scaricare le *app* – non conoscono effettivamente quanti e quali dati vengono trattati, vanificando così la nuova *ratio* del consenso informato. Il consenso informato dei dati relativi alla salute, difatti, richiederebbe oggi la piena consapevolezza sul trattamento dei dati, con la precisa conseguenza che l'utente ha diritto di conoscere il luogo di conservazione e le modalità di trattamento, e di ottenere – da tutte queste informazioni – la effettiva comprensibilità delle stesse, nel pieno rispetto della riservatezza e della *privacy*²⁰. Oltretutto, si pongono anche profili delicati sul trattamento dei dati e del consenso informato nel caso in cui sia il minore a cedere i dati relativi alla salute ai fornitori di tali servizi dal momento che, com'è noto, non è in grado di prestare validamente il consenso²¹.

¹⁷ G. Fioriglio, *Informatica medica e diritto. Un'introduzione*, cit., p. 74.

¹⁸ Come opportunamente osservato da Gianluigi Fioriglio, non esiste un controllo sulle *app* svolto da enti pubblici (specialmente quelli che si occupano di sanità pubblica), ma il controllo è effettuato da chi concretamente gestisce lo *store*, che agisce per finalità non propriamente riconducibili alla tutela del diritto alla salute (basti pensare, ad esempio, ad Apple per iOS e Google per Android). Cfr. G. Fioriglio, *La protezione dei dati sanitari nella Società Algoritmica. Profili informatico-giuridici*, p. 95.

¹⁹ L. Palazzani, *Dalla bio-etica alla tecno-etica: nuove sfide al diritto*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 370-371.

²⁰ Su questi nuovi profili del consenso, con una comparazione col precedente modello paternalistico del consenso informato, si veda S. Zullo, *Bioetica e diritto*, in M. Balistreri, G. Capranico, M. Galletti, Id., *Biotecnologie e modificazioni genetiche. Scienza, etica, diritto*, Il Mulino, Bologna, 2020, pp. 65-66.

²¹ Per un'interessante osservazione sul consenso informato nel caso dei minori si rinvia a A. Di Giandomenico, *Il consenso informato: questioni di frontiera*, in G. Sorigi, P. Savarese (a cura di), *Filosofia, politica e diritto: questioni di confine. Scritti in onore di Teresa Serra*, FrancoAngeli, Milano, 2017, pp. 74-77. L'Autrice, in questo contesto, che si lega bene con le problematiche del consenso informato per il trattamento dei dati, sottopone due interessanti soluzioni: l'abbassamento dell'età del consenso, senza attendere dunque il compimento della maggiore età; continuare a considerare il minore come giuridicamente incapace di esprimere il consenso, quindi bisognoso dell'integrazione della volontà da parte dei genitori, tutori o esercenti la potestà genitoriale.

Discutendo sul consenso prestato dal paziente al trattamento di telemedicina (senza l'ausilio della *mobile health*) – prima di soffermarsi sulle criticità bioetiche – pare esserci una maggiore chiarezza rispetto alle zone grigie della *m-health*: l'operatore dovrebbe correttamente rappresentare i benefici e i potenziali rischi insiti nell'intervento a distanza²² e ciò a riprova del fatto che la responsabilità professionale del medico (o della struttura sanitaria) si estende anche nei casi in cui la prestazione professionale sia effettuata attraverso la telemedicina²³.

Per quanto riguarda i rischi di natura bioetica, l'utilizzo della telemedicina potrebbe comportare una disumanizzazione del rapporto fra medico-paziente, alterando il rapporto in utente/consumatore-medico/datore e proponendo la figura di un medico-tecnico, più concentrato sulla visualizzazione e interpretazione dei dati che sulle necessità e sulle emozioni del paziente. Si impoverisce così la comunicazione relazionale²⁴, che dovrebbe essere sempre presente fra medico e paziente, con la precisa conseguenza di una spersonalizzazione del rapporto, al punto tale da trasformarlo in una mera prestazione di servizio da parte del medico e di mero consumo da parte del consumatore.

D'altra parte, attraverso la *mobile health* e la telemedicina, il paziente potrebbe essere tentato dal curare se stesso, alimentando la c.d. *self patients* – ossia l'autoreferenzialità medica – per fare autodiagnosi e autoterapia, con gravi conseguenze per la sua salute. Oltre a ciò, l'utente, con l'utilizzo ossessivo-compulsivo delle diverse *app*, rischia di cadere all'interno di forme estreme di salutismo che nulla condividono con la cura della salute bensì – utilizzando una terminologia foucaultiana – ricadono all'interno di dispositivi disciplinari, traducendosi in opzioni istituzionali che lasciano all'utente una presunta auto-responsabilità sulla cura del corpo e della salute²⁵. Svolte queste doverose osservazioni sugli aspetti positivi e negativi della telemedicina e della *m-health*, è possibile esaminare il contenuto programmatico della missione sei del PNNR che, com'è noto, è interamente dedicato al settore della sanità e, con la M6C1, alla telemedicina.

²² “Le parti sono coinvolte nella tessitura intersoggettiva di una trama di reciproca intellegibilità”, così Cass. Sez. III. Civ. Sent., n. 2847/2010.

²³ A tal proposito, fra le tante pronunce giurisprudenziali di merito e di legittimità, si segnala la recente giurisprudenza di merito del Trib. di Latina Sez. II. Sent. 10.01.2023.

²⁴ In questo specifico senso cfr. P.B. Helzel, *La vulnerabilità del rapporto medico-paziente nell'era delle tecnologie emergenti*, in *L'ircocervo. Prima rivista elettronica di metodologia giuridica – teoria generale del diritto e dottrina dello Stato*, 2, 2021, pp. 181-183.

²⁵ Per questo profilo dell'*healthism*, inteso come un profilo disciplinare-discriminatorio nei confronti di chi non sia stato in grado di curare il proprio corpo o l'aspetto fisico, si rinvia a R. Piroso, *Dal diritto alla salute all'healthism. Una ricognizione giusfilosofica*, Mucchi, Modena, 2021. Cfr., in modo particolare, le pp. 17-41.

3. La missione sei del PNRR: le criticità tecniche e culturali del sistema italiano

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresenterebbe la risposta della pubblica amministrazione italiana alla crisi economica-sociale generata dalla pandemia. Com'è noto, il PNRR si articola in sei missioni e sedici componenti²⁶. In questa sede, tuttavia, l'attenzione sarà focalizzata sulla missione sei (salute) e la componente uno (sviluppo delle reti di prossimità, strutture intermedie, telemedicina e una maggiore integrazione socio-sanitaria), con un *focus* sulla telemedicina e sulle eventuali criticità.

Come osservato *in incipit*, l'emergenza sanitaria, durante la fase più critica della pandemia, ha fatto emergere i limiti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), e ha avviato il percorso verso una sanità moderna e digitalizzata. A questo scopo, la missione sei del PNRR intenderebbe rafforzare l'assistenza sul territorio attraverso la modernizzazione delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale; in modo particolare, sarebbe previsto il potenziamento della telemedicina, sostituendo l'interazione in presenza per una particolare categoria di pazienti: gli anziani.

In questo contesto, infatti, si inserisce la M6C1, poiché favorirebbe la casa come primo luogo di cura: la telemedicina dunque si “incastra” bene, per cui incoraggerebbe l'assistenza alle persone affette da patologie croniche o che hanno un'età sopra i sessantacinque anni²⁷. A questo, si aggiungano anche le raccomandazioni della Commissione Europea del 2019 che hanno posto come obiettivo prioritario – insieme alla telemedicina – il potenziamento dell'assistenza domiciliare per diminuire il carico di lavoro delle strutture ospedaliere²⁸.

Gli obiettivi della M6C1 dunque, in buona sostanza, sono: sviluppare la telemedicina, superando la frammentarietà dei servizi sanitari offerti nel territorio; lo sviluppo di soluzioni di telemedicina per l'assistenza domiciliare. Nel far ciò, il PNRR finanzia i progetti di telemedicina proposti dalle Regioni e le proposte progettuali dovranno rientrare all'interno di ogni ambito clinico (telediagnosi, teleassistenza, telesoccorso, teledidattica e teleconsulto), promuovendo i percorsi di cura e prevenzione.

Per ottenere i finanziamenti dei progetti di telemedicina, quest'ultimi dovranno integrarsi non solo con il FSE (Fascicolo Sanitario Elettronico), ma dovranno anche “raggiungere target quantitativi di performance legati ai principali obiettivi della te-

²⁶ Per un approfondimento sulle missioni e le componenti del PNRR si rinvia a <https://www.governo.it/it/approfondimento/pnrr-gli-obiettivi-e-la-struttura/16702> (ult. consultazione 5 aprile 2023).

²⁷ Cfr. R. Laurita, F.S. Ferrara, R. Bernabei, *PNRR e Telemedicina*, in A. Cicchetti, F. Morandi (a cura di), *PNRR Missione salute: una missione possibile?*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 30. Si veda, inoltre, N. Posteraro, *La telemedicina*, in V. Bontempi (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma Tre-press, Roma, 2022, p.205.

²⁸ In argomento cfr. M.A. Sandulli (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021. Il volume si focalizza sulle diverse esperienze regionali italiane, sottolineando l'inadeguatezza del sistema territoriale e – allo stesso tempo – un sovraccarico delle strutture.

lemedicina e del Sistema Sanitario Nazionale, nonché garantire che il loro sviluppo si traduca in un'effettiva armonizzazione dei servizi sanitari²⁹”.

Ciò nonostante, l'attuale contesto della telemedicina – almeno in Italia – non è incoraggiante: le strutture organizzative esistenti non possiedono i requisiti dell'omogeneità e della completezza. Attualmente, si deve sottolineare l'assenza di un'interoperabilità fra i sistemi regionali e interregionali del servizio sanitario.

Peraltro, fra le sfide legate all'utilizzo della telemedicina nel contesto del PNNR, è evidente l'assenza di una strategia e di un coordinamento comune che possano favorire la collaborazione territoriale: così facendo, viene a mancare una condivisione di *open data* e quindi uno scambio di informazioni³⁰, che sono preziose per l'applicazione sostanziale della digitalizzazione del sistema sanitario, né sono state identificate delle *best practices* per specifici percorsi clinici né gli *outcomes* generali. Quanto rappresentato *ut supra*, ovvero sia le criticità di coordinamento tecnico, dovrà essere colmato entro il 2026, poiché in quell'anno dovrebbe avvenire l'istituzione della Piattaforma Nazionale di Telemedicina.

Le preoccupazioni, aldilà delle perplessità di natura tecnico-informatica e sulla reale applicazione di interventi strutturali per favorire la telemedicina, sono quelle relative a un cambiamento culturale che dovrebbe coinvolgere sia il personale sanitario sia la popolazione (specialmente per quella anziana).

L'Italia – secondo l'indice DESI (*Digital Economy and Society Index*) – si colloca al quindicesimo posto (su ventisette) per *performance* digitale³¹ e all'ultima posizione sulle competenze in materia tecnologica e sull'educazione informatica³².

La criticità che emerge non è solo quella di una povertà digitale fra utenti giovani e meno giovani, bensì affiora una diseguaglianza di prestazione e applicazione che l'impiego della telemedicina (e della *mobile health*) può arrecare al diritto sociale per eccellenza: la salute³³.

Tuttavia, prima di analizzare la concreta possibilità della digitalizzazione del SSN, è

²⁹ Si veda il PNNR, cit., p. 226.

³⁰ R. Laurita, F.S. Ferrara, R. Bernabei, *PNNR e Telemedicina*, p. 31.

³¹ “Rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali base e avanzate molto bassi. Anche il numero di specialisti e laureati nel settore ICT è molto al di sotto della media UE. Queste carenze in termini di competenze digitali si riflettono nel modesto utilizzo dei servizi online, compresi i servizi pubblici digitali. Solo il 74% degli italiani usa abitualmente Internet. Sebbene il paese si collochi in una posizione relativamente alta nell'offerta di servizi pubblici digitali [...] il loro utilizzo rimane scarso”, così il DESI. L'intero rapporto è consultabile su <https://digital.agenda-data-eu/datasets/desi/indicators> (ult. consultazione 5 aprile 2023).

³² In questo caso il giudizio è perentorio e fa riflettere sulla povertà di competenze digitali sia dei privati sia della pubblica amministrazione. Infatti “L'Italia ha perso due posizioni e si colloca ora all'ultimo posto dell'UE [...] il 42% delle persone di età compresa fra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (58% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nell'UE)”, si veda il rapporto integrale – con la comparazione degli altri Stati dell'UE – su <https://ec.europa/digital-single-market/en/scoreboard/italy> (ult. consultazione 5 aprile 2023).

³³ Si veda A. Simoncini, *Il diritto alla tecnologia e le nuove diseguaglianze*, in F.S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 201-202.

necessario verificare se il *digital divide* può incidere sul diritto alla salute, frustrando le auspicabili ambizioni del PNNR.

4. Un diritto diseguale alla salute?

L'art. 32 della Costituzione, com'è noto, eleva la salute come "fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". È sancita, così, una norma di natura programmatica che si basa sul principio di sussidiarietà, sia a livello orizzontale sia a livello verticale.

Il diritto alla salute – come individuato dai costituenti – è un diritto sociale, ovvero sia un diritto alla prestazione da parte dello Stato per ottenere prestazioni (solidarietà) finalizzate ad evitare che qualsivoglia circostanza materiale o esistenziale impedisca lo sviluppo della persona umana e la partecipazione alla vita sociale³⁴.

Ciò nonostante, le nuove tecnologie e l'emersione della pandemia da Sars Cov-2 hanno fatto emergere con una certa urgenza la questione del *digital divide* (o dei *digital divide*³⁵); oltre a ciò, in dottrina si sostiene che si è in presenza di un divario digitale di terzo livello, ove la disegualianza e il *digital divide* si intersecano con le disegualianze strutturali, per cui vi sarebbe inclusione sociale solo con l'utilizzo delle tecnologie digitali e dei relativi servizi offerti³⁶.

Siffatte preclusioni hanno delle inevitabili ripercussioni sul godimento del diritto alla salute attraverso la telemedicina e la *mobile health*, poiché i gruppi più vulnerabili (o coloro che stanno soffrendo una situazione di vulnerabilità) e le fasce generazionali più anziane³⁷ restano esclusi dalla prestazione sanitaria, con gravi ripercussioni

³⁴ Il diritto alla salute, inteso come diritto sociale, viene tutelato anche grazie agli artt. 2 (diritti inviolabili) e 3 (eguaglianza formale e, in modo particolare, sostanziale) della Costituzione, poiché è intimamente connesso al valore della dignità umana. Non è infatti un caso che la Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni, contenga un elenco ben definito di diritti sociali assegnati sia al singolo sia alle formazioni sociali, si cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, 2 Voll., Cedam, Padova, Vol. II, 1995, pp. 97-134.; Th. Casadei, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze, 2012; G. Pino, *Diritti sociali. Analisi teorica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragione pratica*, 2, 2016, pp. 495-518.

³⁵ Sui diversi tipi di *digital divide* si veda S. Vantin, *Digital divide. Discriminazioni e vulnerabilità nell'epoca della rete globale*, in Th. Casadei, S. Pietropaoli (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, Wolters-Kluwer, Milano, 2021, pp. 236-237.

³⁶ Su questi aspetti si rinvia a Th. Casadei, "Una questione di accesso"? *Democrazia e nuove tecnologie. Il caso dell'istruzione*, in S. Salardi, M. Saporiti, M.V. Zaganelli (a cura di), *Diritti umani e tecnologie morali. Una prospettiva comparata tra Italia e Brasile*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 33.

³⁷ Ad esempio, la differenza fra *baby boomers* e generazione Z è assai evidente: i *boomers* – nati fra il 1945 e il 1960 – è quella generazione che, tutt'oggi, mostra una certa indifferenza, ostilità o incapacità ad utilizzare i dispositivi; la generazione Z, invece, nata fra il 1997 e il 2012, è considerata come nativa digitale perché ha vissuto la rivoluzione tecnologica e vive tutt'oggi a stretto contatto con i dispositivi. Per un'analisi dettagliata dei *baby boomers* si rinvia a R. Leach, Ch. Phillipson, S. Briggs, *Baby Boomers, consumption and social change: the bridging generation?*, in *International Review of Sociology*, 23, 1, 2013, pp. 104-122. Mentre per l'analisi dei nativi digitali, con le relative

socio-sanitarie. Per esempio, analizzando il caso di un gruppo socialmente vulnerabile, la popolazione carceraria – che in Italia ammonta a 54.609 persone detenute³⁸ –, possiamo notare che, durante la fase acuta della pandemia, questa è rimasta esclusa dalla telemedicina, patendone i massimi effetti, con esiti assai drammatici. Invece, come bene evidenziato da Carlo Botrugno, la telemedicina nei luoghi di detenzione sarebbe stato “uno strumento utile per consolidare l’assistenza sanitaria a beneficio della popolazione ristretta. In particolare, la telemedicina avrebbe agevolato le attività di *screening* all’interno degli istituti penitenziari, consentendo l’accesso a un *triage* tempestivo ai detenuti con sintomatologia compatibile con l’infezione³⁹”. Le stesse considerazioni, ossia la mancata prestazione sanitaria attraverso la telemedicina e la *mobile health*, si possono svolgere anche nei confronti di quelle fasce della popolazione che, non potendo permettersi - o non avendo la capacità - di usare i dispositivi, durante la pandemia sono state costrette a usufruire del consulto sanitario in presenza, aggravando così il contagio sia nei confronti dei pazienti sia delle strutture sanitarie⁴⁰.

Alla luce di quanto esposto, è chiaro che i diversi *digital divide*, da un lato, non permettono di acquisire i benefici degli strumenti digitali e, dall’altro lato, di garantire una piena ed equa fruizione dei diritti fondamentali⁴¹, specie quello della salute.

Se il diritto alla salute è realmente considerato un diritto sociale (fondamentale per il funzionamento del c.d. *Welfare State*), ciò implica che lo Stato – sia nella versione analogica sia nella versione digitale – debba attivarsi al fine di garantire un accesso generalizzato alle prestazioni sanitarie per tutti i consociati⁴².

È plausibile sostenere che siffatta condizione, possa essere colmata attraverso un ragionamento: considerare la digitalizzazione come un “bene comune” da perseguire.

vulnerabilità, si veda M. Martoni, *Datificazione dei nativi digitali e società della classificazione. Prime riflessioni sull’educazione alla cittadinanza digitale*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 1, 2020, pp. 119-136.

³⁸ I numeri della popolazione carceraria, sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri sono consultabili presso https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST374273&previousPage=mg_1_14# (ult. consultazione 14 aprile 2023).

³⁹ C. Botrugno, *Telemedicina e diritto alla salute in carcere: stato dell’arte, rischi e opportunità*, in *Biolaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 3, 2021, cit., p. 413.

⁴⁰ Cfr. C. Canali, *Gli effetti del digital divide durante la pandemia*, in C.A. Porro, P. Faloni (a cura di), *Emergenza Covid-19: impatto e prospettive*, Modena, Mucchi, 2021, p. 82.

⁴¹ Si rinvia, anche per l’ampia bibliografia, a G. Saraceni, *Digital divide and Fundamental Rights*, in *Humanities and Rights Global Network Journal*. Vol. 2, 1, 2020, pp. 66-91.

⁴² Si veda S. Zullo, *Eguaglianza e politiche egualitarie. Il caso del diritto alla salute*, ArchetipoLibri, Bologna, 2012, pp. 117-118.

5. Per una conclusione: la *digital fluency* e la digitalizzazione come “bene comune”

Le brevi considerazioni svolte hanno evidenziato gli aspetti positivi e negativi della telemedicina e dell'*m-health*, focalizzandosi successivamente sulle criticità tecnico-culturali, in Italia, della Missione sei del PNNR.

In forza di ciò, indipendentemente dal tipo di *digital divide* preso in considerazione, emerge che il nostro Paese ha una scarsa *digital fluency* (fluidità digitale) e ciò potrebbe comportare un rallentamento della missione sei del PNNR.

La *digital fluency*, ad avviso di autorevole dottrina⁴³, potrebbe essere la chiave per avviare definitivamente la digitalizzazione sia delle imprese sia della pubblica amministrazione.

La fluidità digitale è una combinazione di: competenze digitali, ovverosia la capacità di comprendere, selezionare e utilizzare i sistemi tecnologici; di alfabetizzazione digitale che include, a sua volta, la capacità di leggere, valutare, esprimere giudizi e applicare le abilità tecniche; competenze sociali, ossia la capacità attraverso le tecnologie di relazionarsi e comunicare con gli altri in modo efficace. Il concetto di fluidità digitale, in questo contesto, può tranquillamente essere assimilato alla conoscenza di una nuova lingua: la conoscenza della lingua, infatti, permette di utilizzare gli strumenti base del linguaggio. Oltre a ciò, se avviene una comunicazione in modo fluente, aumentano le probabilità di apportare delle novità: la capacità di parlare fluentemente una nuova lingua, com'è noto, innesca una nuova forma di conoscenza, di creatività e di innovazione, che la semplice alfabetizzazione digitale (*digital literacy*) non può sviluppare da sola, poiché sarebbe un mero intervento passivo di comunicazione fra esperti e non esperti.

Nella *digital fluency*, invece, entra in gioco la variazione diafasica della lingua, ossia una situazione di diverse vie comunicative, che “nei differenti modi in cui vengono realizzati i messaggi linguistici in relazione ai caratteri dello specifico contesto presente nella situazione; viene quindi anche detta variazione situazionale⁴⁴”.

Questa variazione diafasica della lingua è certamente da coltivare nell'ambito della missione sei del PNNR (se realmente si desidera la digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale e dunque l'implementazione della telemedicina accessibile a tutti e tutte), poiché permette a ciascuna delle parti coinvolte (sia pazienti sia personale medico-sanitario) di farsi comprendere, senza perdere l'efficacia del messaggio.

⁴³ Cfr., fra i tanti contributi, C. Miller, J. Barlett, '*Digital fluency*': *Towards young people's critical use of internet*, in *Journal of Information Literacy*, Vol. 6, 2, 2012, pp. 35-55; V. Lang, *Digital fluency. Understanding the Basics of Artificial Intelligence. Blockchain Technology, Quantum computing and Their Application for Digital Transformation*, Apress-Springer, New York-Berlino, 2021; K. Demir, H.F. Odabasi, *Development of digital fluency scale: Validity and reliability study*, in *Themes in eLearning*, Vol. 15, 2, 2022.

⁴⁴ Si veda, a tal riguardo, la voce enciclopedica della Treccani, consultabile presso [https://www.treccani.it/enciclopedia/variazione-diafasica_\(Enciclopedia-dell'Italiano\)](https://www.treccani.it/enciclopedia/variazione-diafasica_(Enciclopedia-dell'Italiano)) (ult. consultazione 16 aprile 2023).

È chiaro che le competenze tecnico-digitali sono e restano fondamentali, ma è la capacità di influenzare il prossimo con la propria conoscenza digitale che permette di comunicare il cambiamento e – allo stesso tempo – di creare il nuovo valore. Nel far ciò, dunque, non è erraneo affermare che sia la *digital fluency* sia la digitalizzazione (intesa nel suo insieme di prestazione sanitaria attuata attraverso la telemedicina) debbono essere considerate come un “bene comune” da perseguire. Il PNNR, fra l’altro, con le sei missioni, ha rinnovato l’interesse verso la sussidiarietà e, in modo particolare, su quella orizzontale come forma di collaborazione fra realtà locali attraverso la co-gestione e la co-programmazione⁴⁵.

Se la *digital fluency*, come argomentato prima, è la chiave per avviare definitivamente la digitalizzazione e combattere il/i *digital divide* e, quindi, la disegualianza alle prestazioni di telemedicina, non può che assurgere a “bene comune”.

Il bene comune, come rilevato da Paolo Savarese, è “finalità che struttura la partecipazione dell’uomo alla società e, pertanto, dimensione costitutiva dell’esercizio della soggettività come del suo legarsi ad altri⁴⁶”; mentre la sussidiarietà – in questo caso – consisterebbe “nel completamento delle condizioni indispensabili affinché la congiunzione cooperativa si possa compiere⁴⁷”.

Quanto affermato *ut supra*, peraltro, si sposerebbe assai bene con l’enunciato dell’art. 9 del CAD (Codice dell’Amministrazione digitale), che dispone come “i soggetti di cui all’articolo 2, comma 2, favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all’estero, al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi”.

Il diritto alla salute, o meglio alla tele-salute, attraverso la telemedicina e l’*m health* non può che essere agevolato se si considera la digitalizzazione del sistema sanitario come un bene comune da perseguire attraverso idonee azioni da parte del legislatore e dalle realtà sociali locali che – collaborando fra loro in posizione orizzontale, ossia paritaria – ricercano e mirano al suo raggiungimento, demandando l’intervento dell’organo superiore nei casi in cui abbiano difficoltà a conseguire il bene comune, ovvero la digitalizzazione e la *digital fluency*, senza limitare la collaborazione delle realtà locali.

⁴⁵ Ciò è dovuto anche all’emanazione del Codice del terzo settore che, com’è noto, ha delineato il modello di amministrazione condivisa cfr., in argomento, F. Giglioni, *Consolidamento e futuro dell’amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 20, 2022, pp. 204-217; G. Pisani, *L’integrazione socio-sanitaria come chiave per l’attuazione del diritto alla salute*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2022, pp. 475-500.

⁴⁶ P. Savarese, *La sussidiarietà e il bene comune*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014, cit., p. 122.

⁴⁷ P. Savarese, *Pensare la sussidiarietà. Tra profili di principio e proiezioni operative*, in *Rivista di Filosofia del diritto*, Fascicolo Speciale, 2019, cit., p. 73.

GLOSSE DIGITALI PER L'ACCESSO ALLE INFORMAZIONI E AI SERVIZI DELLA PA

Francesco Romano

Abstract: Nel presente contributo si renderà conto dei diversi strumenti e dei vari metodi messi a punto ed usati nell'ambito di progetti CNR per facilitare la comunicazione di informazioni giuridico-amministrative ed in particolare delle diverse attività prodotte per favorire la conoscibilità di norme e procedure rilevanti per i cittadini stranieri per mezzo del Portale regionale della Toscana per l'immigrazione (PAeSI).

This paper highlights various tools and methods developed and used by CNR to facilitate the communication of legal and administrative information and above all the various activities carried out to improve knowledge of relevant rules and procedures for citizens foreigners through the Tuscany Regional Immigration web Portal (PAeSI).

Parole Chiave: Informatica giuridica, linguaggio giuridico, legal design, portali pubblici, immigrazione.

Sommario: 1. Introduzione – 2. Le attività di IGSG per la comunicazione di informazioni giuridiche per i cittadini – 3. Il Portale PAeSI – 4. Note conclusive e sviluppi futuri

1. Introduzione

La missione 1 del PNRR mira a “promuovere e sostenere la transizione digitale sia nel settore privato che nella Pubblica Amministrazione”¹.

Tuttavia ancora nel 2022 l'Indice DESI 2022², che monitorizza lo stato relativo alla digitalizzazione di economia e società fra i 28 paesi dell'Unione europea, mette in evidenza come l'Italia cresca nell'offerta di «Servizi pubblici digitali», ma non nel loro uso, poiché «solo il 40% degli utenti di internet italiani fa ricorso ai servizi pubblici digitali (rispetto a una media UE del 65%)»³.

¹ Si veda: <https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-e-cultura/16701>.

² Si veda: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-italy> (ultimo accesso 9 gennaio 2023).

³ Si veda: <https://www.forumpa.it/pa-digitale/desi-2022-litalia-migliora-anche-questanno-ma-resta-critico-il-nodo-competenze>.

Questo scarso utilizzo dei servizi pubblici digitali potrebbe dipendere da molteplici fattori: scarsa alfabetizzazione informatica fra i cittadini, digital divide in alcune fasce della popolazione, diffidenza e pigrizia dei cittadini stessi⁴. Tuttavia, la constatazione che moltissimi cittadini usino quotidianamente servizi online per fare acquisti, viaggiare, fare pagamenti, lascia supporre che i problemi possano essere anche altri. Una diversa indagine sui servizi pubblici digitali in Europa, rileva che i cittadini richiedono che tali servizi possano essere usati in modo più semplice, che il linguaggio sia meno complicato, che le procedure siano esclusivamente *online* e che sia possibile un accesso unico per tutti i servizi⁵. Altri fattori che ostacolano l'uso dei servizi digitali della PA potrebbero essere la scarsa facilità d'uso delle interfacce e la complessità dei processi. Per questo motivo il Regolamento Europeo (UE) 2018/1724 (*Single Digital Gateway*) indica alle PA degli Stati Membri la necessità di rendere disponibili informazioni e servizi digitali, rispettando adeguati standard qualitativi, anche in relazione all'usabilità⁶.

Dunque anche il linguaggio sembra ostacolare l'uso dei servizi digitali della PA, forse per il modo in cui le procedure e i servizi da usare *online* sono comunicate a cittadini e imprese. L'uso del supporto informatico avrebbe dovuto portare la "lingua della burocrazia non solo a spostare il suo centro di gravità dal mittente al destinatario, ma anche ad aprirsi al dialogo, poiché nel web 2.0 il destinatario possiede un ruolo attivo che rende necessaria una continua rinegoziazione delle informazioni"⁷ ma così, evidentemente, non è stato⁸, se anche l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 prevede azioni specifiche per condividere nuove linee guida sulla semplificazione del linguaggio o semplificare il linguaggio della modulistica⁹. Dunque, la comunicazione veicolata dai siti pubblici ha bisogno che si usi una lingua che diventi "fattore abilitante per accedere alle informazioni istituzionali, ai documenti amministrativi e ai dati pubblici. Una lingua chiara, semplice, facilmente accessibile per le persone

⁴ GI – AGENZIA ITALIA E CENSIS – FONDAZIONE CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI (a cura di), *Vade retro robot. A che punto è giunta la trasformazione digitale della PA, rapporto di ricerca*, Roma, 2019, p. 5.

⁵ Indagine GovBarometer elaborato da Sopra Steria in collaborazione con Ipsos e presentato al GovTech Summit di Parigi (14 novembre 2019: <https://govtechsummit.eu/>). Vedi A. FROLLA, *Servizi pubblici digitali, Europa giù la maglia nera a sorpresa è Berlino*, "Affari & Finanza de La Repubblica", 18 novembre 2019, p. 59.

⁶ L'articolo 8 del Regolamento è dedicato ai *Requisiti di qualità relativi all'accessibilità della rete* e dice che «La Commissione rende i siti e le pagine web attraverso i quali concede l'accesso alle informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, e ai servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi di cui all'articolo 7 maggiormente accessibili, ossia li rende percepibili, utilizzabili, comprensibili e solidi».

⁷ G. SERGIO, *Introduzione. L'italiano alla prova del web*, in P. CATTANI, G. SERGIO (a cura di), *Comunicare cittadinanza nell'era digitale. Saggi sul linguaggio burocratico 2.0*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 14-15.

⁸ Sulle tante iniziative per riformare il linguaggio della PA ma anche sui molti insuccessi si veda M. A. CORTELAZZO, *Il linguaggio amministrativo. Principi e pratiche di modernizzazione*, Roma, Carocci, 2021, pp. 61-74.

⁹ Si veda: http://www.italiasemplice.gov.it/media/2635/agenda_semplificazione_2020-2023.pdf, *Semplificazione per la ripresa, Agenda 2020-2023*, p. 16.

e per i dispositivi digitali in cerca di parole chiave attraverso motori di ricerca e di metadati per il web semantico”¹⁰. Tali informazioni, comprese quelle che spiegano l’uso di procedure e servizi pubblici digitalizzati dovrebbero quindi essere progettate e realizzate secondo un’ottica *user centered*.

Nel presente contributo si renderà conto dei diversi strumenti e dei vari metodi messi a punto ed usati nell’ambito di progetti CNR per facilitare la comunicazione di informazioni giuridico-amministrative ed in particolare delle diverse attività prodotte per favorire la conoscibilità di norme e procedure rilevanti per i cittadini stranieri nell’ambito del Portale regionale della Toscana per l’immigrazione (PAeSI).

2. Le attività di IGSG per la comunicazione di informazioni giuridiche per i cittadini

Da anni l’Istituto di informatica giuridica e sistemi giudiziari (IGSG) del CNR¹¹ si occupa di linguaggio giuridico (in particolare di quello legislativo e amministrativo), usando approcci molteplici, ma tutti tesi a comunicare l’informazione giuridica in una modalità che sia accessibile, per lo più in via telematica, non solo agli “addetti ai lavori” ma a tutti i cittadini al fine di aumentare la loro inclusione sociale, il loro diritto alla conoscenza e in definitiva dare sostanza alla c.d. ‘cittadinanza digitale’.

Le attività svolte dell’istituto in questo settore si sono articolate seguendo, per lo più, tre direttrici:

definizione di standard linguistici e informatici per il trattamento dei testi;
predisposizione di strumenti informatici per l’applicazione di tali standard;
partecipazione a progetti, anche in ambito formativo, applicando gli standard predisposti.

Sul primo fronte le attività si sono svolte nell’ambito dei gruppi di lavoro che negli anni hanno collaborato alla predisposizione di linee guida per la redazione degli atti normativi. Le regole di drafting normativo, che nel corso degli anni si sono sempre più imposte, hanno individuato una chiara e rispettata strutturazione del testo di leggi, decreti ecc., anche a livello regionale, che ha permesso anche di definire e applicare standard informatici per la mappatura di tali documenti e per la loro gestione digitale. Il riferimento è ovviamente agli standard individuati nell’ambito del progetto NIR (Accesso alle norme in rete) che grazie al linguaggio di marcatura XML e allo standard URN (Uniform Resource Name)¹² hanno dato vita ad una serie di

¹⁰ D. VELLUTINO, *L’italiano istituzionale per la comunicazione pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 13.

¹¹ Nato nel 2019 dalla fusione di CNR ITTIG e CNR IRSIG.

¹² C. CIAMPI ET AL., Progetto NIR - Fase 2 “Accesso alle norme in rete”. Recupero della normativa pregressa in formato XML e standards del progetto (DTD e URNs), numero speciale della rivista “Informatica e diritto”, 2001, 1, 266 pp. Napoli, Esi, 2001 e anche C. BIAGIOLI, E. FRANCESCONI, P. SPINOSA, M. TADDEI, *The nir project: Standards and tools for legislative drafting and legal document web*

studi e applicazioni per la marcatura strutturale e semantica di testi legislativi, delle disposizioni e dei nessi in essi contenuti (ad esempio i riferimenti testuali espliciti o le modifiche testuali esplicite)¹³.

Tali metodologie sono state adoperate per la conversione in formato XML di vasti corpora legislativi, ma anche nell'ambito di progetti che, marcando e evidenziando le parti rilevanti dei documenti di bilancio degli enti locali, miravano ad aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita delle proprie comunità¹⁴.

In seguito, si è tentato anche di definire standard linguistici e informatici per il trattamento dell'informazione contenuta nei documenti amministrativi, in primo luogo proponendo un manuale, che oltre a sistematizzare regole già presenti in altre linee guida, tentasse di definire una struttura standard dei provvedimenti amministrativi e delle citazioni di altri atti amministrativi. Il riferimento è alla "Guida per la redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti"¹⁵, manuale predisposto da un gruppo di lavoro promosso da Accademia della Crusca e ITTIG CNR, liberamente consultabile in Rete e che nel corso degli anni ha conosciuto numerose esperienze di adozione e condivisione.¹⁶

Sul secondo fronte, le attività svolte negli anni hanno riguardato la ideazione, lo sviluppo e l'uso di software in grado di facilitare l'utilizzo degli standard linguistici e informatici sopra menzionati.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle prime applicazioni legimatiche messe a punto per il controllo ex post dei testi normativi in relazione alla applicazione o meno degli standard previsti dalle regole di drafting normativo. Si pensi in tal senso alla esperienza del software Lexedit, che, sviluppato per la Camera dei Deputati, aveva come finalità quello di implementare alcuni controlli sul rispetto della struttura formale degli atti normativi, ma anche di facilitare la formulazione di particolari disposizioni, ad esempio le modifiche testuali esplicite, o di nessi (come i riferimenti testuali ad altre norme).

Nell'ambito delle attività del progetto NIR è stato poi sviluppato l'editore XMLeges destinato proprio alla stesura di testi normativi, che rispettassero sia le norme di

publication, in Proceedings of ICAIL Workshop on e-Government: Modelling Norms and Concepts as Key Issues, 2003, pp. 69-78.

¹³ A. BOLIOLI, L. DINI, P. MERCATALI, F. ROMANO, *For the Automated Mark-up of Italian Legislative Texts in XML*, in T.J.M. BENCH-CAPON, A. DASKALOPULU AND R.G.F. WINKELS (a cura di), *Legal Knowledge and Information Systems. Jurix 2002, The Fifteenth Annual Conference*, Amsterdam, IOS Press, 2002.

¹⁴ P. MERCATALI, F. ROMANO, R. FABRIZI, G. BECCHI, *Digital Budgets for Town Administrations. Participation, Transparency and Reverse Process Engineering*, in 1st International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2007), Macao, China 10-13 December 2007 e anche F. ROMANO, *La gestione delle informazioni nel progetto TeleP@B: progettazione di strumenti per l'accesso semplificato ai documenti del bilancio*, in "Informatica e diritto", 2006, vol. XXXII, fasc. 1, pp. 201-226.

¹⁵ GRUPPO DI LAVORO PROMOSSO DA ITTIG E ACCADEMIA DELLA CRUSCA (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Firenze, Ittig-Cnr, 2011, p. 115.

¹⁶ F. ROMANO, *Adozione, diffusione e citazione della "Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti": alcune esperienze*, in S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, PUP, 2016, pp. 211-233.

drafting, sia, di conseguenza, gli standard informatici previsti dal progetto (DTD Document Type Definition)¹⁷. Questo tipo di software, era pensato sia per un possibile utilizzo ex ante, ma anche come strumento per la mappatura e conversione in formato XML di testi nati in altri formati¹⁸.

La sempre maggiore potenza di calcolo dell'intelligenza artificiale, abbinata alla disponibilità di "grandi quantità di dati" che "possono oggi essere usate per capire, analizzare e prevedere tendenze in tempo reale"¹⁹, lascia ipotizzare che nuove applicazioni legittime possano essere sviluppate al servizio del legislatore e degli altri produttori di atti normativi, anche con l'intento di produrre documenti facilmente fruibili dai cittadini²⁰.

La formalizzazione della struttura dei provvedimenti amministrativi alla quale si tendeva con le regole della Guida per gli atti amministrativi²¹, oltre a favorire la leggibilità di tali provvedimenti era tesa anche ad agevolarne il trattamento informatico e proprio a tale scopo erano stati predisposti i primi strumenti di edizione in grado di produrre provvedimenti amministrativi compatibili con lo standard proposto dalla Guida²².

Il terzo fronte sul quale IGSG negli anni è stato impegnato è infine quello della partecipazione a progetti, anche in ambito formativo, nei quali gli standard e gli strumenti predisposti trovassero applicazione.

Gli standard e gli strumenti predisposti nell'ambito del progetto NIR sono adoperati in molti contesti, il primo dei quali è stato la conversione di vasti patrimoni documentari nello standard XML-NIR anche al fine di poter rendere disponibili tali corpora nell'ambito di sistemi documentari più ampi (si pensi alle conversioni delle norme regionali poi confluite nel Portale Normattiva. Lo standard URN è usato anche per individuare e rendere navigabili i riferimenti normativi presenti nella banca dati DoGI. Per quanto riguarda la Guida per la redazione degli atti amministrativi, molte sono state in passato le attività di formazione per i funzionari pubblici che prevedevano la diffusione degli standard linguistici e di struttura del provvedimento amministrativo. Attualmente tale attività di diffusione di questi standard e delle

¹⁷ P. SPINOSA ET AL, *xmLegesEditor: an open-source Visual XML Editor for supporting Legal National Standards*, in: Proceedings of "V Legislative XML Workshop" (European University Institute, Fiesole, 14-16 June 2006), Firenze, European Press Academic Publishing, 2007.

¹⁸ M. RINALDI, *Xmleges-editor: Uno strumento per la gestione del consolidamento normativo*, in *Sistemi intelligenti (Online)* 27 (1), 2015, pp. 233-244.

¹⁹ A. ROSS, *Il nostro futuro. Come affrontare il mondo dei prossimi vent'anni*, Milano, Feltrinelli, 2016, p. 193.

²⁰ M. CHERUBINI, F. ROMANO, *Legiferare con l'Intelligenza Artificiale*, in "Journal of Ethics and Legal Technologies", Volume 4, Issue 1, 2022, pp. 41-64.

²¹ R. LIBERTINI, *Un nuovo schema per la motivazione degli atti amministrativi: i "visto" e i "considerato"*, in "Informatica e diritto", XXV, 2, pp. 237-246, 2016 e anche P. MERCATALI, F. ROMANO, *Standard linguistici e informatici per la redazione dei provvedimenti amministrativi: le formule "visto" e "considerato"*, in "Informatica e diritto", XXV, 2, 2016, pp. 247-258.

²² P. MERCATALI, F. ROMANO, *Padocs: un sistema esperto di redazione automatica di atti amministrativi*, in "L'amministrazione italiana", 2011, fasc. 9, pp.1136-1147.

metodologie del *legal design*, prosegue anche grazie ad una rete di studiosi e non solo, che si è attivata nel corso degli anni²³. Sempre più di frequente i ricercatori IGSG, assieme a ricercatori di altre istituzioni partecipano a corsi di formazione, master, laboratori con funzionari di enti pubblici²⁴. Non da ultimi per importanza, vanno menzionati i laboratori che vedono coinvolti le studentesse e gli studenti delle scuole superiori del territorio toscano e che mirano a far acquisire gli strumenti per decifrare la lingua dell'amministrazione attraverso percorsi didattici nei quali applicare le strategie di semplificazione adottate dai ricercatori nelle loro attività²⁵. Ma è nel Portale PAeSI (Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati) della Regione Toscana, che tali metodologie e tecnologie sono messe a fattore comune per rendere disponibile l'informazione giuridica per gli operatori della PA che operano nel settore dell'immigrazione ma anche per i cittadini immigrati. Nel paragrafo che segue saranno evidenziate alcune attività volte a migliorare l'accessibilità, intesa come comprensibilità delle informazioni giuridiche veicolate sul web. Le esperienze, che saranno brevemente descritte, hanno come fattore comune quello di "garantire un pubblico accesso all'informazione" come raccomandato dal punto 16.10 dell'Agenda ONU 2030 e, anche avendo a mente la sostenibilità di tale raccomandazione, dovranno essere sviluppate le tecnologie dell'informazione nel prossimo futuro.

3. Il Portale PAeSI

È il caso del portale pubblico della Regione Toscana PAeSI (Pubblica Amministrazione e Stranieri Immigrati) che, oltre a contenere database di dati legislativi in materia di immigrazione, trattati con editor XML in grado di supportare una lettura agevolata delle norme²⁶, sta sviluppando aree dedicate a cittadini²⁷ che hanno minore

²³ Il riferimento è all'Associazione per la qualità degli atti amministrativi - AQUAA - che fondata da ITTIG e Accademia della Crusca prevede nel suo statuto proprio la diffusione della Guida e promuove spesso attività formative e scientifiche (www.aquaa.it).

²⁴ Sono state svolte attività di formazione per molti comuni ed altri enti locali (ad esempio Firenze, Livorno, Città metropolitana di Venezia (https://www.igsg.cnr.it/2022/10/accordo_igsg_cmv/), ma anche per regioni (Regione Liguria) o per altri enti pubblici, come ad esempio la sede regionale INPS del Piemonte che negli anni scorsi ha avviato un ambizioso progetto per la semplificazione del linguaggio amministrativo (<https://www.igsg.cnr.it/2022/10/semplificazionepa/>). Ma i ricercatori IGSG sono stati anche coinvolti come docenti nel Master "La lingua del diritto" organizzato da Università di Pavia, Senato della Repubblica e CNR (<http://lalinguadeldiritto.unipv.it/master.html>).

²⁵ F. ROMANO, *Linguaggio giuridico e giovani: l'esperienza dei laboratori di progettazione di contenuti semplificati per i testi online della PA*, in "Italiano LinguaDue", volume 14 (2-2022), pp. 714-723, ma anche A. SALVI, C. CALDONAZZO, C. FIORAVANTI, F. ROMANO, T. CHIAPPELLI, S. MANGANI, M. FABBRI, E M. MUGNAI, *Percorsi di cittadinanza interculturale e digitale con le nuove generazioni: il progetto #IOPARTECIPO*, in "Rivista italiana di informatica e diritto", n. 2/2019, CNR - Roma, pp. 1-15.

²⁶ Si veda: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=ricercanormativa>.

²⁷ Si veda: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=schedemultilingue>.

dimestichezza con la lingua e la burocrazia italiana, utilizzando anche tecniche di *legal design* che mettono il cittadino al centro della progettazione dei contenuti informativi ad essi rivolti²⁸.

Il progetto - nato nel 2004 per rispondere all'esigenza di fornire un accesso unico e attendibile all'informazione giuridica in Rete nel dominio dell'immigrazione - è frutto della collaborazione tra varie istituzioni: la Regione Toscana, la Prefettura di Firenze e il CNR (dapprima con l'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica - ITTIG - oggi con IGSG)²⁹. Il progetto si è concretizzato nello sviluppo di un portale web che fornisce informazioni di livello nazionale e territoriale (per la Regione Toscana) su procedure, norme e servizi in materia di immigrazione attraverso due distinti sotto-siti, uno per gli "operatori" e l'altro per i "cittadini stranieri"³⁰. Le attività necessarie alla manutenzione e alla evoluzione del portale web, negli ultimi anni sono anche incardinate nell'ambito di progetti FAMI (Fondo Asilo, Migrazione, Integrazione 2014-2020) che vedono la Regione Toscana come capofila di partenariati, che comprendono, oltre al CNR, i comuni toscani, le aziende sanitarie, le scuole dei territori, ANCI Toscana, le Prefetture e ad altre istituzioni del territorio (come ad esempio le camere di commercio)³¹.

Attraverso l'accesso dedicato agli operatori è possibile visualizzare vari contenuti tra i quali si ricordano un database di norme in materia di immigrazione e un repository di procedure amministrative in materia di immigrazione, consultabili con varie chiavi di ricerca e cioè per percorsi di ingresso e soggiorno o per titolo del procedimento. Le risorse informative sono anche categorizzate e quindi reperibili dall'utente, in base ad alcune aree tematiche, ritenute significative per gli utenti del dominio. Si tratta di aree tematiche quali lavoro, istruzione e formazione, famiglia, casa ecc. Ciascuna area tematica può poi essere suddivisa in argomenti. Così, per esempio, l'area tematica lavoro è fruibile attraverso un menù che prevede le seguenti categorie: Regolarizzazione settore agricolo e domestico 2020; Decreto flussi; Lavoro subordinato; Lavoro domestico (colf e badanti); Lavoro stagionale; Casi particolari di lavoro - art. 27 TU; Ricerca; Lavoratori altamente qualificati - Carta blu UE; Lavoro

²⁸ C. FIORAVANTI, F. ROMANO, *Access to legal information for citizens and new citizens in Italy: using visual elements and adopting Legal Design methods to make administrative documents clearer and more effective*, in "Journal of open access to law", Vol. 7. No. 1, Special Issue on "Visual Law", 2019.

²⁹ C. FIORAVANTI, M. RINALDI, *Il sistema informativo PAeSI: un accesso telematico unico a informazioni, norme e procedimenti*, in "Informatica e diritto", 1-2, 2010, pp. 93-131.

³⁰ F. ROMANO, C. FIORAVANTI, *Strumenti per la cittadinanza digitale: il progetto PAeSI della Regione Toscana*, in L. LUATTI (a cura di), *Realtà virtuale, diritti concreti. Diritti Umani nell'Era della Cittadinanza Digitale*, Litograf, Città di Castello, 2016.

³¹ I progetti ai quali si fa riferimento sono stati negli ultimi anni: PAeSI Nel Mondo, #IOPARTECIPO, TEAMS. Le attività e gli output dei progetti sono visionabili ad esempio su <https://partecipa.toscana.it/web/-iopartecipo> e anche su <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=progetto-teams>, ma sono stati oggetto di articoli scientifici quali, ad esempio, G. GARDIELLO, C. FIORAVANTI, M. RINALDI, F. ROMANO, *Strumenti per il reperimento di informazioni rilevanti in Rete. Applicazioni nel dominio della comunicazione pubblica in materia di immigrazione in Italia*, in "AIDAInformazioni", 17, (1-2), 2022, pp. 69-88.

subordinato (sport); Riconoscimento titoli professionali; Lavoro autonomo; Creazione e gestione di un'impresa; Attesa occupazione; Sicurezza sul lavoro e domestica. Ogni categoria contiene, a sua volta, risorse suddivise fra: Informazioni in primo piano; Notizie; Ultime norme e circolari; Schede informative; Guide e pubblicazioni; Dottrina.

In questo ultimo caso, cioè quello relativo alla Dottrina, il Portale prevede, tramite un link esterno, che rinvia alla banca dati DoGI³², una selezione di documenti (riferimenti bibliografici di articoli della dottrina e talora abstract) individuati in base alle possibili materie di interesse per gli operatori.

La selezione del primo nucleo di documenti che è andato a implementare la sezione Dottrina del Portale è stata effettuata interrogando i dati DoGI in base a materie pertinenti dello schema di classificazione DoGI (descrittori) o in base agli atti normativi pertinenti (quelli presenti nella banca dati di PAESI). Così nel primo caso sono stati estratti documenti classificati in DoGI con descrittori quali "Emigrazione ed immigrazione", mentre nel secondo caso sono stati selezionati documenti contraddistinti anche da riferimenti normativi relativi a norme importanti del dominio immigrazione (ad esempio Legge 6 marzo 1998 n. 40, Legge del 30 luglio 2002 n.189, Decreto del Presidente della Repubblica del 18 ottobre 2004 n.334 ecc.). Tali chiavi di ricerca sono state integrate da una forma di interrogazione per parole-chiave (ad esempio "contributi", "permesso di soggiorno", "lavoratori extracomunitari"). I circa 3000 documenti individuati in tal modo, sono stati poi vagliati dai documentalisti del progetto che hanno verificato che i documenti selezionati fossero compatibili con le Aree tematiche del Portale. Il risultato di tale attività di filtro ha portato alla prima implementazione del servizio (che a regime viene aggiornato ogni bimestre, in coincidenza con l'aggiornamento della banca dati DoGI) che prevede così, ad esempio, risorse informative la cui classificazione vede coesistere i descrittori, le parole chiave di DoGI (Diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale (funzioni e compiti amministrativi), Servizi alla persona ed alla comunità, Emigrazione ed immigrazione, Diritto del lavoro, Lavoro subordinato, Collocamento) e i riferimenti normativi di dominio (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), con appositi TAG inseriti nella piattaforma DoGI che vanno a mappare le Aree tematiche del Portale PAESI (Lavoro, Decreto flussi ecc.)³³.

L'accesso operatori permette anche di accedere alla banca dati della normativa del dominio³⁴. Anche tale banca dati consente un accesso che si può definire "facilitato"

³² <http://dati.igsg.cnr.it/dogi>.

³³ I descrittori, le parole chiave e i riferimenti normativi esemplificati sono quelli attribuiti quali metadati alla risorsa bibliografica DoGI relativa a MAURIZIO TATARELLI, *Imprenditore tenuto a versare i contributi Inps anche per il lavoratore immigrato senza permesso. Il contratto concluso in violazione di legge non fa cadere le tutele a favore dello straniero*, in "Guida al Diritto", 47, 2010, pp. 56-59.

³⁴ La banca dati della normativa nazionale, ma ne esite anche una di atti comunali e di atti di carattere internazionale ed unionale è consultabile gratuitamente al link: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=ricercanormativa>. Al 28 marzo 2023 la banca dati conteneva 3502 documenti (l'ultimo inserito era la Circolare ispettorato nazionale del lavoro del 21 marzo 2023 n. 2066. Oggetto: Decreto-

ai documenti giuridici. Per ogni norma, infatti, è possibile consultare il testo vigente, ma anche ricostruire le diverse versioni del testo in modalità multivigente (cioè visualizzando le modifiche testuali esplicite applicate al testo storico ad una certa data). Un intuitivo sistema di colori (rosso per il testo di disposizioni abrogate, verde per quelle inserite) permette di ricostruire visivamente il testo vigente, mentre il riconoscimento e la marcatura automatica dei riferimenti normativi consente la navigazione ipertestuale fra le norme³⁵.

L'accesso operatori consente anche di visualizzare notizie su seminari e corsi, avvisi e bandi oltre ad altre notizie comunque rilevanti per il dominio di riferimento.

Come anticipato, il Portale prevede poi uno specifico accesso per i cittadini. Questa vista del Portale indirizza gli utenti verso contenuti profilati secondo le loro principali esigenze. Tali contenuti sono, tra gli altri, le schede informative multilingue, l'accesso diretto ai servizi dei comuni toscani, i riferimenti agli sportelli immigrazione ed altre notizie utili.

Le schede informative multilingue sono schede informative sulle procedure amministrative più azionate dai cittadini stranieri, comunicate con un linguaggio semplificato e tradotte in lingua. L'attività di semplificazione di tali contenuti ha riguardato non solo il lessico ma anche la struttura sintattica e l'organizzazione del testo. Ad una prima attività di semplificazione - che ha fatto uso soprattutto di strumenti teorici per la semplificazione di lessico, sintassi e organizzazione testuale quali, ad esempio la Guida per la redazione degli atti amministrativi³⁶, la Guida all'uso delle parole³⁷, le linee guida di usabilità dei contenuti web³⁸ - è seguita una seconda fase che ha visto il coinvolgimento di mediatori linguistico-culturali, insegnanti di Italiano L2, funzionari amministrativi, cittadini stranieri, per effettuare test di usabilità dei contenuti prodotti³⁹. Talora si è fatto ricorso anche a strumenti di leggibilità che testassero la fruibilità dei contenuti prodotti dopo la prima fase di semplificazione. Proprio lo svolgimento di questa fase di verifica dei contenuti prodotti ha fatto emergere la necessità di creare un glossario semplificato di termini burocratici, funzionale alla comprensione delle schede procedurali. Tale glossario

legge 10 marzo 2023 n. 20 - Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare. - Misure per la semplificazione e accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro).

³⁵ M. RINALDI, *Strumenti informatici di servizio ai cittadini stranieri: la banca dati normativa PAESI*, in "Cyberspazio e diritto", vol. 14, fasc. 3, 2013, pp. 345-359.

³⁶ GRUPPO DI LAVORO PROMOSSO DA ITTIG CNR E ACCADEMIA DELLA CRUSCA, *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Firenze, ITTIG, 2011.

³⁷ T. DE MAURO, *Guida all'uso delle parole Come parlare e scrivere semplice e preciso Uno stile italiano per capire e farsi capire*, Roma, Editori riuniti, 1980.

³⁸ J. NIELSEN, H. LORANGER, *Web usability 2.0. L'usabilità che conta*, Milano, Apogeo, 2010.

³⁹ C. FIORAVANTI, F. ROMANO, *Stakeholders Engagement to Simplify Communication of Administrative Procedures in the Field of Immigration: Experimentation of Methods and Tools*, in SHEFALI VIRKAR ET AL. (a cura di), *Proceedings of the International Conference EGOV-CeDEM-ePart 2018, Danube University Krems, Austria, 3-5 settembre 2018*, Edition Donau-Universität Krems, 2018, pp. 183-190.

digitale semplificato è stato prodotto e reso disponibile sempre sul Portale⁴⁰. Accanto ad un suo uso in modalità ipertestuale, cioè fruibile ogni volta che una parola complessa e quindi glossata è presente in una delle schede semplificate, se ne è previsto anche un uso come strumento autonomo con funzioni didattiche⁴¹.

Per la semplificazione delle schede sulle procedure amministrative, per il glossario, ma anche per produrre altri contenuti – come ad esempio la Guida “Lavoro autonomo e cittadini non UE: guida alle procedure, agli strumenti e alle opportunità”⁴² o le Schede informative semplificate multilingue su bonus e agevolazioni – è stato usato un approccio incentrato sull’utenza di riferimento che ha previsto lo svolgimento di focus group, la produzione e somministrazione di questionari e la proposta di domande mirate sulle varie procedure. Tale approccio è quello previsto anche in molte linee guida per la semplificazione dei testi, non solo istituzionali. Così, ad esempio, la regola 29 (Verifica della stesura del testo) della già citata Guida suggerisce di “verificare la completezza e la correttezza delle informazioni attraverso la revisione del testo, verificare la semplicità e la comprensibilità del testo attraverso la sua rilettura e sottoporre il testo a un’ulteriore revisione e rilettura da persona diversa dal redattore per verificare la sua comprensibilità”⁴³. Bisognerebbe, in definitiva, che si adottasse un metodo scientifico che preveda il processo PDCA: (*Plan*, pianificare a fondo prima di agire; *Do*, mettere in atto le azioni studiate; *Check*, verificare quale è l’esito delle azioni; *Act*, standardizzare se l’esito è positivo)⁴⁴.

Le difficoltà nel reperimento di informazioni rilevanti per accedere a procedure e servizi pubblici, specie in ambito comunale, ha suggerito di prevedere sul Portale anche un accesso diretto a tale tipo di risorsa informativa. Infatti è stato possibile verificare, attraverso varie mappature dei siti di amministrazioni comunali che, talora, le informazioni destinate ai cittadini sembrano essere state predisposte privilegiando “un approccio *administration oriented* piuttosto che *user oriented*”⁴⁵. Ad avvalorare questa analisi ci sarebbero altri elementi quali, ad esempio, la presenza di un

⁴⁰ C. FIORAVANTI, F. ROMANO, M. C. TORCHIA, *Terminologia giuridica e inclusione: un glossario digitale semplificato in materia di immigrazione*, in ELENA CHIOCCHETTI, NATASCIA RALLI (a cura di), *Risorse e strumenti per l’elaborazione e la diffusione della terminologia in Italia*, Bolzano, Eurac Research, 2022, pp. 90-101, e anche C. FIORAVANTI, F. ROMANO, *Easy-to-read for migrant inclusion: creating a glossary on public administration terminology*, abstract in atti di convegno KLAARA 2021 - 2nd Conference on Easy-to-Read Language Research, Online, august 30/31st 2021.

⁴¹ Il glossario semplificato di termini amministrativi per l’immigrazione è liberamente consultabile al seguente indirizzo: <https://www2.immigrazione.regione.toscana.it/?q=glossario>.

⁴² S. MENALDI, P. RABATTI, C. FIORAVANTI, F. ROMANO, *Lavoro autonomo e cittadini non UE guida alle procedure, agli strumenti e alle opportunità*, 2019, pubblicazione cartacea e online su www.immigrazione.regione.toscana.it www.fi.camcom.gov.it

⁴³ GRUPPO DI LAVORO PROMOSSO DA ITTIG E ACCADEMIA DELLA CRUSCA (a cura di), *Guida alla redazione degli atti amministrativi. Regole e suggerimenti*, Firenze, Ittig-Cnr, 2011, pp. 40-41.

⁴⁴ P. MUSUMECI, *La comunicazione pubblica efficace: metodi e strategie*, Milano, Guerini e Associati, 2003, pp. 234-235.

⁴⁵ A. LOVARI, L. MASINI, *Lo sguardo del cittadino: bisogni comunicativi e dinamiche relazionali nel web sociale abitato dalla PA*, in M. MASINI, A. LOVARI, S. BENENATI (a cura di), *Tecnologie digitali per la comunicazione pubblica*, Acireale-Roma, Bonanno, 2013, p. 65.

lessico non semplice, ma anche la mancata uniformità nei titoli di pagine relative a medesimi servizi e a medesime procedure o la pubblicazione delle informazioni su siti di diverse istituzioni (comuni ma anche società della salute, unione di comuni ecc.). Come noto, l'usabilità di un sito andrebbe valutata facendo riferimento ai "bisogni dell'utente" al quale andrebbero forniti "facilità di accesso e navigabilità" e una adeguata possibilità di "comprensione dei contenuti", tenendo conto della completezza degli stessi⁴⁶.

Per questo motivo sul Portale le informazioni relative a questi servizi sono state organizzate in uno schema concettuale che dovrebbe riprodurre le informazioni di maggiore interesse per questo target di utenti. In particolare i contenuti sono stati suddivisi in materie-evento della vita (Casa – residenza, Matrimonio, Cittadinanza, Aiuti economici, Casa – abitare; Scuola – iscrizioni scolastiche; Scuola – servizio servizi scolastici; Mediazione interculturale; Servizi sociali; Morte; Tasse e multe; Lavoro; Minori e donne). Qualora non siano presenti sui siti dei comuni apposite pagine informative dedicate ai servizi previsti dallo schema concettuale prestabilito, sono azionabili dei link che rinviano alle pagine degli "sportelli immigrazione" e, nel caso in cui essi non siano presenti nel comune mappato, alle pagine relative all'URP comunale (nel caso in cui anche tale ufficio non sia presente nel comune o comunque non abbia una pagina web dedicata è stato stabilito un link con la pagina dei 'contatti' del comune o con la homepage).

4. Note conclusive e sviluppi futuri

Nel presente saggio è stato reso conto delle attività che nel corso degli anni sono state svolte per rendere l'informazione giuridica più accessibile da parte dei cittadini. Marcature XML in grado di rendere il testo normativo "autoesplicativo"⁴⁷, editori per la redazione di leggi e atti amministrativi in grado di aumentarne la qualità formale e quindi anche la leggibilità, glossari digitali, mappe visuali, contenuti informativi semplificati, ma anche laboratori e corsi di formazione, altro non sono che glosse digitali e strumenti per decifrare la lingua del diritto e dell'amministrazione, esigenza peraltro non nuova come dimostrano i volgarizzamenti dal latino in volgare degli statuti cittadini dei comuni italiani. Tobia Sirti che curò la traduzione degli Statuti della città di Lucca (1539) si doleva per non aver potuto inserire in appendice all'opera un glossario per spiegare quei "termini e vocaboli proprii della scienza legale" che "non hanno volgare vocabolo che gli confaccia, ne chiarire si possono se non per lungo circuito di parole"⁴⁸.

⁴⁶ M. V. RIZZO, A. BORDI, *La Comunicazione istituzionale sul web. Alla ricerca del sito perfetto*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2009, pp. XII-XIII.

⁴⁷ C. BIAGIOLI, *Modelli funzionali delle leggi. Verso testi legislativi autoesplicativi*, Firenze, EPAP, 2009.

⁴⁸ La citazione è tratta da P. FIORELLI, *Il primo vocabolario giuridico italiano*, in AA.VV. *Scritti in*

In futuro tali glosse non saranno probabilmente opera diretta dell'uomo, ma saranno prodotte anche grazie agli strumenti messi a disposizione dall'Intelligenza artificiale, come già si ipotizza e si sperimenta in più di un progetto teso alla semplificazione dell'interazione tra cittadini e pubblica amministrazione⁴⁹. Le tecnologie di trattamento automatico del linguaggio potranno essere usate al fine di “aumentare le capacità di comunicare e rendere più comprensibile l'informazione giuridica e in particolare le informazioni provenienti dal legislatore e dalla pubblica amministrazione”⁵⁰, al fine di ridurre le asimmetrie informative che da molti anni vedono contrapporsi istituzioni e cittadini, specie in società sempre più aperte e plurali, nelle quali l'esigenza “di dover comunicare, sperabilmente in modo chiaro anche con i più di cinque milioni di cittadini stranieri residenti” è andata a scontrarsi con “problemi di lunga data ancora in gran parte irrisolti, primo fra tutti la poco chiara, ambigua, talvolta pessima comunicazione pubblica e istituzionale con i cittadini”⁵¹.

memoria di Antonino Giuffrè, vol. I, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 493-500, ma gli statuti sono visualizzabili anche tramite l'archivio digitale LLI - Lingua legislativa italiana su <http://www.ittig.cnr.it/BancheDatiGuide/lli/index.html>.

⁴⁹ TASK FORCE SULL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE DELL'AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE (a cura di), *Libro Bianco sull'Intelligenza Artificiale al servizio del cittadino*, Versione 1.0, Marzo 2018, p. 68.

⁵⁰ M. CHERUBINI, F. ROMANO, A. BOLIOLI, N. DE FRANCESCO, I. BENEDETTO, *La summarization di testi giuridici: una sperimentazione con GPT-3*, in “Rivista italiana di informatica e diritto”, 5, 1, 2023, p. 2.

⁵¹ S. LUBELLO, *Il diritto da vicino. Intorno ad alcune parole giuridiche dell'italiano*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2022, p. 78.

INFORMATICA GIURIDICA E IMPRESA: NUOVE PROSPETTIVE DI CORPORATE DIGITAL RESPONSIBILITY

Riccardo M. Colangelo

Abstract: Il contributo intende evidenziare l'importanza della digitalizzazione e dell'innovazione tanto nella pubblica amministrazione quanto nell'esercizio dell'attività di impresa, partendo da quanto emerge dalla prima missione del PNRR. Con particolare riguardo alla digitalizzazione del diritto societario, si propone un approccio informatico-giuridico "by design", richiamando altresì una nozione ampia di Corporate Digital Responsibility, in relazione, in particolare, ai profili di applicabilità all'impresa del Codice dell'Amministrazione Digitale, nonché alla vigente normativa in materia di accessibilità e, *de iure condendo*, alla proposta di regolamento sull'Intelligenza Artificiale.

The contribution aims to highlight the importance of digitalization and innovation both in public administration and in the exercise of business activity, starting from the first mission of the PNRR. Regarding the digitalization of company law, an IT-legal approach "by design" is suggested, also referring to a broad concept of Corporate Digital Responsibility, in relation to the enforceability in that field of the "Codice dell'Amministrazione Digitale", as well as the legislation on accessibility and, de iure condendo, the proposal for the Artificial Intelligence Act.

Parole chiave: Informatica giuridica, impresa, digitalizzazione del diritto societario, Corporate Digital Responsibility, accessibilità, intelligenza artificiale

Sommario: 1. Esigenze di digitalizzazione e competenze di informatica (giuridica) nel PNRR - 2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale e l'impresa - 3. Spunti per una nozione ampia di Corporate Digital Responsibility - 4. La normativa in materia di accessibilità, tra pubblico e privato - 5. La disciplina che non c'è

1. Esigenze di digitalizzazione e competenze di informatica (giuridica) nel PNRR

Nel contesto dell'amministrazione pubblica, la nozione di digitalizzazione – da non intendersi nell'accezione tecnico-informatica di conversione da analogico a digitale, a meno di voler compiere un'operazione ermeneutica dagli esiti piuttosto inadeguati e riduttivi – richiama l'esigenza di un vero e proprio cambiamento di paradigma nel-

la governance e nella gestione ordinaria di quei processi che si rendono necessari a garantire il buon andamento dell'amministrazione¹.

Similmente, anche il mondo dell'impresa si trova a beneficiare di quanto, indirettamente o meno, afferisce alla transizione digitale².

Il PNRR pare non sottovalutare tali aspetti: nello specifico, ed in modo particolarmente significativo, digitalizzazione ed innovazione vengano considerate, nella prima missione del PNRR, esigenze proprie tanto della pubblica amministrazione quanto del sistema produttivo³.

Ciò emerge, in particolare, dalla disamina della missione 1 del PNRR, relativa a "digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"⁴ e a propria volta articolata in più componenti, le prime delle quali concernono rispettivamente gli ambiti della "digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" e della "digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo". Le componenti in questione risultano espressamente finalizzate, tra le altre cose, a "rendere la Pubblica Amministrazione la migliore "alleata" di cittadini e imprese" e ad aumentare la competitività, anche a livello internazionale, delle imprese, in particolare delle PMI, anche tramite investimenti in tecnologia, ricerca e sviluppo, nonché creando quei presupposti infrastrutturali che, tramite un più efficiente accesso alla Rete, consentano "alle imprese di catturare i benefici della digitalizzazione e più in generale per realizzare pienamente l'obiettivo di *gigabit society*"⁵.

Non si dimentichi, inoltre, come anche nel contesto del PNRR venga sottolineato il legame tra digitalizzazione, in particolar modo della pubblica amministrazione, e competenze *lato sensu* informatiche⁶; in realtà, a rigore, queste ultime non potrebbero non ricomprendere riferimenti all'informatica giuridica⁷. In argomento, si consideri come, ad esempio, un effettivo esercizio telematico dei propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione, da parte di cittadini e anche nel contesto dell'impresa, presupponga la previa acquisizione di solide competenze in materia, necessariamente teorico-pratiche⁸ e, purtroppo, sempre più rare da acquisire

¹ Si rimanda, per tutti, a LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022.

² *Ex multis*, si veda FRANCO, NUCCIO, *Trasformazione digitale e sostenibile. Una prospettiva di management*, Torino, Giappichelli, 2021.

³ Cfr. <https://www.governo.it/it/approfondimento/le-missioni-e-le-componenti-del-pnrr/16700>.

⁴ Come emerge dal PNRR, la cui versione aggiornata è consultabile all'URL: <https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>, 87 ss.

⁵ *Ibidem*, 88.

⁶ Cfr. <https://www.governo.it/it/approfondimento/digitalizzazione-innovazione-competitivita-cultura/16701>

⁷ Si noti come l'assenza di riferimenti espressi all'informatica giuridica sia riscontrabile non solo nell'ambito di quanto concerne nello specifico le competenze digitali, ma anche, più in generale, all'interno del PNRR.

⁸ Ciò emerge anche dalla raccomandazione N. R (80) 3, del 30 aprile 1980, mediante la quale il Consiglio d'Europa ha promosso "l'insegnamento, la ricerca e la formazione in materia di «Informatica e diritto», riportata in *Informatica e diritto*, 1982, 2, 209-216 e consultabile all'URL: <http://www.ittig>.

nel corso degli studi universitari. Occorre, infatti, tenere in debita considerazione quanto attualmente disposto dal d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 non solo in merito alla formazione dei dipendenti e dirigenti pubblici⁹, ma anche per quanto concerne l'alfabetizzazione informatica dei cittadini, in relazione alla quale, peraltro, rivestono un significativo ruolo talune società¹⁰.

2. Il Codice dell'Amministrazione Digitale e l'impresa

La prima missione del PNNR, tuttavia, non si limita a richiamare, tanto nel settore pubblico quanto in quello d'impresa, l'opportuno, e talora necessario, ricorso fattuale a multiformi tecnologie informatiche, ma invita a ricordare come il medesimo possa avere delle ricadute giuridicamente significative e, segnatamente, rilevanti nell'ambito del diritto dell'informatica, a sua volta ricompreso nel contesto di una nozione ampia di informatica giuridica¹¹.

Nello specifico ambito che qui interessa, quindi, la digitalizzazione dell'attività di impresa¹² comporta crescenti questioni rilevanti di diritto dell'informatica, nel contesto di una progressiva "digitalizzazione del diritto societario"¹³ – settore che, peraltro,

cnr.it/EditoriaServizi/AttivitaEditoriale/InformaticaEDiritto/1982_02_209-227_Panorama.pdf.

⁹ In argomento, si richiama l'art. 13, comma 1, d.lgs. 82/2005, in cui si prevede che le pubbliche amministrazioni attuino, tra l'altro, "politiche [...] di formazione del personale finalizzate alla conoscenza e all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché dei temi relativi all'accessibilità e alle tecnologie assistive, ai sensi dell'articolo 8 della legge 9 gennaio 2004, n. 4". Il successivo comma 1-bis ricomprende espressamente, tra le competenze da acquisire, quelle "tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali dei dirigenti, per la transizione alla modalità operativa digitale".

¹⁰ L'art. 8, d.lgs. 82/2005 dispone che lo Stato, le pubbliche amministrazioni, i gestori di servizi pubblici, "ivi comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse" e le società a controllo pubblico, promuovano "iniziative volte a favorire la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione, anche al fine di favorire lo sviluppo di competenze di informatica giuridica e l'utilizzo dei servizi digitali delle pubbliche amministrazioni con azioni specifiche e concrete, avvalendosi di un insieme di mezzi diversi fra i quali il servizio radiotelevisivo".

¹¹ In argomento, SARTOR, *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Torino, Giappichelli, 2022, 25, pur non escludendo che "specifiche questioni di diritto dell'informatica possano essere approfondite all'interno delle diverse materie giuridiche cui esse afferiscono", sostiene l'esigenza di una "trattazione unitaria e integrata" del diritto dell'informatica, ricomprendendo quest'ultimo "nell'ambito dell'informatica giuridica ampiamente intesa". In relazione ad un'accezione ampia di informatica giuridica si veda anche BORRUSO, RUSSO, TIBERI, *L'informatica per il giurista. Dal bit a Internet*, Milano, Giuffrè, 2009, 1-2.

¹² *Ex multis*, si veda ABRIANI, SCHNEIDER, *Diritto delle imprese e intelligenza artificiale. Dalla Fintech alla Corptech*, Bologna, Il Mulino, 2021, 119.

¹³ In argomento, siano sufficienti i riferimenti a BIANCHINI, GASPARRI, RESTA, TROVATORE, ZOPPINI (a cura di), *Gli sviluppi tecnologici del diritto societario*, Quaderni giuridici CONSOB, 23, maggio 2022 e, in ambito europeo, a: HIGH LEVEL FORUM ON THE CAPITAL MARKETS UNION, *A new Vision for Europe's*

“ha posto una discreta resistenza al cambiamento”¹⁴.

D'altra parte, risulta particolarmente interessante notare come la più recente produzione dottrinale in materia, oltre a considerare la normativa di settore, riconosca un ruolo centrale al Codice dell'Amministrazione Digitale, “che ha rappresentato e rappresenta tutt'oggi una pietra miliare nel processo di modernizzazione del nostro Paese”¹⁵.

Infatti, il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, pur recante “Codice dell'Amministrazione Digitale”, non disciplina solamente l'amministrazione pubblica digitale, né i rapporti, mediati da strumenti informatici e telematici, tra i cittadini e l'amministrazione¹⁶. Esso racchiude in sé pure alcune norme di chiara applicabilità anche al mondo dell'impresa, talora anche a prescindere da quanto pertiene alla relazione con la PA. Senza pretesa di esaustività, si considerino, sul punto, i numerosi ed espressi riferimenti alle imprese attualmente contenuti nel Codice dell'Amministrazione Digitale. Tra essi, risulta opportuno operare un sintetico richiamo ai seguenti articoli: 3-bis (che, al comma 1, impone anche ai “soggetti tenuti all'iscrizione nel registro delle imprese [...] l'obbligo di dotarsi di un domicilio digitale”), 5-bis (ove si dispone che “la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”¹⁷), 6 e 6-bis (in relazione all'Indice nazionale dei domicili digitali INI-PEC anche per quanto concerne le imprese), 12 e 14 (relativi anche ai benefici derivanti alle imprese dalla digitalizzazione rispettivamente dell'amministrazione in senso ampio e di regioni ed enti locali), 15 (ove, al comma 2, si prevede la razionalizzazione e semplificazione, a titolo esemplificativo, dei procedimenti amministrativi e delle modalità di presentazione delle istanze, anche da parte delle imprese¹⁸), 43 (che, al comma 1-bis, prevede una espressa deroga in merito agli obblighi di conservazione documentale incombenti sulle imprese), 60 (relativo alle basi di dati di interesse nazionale, tra cui figura anche il registro delle imprese), 64 (che disciplina il sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini e imprese)¹⁹.

capital markets. Final Report, 2020 e THE INFORMAL COMPANY LAW EXPERT GROUP (ICLEG), *Report on digitalisation in company law*, 2016.

¹⁴ Sia consentito il riferimento a CERRATO, COLANGELO, *Costituzione online e costituzione mediante smart contracts. Conferimenti e finanziamenti (obbligazioni, S.F.P.) in criptovaluta*, in *Trattato delle Società* diretto da Donativi, Tomo I, Milano, UTET Giuridica, 2022, 1088.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Per quanto concerne i principi generali, si rimanda alla sezione II del capo I del Codice dell'Amministrazione Digitale (“Carta della cittadinanza digitale”).

¹⁷ Il disposto del medesimo art. 5-bis, d.lgs. 82/2005, inoltre, contempla le medesime modalità per l'adozione e comunicazione, da parte della pubblica amministrazione di “atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese”.

¹⁸ Tali ambiti, peraltro, non sono alieni ai compiti di progettazione e coordinamento propri del responsabile della transizione digitale, a norma dell'art. 17, d.lgs. 82/2005.

¹⁹ Giova sottolineare come, a norma dell'art. 61, comma 2, lettera d), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179, l'espressione “cittadini e imprese”, ovunque ricorra nel Codice dell'Amministrazione Digitale, debba

Più in generale, comunque, non possono sottacersi riferimenti ad istituti fisiologicamente caratterizzati da una rilevanza trasversale: è questo il caso, a titolo esemplificativo, della disciplina della firma digitale²⁰, che riveste un ruolo centrale anche ai fini della compiuta comprensione della normativa di settore direttamente rilevante nel contesto della digitalizzazione del diritto societario, come emerge, con singolare rilevanza, in relazione alla recente modalità di costituzione on line di taluni tipi societari²¹.

3. Spunti per una nozione ampia di Corporate Digital Responsibility

Per quanto concerne più direttamente i punti di contatto tra informatica giuridica ed esercizio dell'attività di impresa, risulta ormai chiaro come essi emergano già nella normativa speciale che, nel contesto societario, disciplina taluni aspetti rilevanti in ambito digitale.

Le considerazioni sinora proposte, tuttavia, permettono di riscontrare ulteriori e rilevanti punti di contatto anche al di fuori di tale ambito. Si pensi, in argomento, non solo ai numerosi profili di applicabilità all'impresa del Codice dell'Amministrazione Digitale – così come delle linee guida AgID che, a norma dell'art. 71, d.lgs. 82/2005, contengono le “regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione” del medesimo – ma anche a quanto previsto da ulteriori atti normativi non direttamente concernenti l'ambito societario, dai più noti concernenti la *data protection*²² fino a quelli in materia di accessibilità.

Da una complessiva visione del quadro sinora delineato risulta quindi possibile individuare la crescente importanza di un corretto approccio informatico-giuridico “*by design*”²³, sempre più caratterizzato da profili di complessità.

intendersi come “soggetti giuridici”.

²⁰ Per tutti, si rimanda a ONEDA, *P7M: la busta crittografica e la firma digitale*, in *Il diritto di Internet nell'era digitale*, a cura di Cassano e Previti, Milano, Giuffrè, 2020, 683 ss.

²¹ Si richiama, in argomento, il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 183, che recepisce la direttiva UE 2019/1151 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, recante modifica della direttiva UE 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario.

^{Sul} punto, in dottrina, si rimanda a CERRATO, COLANGELO, *op. cit.*, 1105-1112.

²² Con particolare riferimento alla vigente normativa eurolunitaria di cui al regolamento UE 2016/679, meglio noto con l'acronimo GDPR.

²³ Si intende evocare analogicamente in questa sede quanto disposto *ex art.* 25, paragrafo 1, GDPR in relazione alla “protezione dei dati fin dalla progettazione”: “Tenendo conto dello stato dell'arte e dei costi di attuazione, nonché della natura, dell'ambito di applicazione, del contesto e delle finalità del trattamento, come anche dei rischi aventi probabilità e gravità diverse per i diritti e le libertà delle persone fisiche costituiti dal trattamento, sia al momento di determinare i mezzi del trattamento sia all'atto del trattamento stesso il titolare del trattamento mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate, quali la pseudonimizzazione, volte ad attuare in modo efficace i principi di protezione

In argomento, nella dottrina italiana non mancano voci autorevoli che, in senso sostanzialmente conforme a quanto sinora affermato, sottolineano come, ai fini della corretta “gestione responsabile della tecnologia” nel contesto societario, venga richiesto all’organo amministrativo un *quid pluris* rispetto alla mera *compliance*, tanto da riconoscere l’emersione, nel contesto del più vasto ambito della responsabilità sociale d’impresa, della c.d. *Corporate Digital Responsibility*, intesa come “sottocategoria” della medesima, relativa a “coessenziali profili di responsabilità digitale di quelle società che includono nei propri assetti tecnologie di intelligenza artificiale” o, più ampiamente, “alla responsabilità sociale delle imprese di strutturare e utilizzare correttamente le tecnologie societarie, avendo attento riguardo ai possibili impatti sociali e ambientali delle stesse”²⁴.

Nonostante la produzione dottrinale in materia risulti operare le prime concrete declinazioni di tale nozione in relazione a quanto pertiene all’intelligenza artificiale²⁵ e talora alla *data protection*, il giurista informatico, nella consapevolezza della complessità e della multidisciplinarietà del tema, è fisiologicamente stimolato ad abbracciare una nozione ampia di *Corporate Digital Responsibility*²⁶ che, accanto a quelli poc’anzi citati, contempra e racchiuda in sé ulteriori ambiti, forse meno attenzionati, ma altrettanto meritevoli di considerazione anche nel contesto societario.

4. La normativa in materia di accessibilità, tra pubblico e privato

Come si è visto, tra le norme “extravaganti” rispetto al Codice dell’Amministrazione Digitale che interessano in questa sede, in quanto sanciti obblighi applicabili sia al settore pubblico che a quello privato, vi sono quelle in materia di accessibilità, di cui alla l. 9 gennaio 2004, n. 4, recante “Disposizioni per favorire e semplificare l’accesso degli utenti e, in particolare, delle persone con disabilità agli strumenti informatici”²⁷.

Uno sguardo diacronico consente di apprezzare tale disciplina anche per un ulteriore profilo, considerando come la medesima, inizialmente dettata principalmente

dei dati, quali la minimizzazione, e a integrare nel trattamento le necessarie garanzie al fine di soddisfare i requisiti del presente regolamento e tutelare i diritti degli interessati”.

²⁴ Così SCHNEIDER, *Intelligenza artificiale, governance societaria e responsabilità sociale d’impresa: rischi e opportunità. Prima parte*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2022, 3, 711 ss., con particolare riguardo al paragrafo 6.

²⁵ Si vedano, in particolare, ABRIANI, *Intelligenza artificiale e fattori ESG*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2022, 8-9, 2018 ss. e ABRIANI, SCHNEIDER, *op. cit.*, 275 ss.

²⁶ Così come emerge nelle prime elaborazioni straniere della nozione, risalenti al 2020 e tratteggiate in ABRIANI, SCHNEIDER, *op. cit.*, 277-278.

²⁷ In origine, più semplicemente: “Disposizioni per favorire l’accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici”.

per il settore pubblico, abbia solo in un secondo momento esteso il proprio ambito di applicazione.

Essa, pur sancendo genericamente e formalmente “il diritto di ogni persona ad accedere a tutte le fonti di informazione e ai relativi servizi, ivi compresi quelli che si articolano attraverso gli strumenti informatici e telematici”, risulta anche – e soprattutto – caratterizzata dalla finalità di tutelare e garantire, specificamente e con un approccio sostanziale, il “diritto di accesso ai servizi informatici e telematici della pubblica amministrazione e ai servizi di pubblica utilità²⁸ da parte delle persone disabili, in ottemperanza al principio di uguaglianza ai sensi dell’articolo 3 della Costituzione”. Nello specifico, previo doveroso richiamo al Regolamento eIDAS ed ai *desiderata* emergenti dall’art. 15 del medesimo, rubricato “Accessibilità per le persone con disabilità”²⁹, occorre avere riguardo agli obblighi normativi di cui alla l. 4/2004, sottolineando, in particolare, come il relativo ambito di applicazione non risulti limitato alle sole amministrazioni pubbliche e agli enti pubblici economici e a quelli “di assistenza e di riabilitazione”, ma sia esteso anche, e *ab origine*, “alle aziende private concessionarie di servizi pubblici, alle aziende municipalizzate regionali, [...] alle aziende di trasporto e di telecomunicazione a prevalente partecipazione di capitale pubblico e alle aziende appaltatrici di servizi informatici”³⁰. Occorre inoltre considerare come, nel testo attualmente vigente della c.d. “legge Stanca”, l’elencazione di cui all’art. 3, comma 1 sia stata arricchita da riferimenti ulteriori, direttamente relativi, per quanto maggiormente interessa in questa sede, a “tutti i soggetti che usufruiscono di contributi pubblici o agevolazioni per l’erogazione dei propri servizi tramite sistemi informativi o internet”³¹. Ciò costituisce un evidente ampliamento dell’ambito di applicabilità della normativa in commento.

Al riguardo, ancor più significativo risulta quanto disposto dal successivo comma 1-bis³², che impone *expressis verbis* l’osservanza della disciplina in materia di accessibilità anche in ambito societario – peraltro, a titolo esemplificativo, con potenziali ricadute anche nel contesto della digitalizzazione assembleare.

Viene infatti sancita l’estensione dell’applicabilità della normativa *de qua* “ai soggetti giuridici diversi da quelli di cui al comma 1”, seppur nei soli casi in cui sussistano due requisiti: il primo concerne l’attività svolta, che deve necessariamente consistere

²⁸ Il vigente disposto del comma 2, come modificato dall’art. 29, comma 1, lettera a), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ricomprende nell’oggetto di tale diritto di accesso – ricorrendo a una tecnica normativa piuttosto ridondante – anche le “strutture” e i “servizi aperti o forniti al pubblico attraverso i nuovi sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione in rete”.

²⁹ L’art. 15 dispone che “ove possibile, i servizi fiduciari prestati e i prodotti destinati all’utilizzatore finale impiegati per la prestazione di detti servizi sono resi accessibili alle persone con disabilità”.

³⁰ Così l’art. 1, comma 3, l. 4/2004.

³¹ Ciò ad opera dell’art. 9, comma 4, lettera a), d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

³² Si tratta di una novella piuttosto recente, considerato che l’introduzione del comma 1-bis all’art. 3 è stata disposta *ex art.* 29, comma 1, lettera c), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

nell'offerta di servizi al pubblico “attraverso siti web o applicazioni mobili³³”, mentre il secondo riguarda il fatturato medio relativo agli ultimi tre esercizi³⁴, il quale deve essere “superiore a cinquecento milioni di euro”.

5. La disciplina che non c'è

A completamento di quanto sinora argomentato, non è possibile non prendere in considerazione come le tecnologie informatiche – ed in particolare il sempre più attenzionato ambito dell'intelligenza artificiale – risultino caratterizzate da una certa manifesta asimmetria tra il crescente e talora, in un certo qual modo, sfrenato ricorso alle medesime – con riguardo all'esercizio dell'attività di impresa, ma non solo – e l'assenza di un quadro normativo cogente in materia.

Ciò emerge anche dalla recente attivazione dell'Autorità Garante per la protezione dei dati personali in relazione a ChatGPT³⁵, che rende evidente come, a monte rispetto alle criticità potenziali rilevanti per quanto attiene ai profili di *data protection*, vi possa essere anche l'assenza di significativi e specifici vincoli di carattere normativo direttamente relativi alla tecnologia in questione.

In argomento, la proposta di regolamento che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale³⁶ si presta a considerazioni *de iure condendo* che, pur non

³³ In argomento, non si dimentichi come il successivo comma 2 disponga una espressa deroga in relazione “ai contenuti che si trovano esclusivamente su dispositivi mobili o programmi utente per dispositivi mobili sviluppati per gruppi chiusi di utenti o per uso specifico in determinati contesti e non disponibili e usati da ampi segmenti di utenti”, così come “ai contenuti di extranet o intranet, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a-quater), pubblicati prima del 23 settembre 2019 fino a una loro revisione sostanziale”. Limitatamente ai casi in cui l'offerta di servizi al pubblico avvenga in concreto servendosi di app fruibili da dispositivi mobili, gli obblighi in materia di accessibilità sanciti dalla l. 4/2004, pertanto, non troverebbero necessariamente applicazione ogniqualvolta si riscontri il superamento della soglia di fatturato medio *ex lege* prevista.

³⁴ Il disposto dell'art. 3, comma 1-bis, l. 4/2004 si riferisce testualmente agli “ultimi tre anni di attività”.

³⁵ Il riferimento va al provvedimento n. 112 del 30 marzo 2023 (doc. web n. 9870832), consultabile all'URL: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9870847>.

In ordine al rapporto tra intelligenza artificiale e *data protection*, in dottrina, si rimanda, per tutti, a FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale e protezione dei dati personali*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2019, 7, 1670 ss.

³⁶ Si tratta della proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale (Legge sull'IA) e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione, del 21 aprile 2021. Il testo integrale è disponibile all'URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0206&from=IT>.

¹ⁿ dottrina, in argomento, si vedano, *ex multis*: SARTOR, *L'intelligenza artificiale e il diritto*, Torino, Giappichelli, 2022, 7 ss. e ALPA, *Quale modello normativo europeo per l'intelligenza artificiale?*, in *Contratto e Impresa*, 2021, 4, 1003 ss.

Nello specifico contesto del rapporto tra AI e diritto societario, si rimanda a quanto ampiamente argomentato in ABRIANI, Schneider, *op. cit.*, 119 ss. e COSSU, *Intelligenza artificiale e imputazione dell'impresa*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2022, 8-9, 2000 ss.

Non si dimentichino, inoltre, i profili di complementarietà riscontrabili tra quanto sinora tratteggiato e la proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle

concernendo – fisiologicamente – alcuna norma giuridica vigente, ben potrebbero orientare non solo gli sviluppatori, ma anche quanti decidono l’acquisizione e governano l’utilizzo, specialmente nel contesto societario, di siffatti strumenti. In altri termini, se la rapidità dello sviluppo tecnologico e le implicazioni che lo stesso comporta non consentono, di norma, un tempestivo ed efficace intervento da parte del legislatore, gli elementi, sempre più definiti, in ordine alla futura disciplina eurounitaria in materia potrebbero comunque giocare un ruolo interessante e rilevante, seppur ad oggi non formalmente vincolante, nel contesto di un ricorso alle tecnologie che miri ad essere attento non solo alle novità contingenti, ma anche alle complesse – e doverose – esigenze di *compliance*, così come a quanto più ampiamente afferisce alla nozione di *Corporate Digital Responsibility* ed all’approccio proattivo che la medesima potrebbe richiedere. Quest’ultimo ben potrebbe attingere non solo a quanto già emerso, in modo non vincolante, nel contesto eurounitario, in relazione ad una intelligenza artificiale che sia realmente *trustworthy*³⁷, ma anche alla proposta di regolamento *de qua* e a quanto in essa preconizzato, da non sottovalutare nel contesto di siffatte tecnologie, in special modo in fase di progettazione. Sul punto, si consideri, nel differente contesto della *data protection*, il benefico influsso, quantomeno sui profili di *compliance*, che avrebbe potuto conseguire ad un approccio maggiormente attento e proattivo, tanto nel settore pubblico quanto nel contesto imprenditoriale e societario, che avesse preso in considerazione quanto previsto da un altro regolamento europeo, il GDPR, tanto prima della sua entrata in vigore, quanto nel lasso temporale biennale intercorso tra quest’ultima e la piena applicabilità del medesimo. Nello specifico, pur senza pretese di esaustività, può essere rilevante notare anzitutto come la proposta di regolamento, il cui iter di approvazione risulta peraltro piuttosto avanzato, vada a consacrare, in prospettiva, la centralità delle istanze etiche³⁸ e la relativa rilevanza per quanto concerne la liceità, anche giuridica, dell’intelligenza artificiale. Il tutto sulla base di un approccio al rischio che permea tutta la proposta³⁹, comportando addirittura la necessità di una rigorosa

norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all’intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale), il cui testo integrale può essere consultato all’URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0496>. In argomento, si rimanda alla sintesi riportata in FAVALLI, *Proposta di direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, 4, 1096 ss.; più ampiamente, sui profili di responsabilità civile relativi all’intelligenza artificiale, si veda per tutti CAROCCIA, *Ancora su responsabilità civile e uso delle intelligenze artificiali*, in *Contratto e Impresa*, 2022, 2, 408 ss.

³⁷ Si pensi all’ambito di *soft law* e, a titolo esemplificativo, al *Libro bianco sull’intelligenza artificiale. Un approccio europeo all’eccellenza e alla fiducia*, del 19 febbraio 2020, agli *Orientamenti etici per un’IA affidabile*, del Gruppo di esperti ad alto livello sull’intelligenza artificiale, pubblicati l’8 aprile 2019 ed alla *Dichiarazione di cooperazione sull’intelligenza artificiale* del 10 aprile 2018.

³⁸ In merito ai plurimi aspetti rilevanti dell’algoritmica, si vedano, *ex multis*, BENANTI, *Human in the loop. Decisioni umane e intelligenze artificiali*, Milano, Mondadori Education 2022 e FOSSA, SCHIAFFONATI, TAMBURRINI (a cura di), *Automi e persone. Introduzione all’etica dell’intelligenza artificiale e della robotica*, Roma, Carocci, 2021.

³⁹ *De iure condendo*, la disciplina si struttura sulla base della tripartizione tra rischio inaccettabile, alto e basso o minimo.

valutazione *ex ante*, finalizzata anche ad agevolare l'emersione delle pratiche di intelligenza artificiale vietate in quanto caratterizzate da un rischio inaccettabile⁴⁰. Tale valutazione, tuttavia, in un'ottica di *compliance* e, segnatamente, anche per i profili di *Corporate Digital Responsibility*, rileva ancor di più nel contesto dei sistemi di intelligenza artificiale a rischio alto⁴¹. Questi ultimi, infatti, non essendo *ex se* vietati, sono "consentiti sul mercato europeo subordinatamente al rispetto di determinati requisiti obbligatori e ad una valutazione della conformità *ex ante*"⁴²; ciò, tuttavia, è necessario ma non sufficiente, laddove, in relazione ai sistemi di intelligenza artificiale ad alto rischio, dovrebbe essere "istituito, attuato, documentato e mantenuto un sistema di gestione dei rischi"⁴³, e quindi "un processo iterativo continuo eseguito nel corso dell'intero ciclo di vita di un sistema di IA ad alto rischio"⁴⁴, da aggiornarsi costantemente e sistematicamente.

E anche tale aspetto non può essere sottovalutato in fase di sviluppo, così come nell'utilizzo, anche nel contesto societario, di siffatti sistemi⁴⁵.

⁴⁰ Si rimanda all'ampia elencazione riportata all'art. 5 della proposta di regolamento.

⁴¹ Rientrano in tale categoria i sistemi di intelligenza artificiale in relazione ai quali risultino in concreto soddisfatte entrambe le condizioni attualmente previste dal disposto dell'art. 6, paragrafo 1, della proposta di regolamento *de qua*, così come quelli enumerati, ai sensi del successivo paragrafo 2, nell'allegato III alla proposta medesima, tra i quali, a titolo esemplificativo, si citano quelli utilizzati ai fini della gestione e del funzionamento delle infrastrutture critiche, ed in particolare "destinati a essere utilizzati come componenti di sicurezza nella gestione del traffico stradale e nella fornitura di acqua, gas, riscaldamento ed elettricità".

⁴² Come emerge dalla relazione alla proposta di regolamento.

⁴³ Così l'art. 9, paragrafo 1, della proposta di regolamento.

⁴⁴ Come disposto dal successivo paragrafo 2.

⁴⁵ A tal proposito, è possibile attingere a quanto argomentato, in relazione ad un differente ambito, da CARMELLINO, *Brevi note sulle interazioni tra la artificial intelligence e la classe forense*, in *Scritti dedicati a Maurizio Converso*, a cura di Dalfino, Roma, Roma TrE-Press, 2016, 78, ove si specifica, in merito alla "inconsapevolezza in ordine al progresso tecnologico", come sia "quasi ingiustificabile la superficiale interazione di molti operatori professionali con le diverse forme di intelligenza artificiale".

PARTE SECONDA
LINEE GUIDA AGID - INTELLIGENZA ARTIFICIALE
EDEMOCRACY - OFFERTA POLITICA

AUTOMAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: EFFETTI SUL MERCATO DEL LAVORO E SULL'ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

Serena Fiona Taurino

Abstract: La diffusione dei processi di automazione, anche basati sull'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale, comporta rilevanti conseguenze sul mercato del lavoro. Conseguenze che riguardano l'occupazione nel suo insieme, la distribuzione salariale, nonché le tipologie di lavori e i profili delle competenze che potrebbero essere oggetto, in un futuro prossimo, di un profondo cambiamento. Il contributo che segue si propone di: analizzare, sulla base della teoria economica, gli effetti dell'automazione sulla domanda e sull'offerta di lavoro e, in particolare, sui salari e sui livelli occupazionali; descrivere, alla luce delle principali teorie di management, la relazione tra le modalità di organizzazione del lavoro e diffusione di forme di Intelligenza Artificiale e di automazione all'interno delle amministrazioni pubbliche; individuare le innovazioni necessarie, all'interno del sistema italiano di istruzione e formazione, alla creazione di valore aggiunto in termini di professionalità per il futuro.

Key Words: PNRR, NGEU, lavoro, innovazione, intelligenza artificiale, innovazione digitale, risorse umane, capitale sociale.

Summary: 1. Introduzione; 2. Teoria economica, automazione e job market: effetti su disoccupazione e crescita. 3. Gli effetti sulla pubblica amministrazione; 4. La domanda di nuove competenze e la creazione di valore aggiunto: il ruolo dell'istruzione.

1. Introduzione

Il dibattito e i timori connesso allo sviluppo di nuove tecnologie sono connaturati al progresso e sono stati al centro delle attenzioni di movimenti politici e sociali, lotte sindacali e datoriali (un riferimento storico su tutti: il Luddismo). Alla suggestione della schumpeteriana "distruzione creatrice", che vede nella periodica e ciclica sostituzione di lavori (o mestieri) l'unico mezzo per l'evoluzione tecnologica e produttiva, e più in generale sociale, fa da contro altare una visione più attenta alle conseguenze sistemiche, che l'esponenziale sviluppo tecnologico sta provocando. Effettivamente la causa dell'aumento delle diseguaglianze misurate dall'indice di Gini, e al centro delle analisi di Piketty, con una crescente diseguale distribuzione

sia della ricchezza che dei redditi, viene in parte ricondotta (Blanchard) proprio alla nascita di nuovi lavori altamente specializzati, che richiedono necessariamente una formazione secondaria e terziaria. Fintantoché il livello generale di istruzione (e quindi la relativa offerta di lavoro qualificato) è stato al passo con la domanda di lavoro qualificato, i salari si sono mantenuti in equilibrio; ma presto il livello di istruzione della popolazione non è stato sufficiente e quindi sono cresciuti i salari dei lavoratori più qualificati, con conoscenze duttili e più *on the edge* rispetto alla frontiera tecnologica. Il tema su cui attualmente vi è più discussione è se a questo aumento della diseguaglianza nella redistribuzione dei redditi (solo in parte mitigato, nell'arena europea, dai livelli di tassazione) possa far anche seguito un calo della occupazione. Il problema che si pone, in generale, per la tecnologia sembra acuirsi con l'Intelligenza Artificiale (IA da ora in poi), che ha una portata indubbiamente più pervasiva: le reti neurali sui cui si basa la IA vanno ben oltre dei semplici algoritmi – già approntati da Alan Turing a metà Novecento – ma sembrano poter avere un effetto dirompente grazie alla capacità di autoapprendimento, potenzialmente in grado di sostituire mansioni più complesse rispetto a compiti ripetitivi.

2. Teoria economica, automazione e job market: effetti su disoccupazione e crescita

Da un punto di vista della teoria economica, analizzando l'incrocio della curva dei salari con la curva dei prezzi, gli effetti di una nuova tecnologia come l'A.I. sul tasso naturale di disoccupazione a primo acchito potrebbero sembrare non favorevoli. Se il complesso effetto della dinamica salariale a seguito di nuovi investimenti in tecnologia e sostituzione dei lavoratori si traducesse in una diminuzione dei salari - che può essere tradotto in un aumento del mark up nella frazione lato imprese - allora l'equilibrio nel mercato del lavoro si sposterebbe verso un livello di stipendio più basso e un tasso naturale di disoccupazione più alto (e quindi un calo del livello naturale di produzione, come conseguenza del coefficiente di Okun). Tuttavia, la dinamica di lungo periodo suggerisce una prospettiva differente. Seguendo Acemoglu, potremmo essere di fronte a un bilanciamento tra l'effetto *displacement* e l'effetto *restatement*. Si avrebbe così che lo spostamento a favore del nuovo capitale tecnologico (i.e. nuovi macchinari, nuove tecnologie informatiche) sarebbe compensato dall'effetto del capitale umano in quei settori facilitati e in espansione grazie alle nuove tecnologie. In altre parole, lo stato stazionario di capitale e produttività (per lavoro effettivo) potrebbe rimanere equilibrato. Se questa fosse la prospettiva, a un miglioramento dello stato della tecnologia si accompagnerebbe un effetto sulla produttività e in generale sul tasso di crescita, che deriva proprio dallo stato della tecnologia (solo se, seguendo sempre Acemoglu, non si verifica un calo della occupazione, da cui comunque dipende il tasso di crescita). A questo si

aggiunga l'effetto degli investimenti, che aumentano il capitale di stato stazionario, che, pertanto, non porta solamente a un aumento del tasso di crescita, ma anche a quello del livello di crescita. Proprio nel periodo di aumento del capitale tecnologico, si assisterebbe transitoriamente ad un aumento ulteriore della crescita a causa dello spostamento verso un livello stazionario connesso a un più alto tasso di risparmio-investimento.

Gli effetti della crescita e dell'aumentata produttività si riverberano sulla disoccupazione naturale, andandone a diminuire il livello (visto l'aumento della produzione) e tramite l'effetto sui consumi (i.e. l'aumento del reddito disponibile dei consumatori) andrebbero ad aumentare la domanda nei settori interessati dallo sviluppo tecnologico; in questi settori ad aumentata domanda farebbe seguito un aumento della produzione, grazie all'effetto moltiplicatore. In sintesi, se l'effetto dell'investimento in nuovi macchinari e in strumenti tecnologici riesce ad essere compensato con l'aumento del ruolo del lavoro in settori trainanti (compresi quelli che sviluppano e scoprono nuove tecnologie), l'aumento dell'automazione e dell'IA non sembrano portare né a un calo dei salari né a un livello maggiore di disoccupazione naturale. Utilizzando la metodologia di Solow si potrebbe monitorare, in itinere, il peso specifico della tecnologia rispetto al lavoro (residuo di Solow). Certamente, come ammonisce Piketty, ai governi è richiesto uno sforzo sempre maggiore nel contrastare le disuguaglianze salariali (tema abbastanza caldo al momento in tutto l'occidente sviluppato, in preda a forti sperequazioni territoriali dovuti anche all'effetto globalizzazione e dislocazione delle produzioni chiave), che sono e potrebbero essere ancora aumentate a causa delle nuove tecnologie. L'utilizzo redistributivo della tassazione (Musgrave) per limitare la disuguaglianza non è rimandabile.

3. Gli effetti sulla pubblica amministrazione

La diffusione di forme di IA all'interno della Pubblica Amministrazione sembra entrare in tensione con il paradigma Weberiano – Taylorista di organizzazione amministrativa. Secondo Crozier, infatti, nel modello weberiano che si annida la causa della rigidità sistemica della pubblica amministrazione: la struttura razionalmente organizzata in base a gerarchie, precisi ordini, settorializzazione di mansioni e compiti, non potrebbe che trovarsi di fronte a una inevitabile "rottura" (Crozier). Peraltro, il vero potere risiederebbe (secondo Crozier) proprio negli anfratti non regolamentati e che sfuggono alla dinamica di razionale organizzazione: proprio da tali sacche di potere arriverebbero forti resistenze all'implementazione delle nuove tecnologie. Tuttavia, considerando l'evoluzione e la duttilità portata dal New Public Management e in generale dalle istanze più attente alla re-ingegnerizzazione dei processi intorno al risultato, all'obiettivo, favorendo a questo fine strutture organizzative a matrice e per processo, l'introduzione di forme di automazione e l'IA potrebbero portare a

incrementi nella performance complessiva dell'amministrazione.

L'introduzione di sistemi di automazione e della IA nella PA sembra andare a toccare principalmente due ambiti fondamentali: la strutturazione dei processi e della organizzazione; la misurazione in itinere ed ex post della performance.

Per quanto riguarda il primo aspetto organizzativo-funzionalistico, l'automazione potrebbe portare a strutture organizzative più improntate alla orizzontalità e alla inter-comunicabilità tra processi simili. Avere al centro della programmazione strategica e della pianificazione gli *output* e gli *outcome* è un cambio paradigmatico che impone un ripensamento delle strutture organizzative. La replicazione delle strutture tipica di un modello "divisionale" può, grazie alla IA, aprire ad una organizzazione che crea gruppi di lavoro a composizione variabile a seconda delle diverse competenze dei dipendenti. L'IA si presta alla organizzazione e al conseguente apprendimento di quali siano i processi e le geometrie variabili migliori per favorire l'efficienza della PA.

Relativamente al secondo aspetto, più connesso al ciclo della performance e al Total Quality Management, gli indicatori di valutazione della performance individuale e organizzativa potrebbero essere elaborati grazie alla IA. Naturalmente potrebbero porsi problemi di previa conoscibilità dei parametri, anche in ossequio al principio di legalità dell'azione amministrativa, ma indubbiamente le prospettive sarebbero ricche. Anche in riferimento alla rilevazione della *customer satisfaction* la tecnologia potrebbe aumentare la complessità e la tridimensionalità della rilevazione dei bisogni e delle eventuali insoddisfazioni degli utenti. Tali modalità potrebbero essere di fondamentale importanza anche per introdurre seriamente l'analisi di impatto della regolamentazione, con un monitoraggio in itinere ed ex post indubbiamente molto potenziato dall'utilizzo delle nuove tecnologie; questo anche ai fini di un maggiore raccordo tra programmazione delle attività e programmazione economica e di bilancio. Naturalmente, modifiche così importanti alla struttura della PA non possono che essere attuate con gradualità *at a steady pace*, pena la rottura cui si faceva riferimento prima citando Crozier. Sarà pertanto necessario, un approccio incrementale, come suggerisce, Lindbloom, che tenga conto delle resistenze interne alla amministrazione e delle peculiarità organizzative della PA, in ossequio ai vincoli di legalità, imparzialità e buon andamento che devono caratterizzare un'amministrazione pubblica.

4. La domanda di nuove competenze e la creazione di valore aggiunto: il ruolo dell'istruzione.

Da tempo gli scienziati economici fanno notare che, per far fronte ai cambiamenti di struttura imposti dalla IA, è imprescindibile l'esigenza di un *link* fra la formazione teorica e formazione professionale, o, altresì, "pratica". In Italia, il sistema di istruzione, dai livelli inferiori fino allo spazio dell'istruzione superiore è, senza

ombra di dubbio, orientato verso un tipo di conoscenza più teorica. Il dibattito attuale, incardinato anche nell'attuazione del PNRR per quanto concerne le misure relative alla Missione Istruzione, Università e Ricerca, ha messo prepotentemente in luce un sistema atavicamente orientato verso una esclusione delle discipline STEM (dall'inglese *science, technology, engineering and mathematics*) quali discipline "nobili" e imprescindibili al bagaglio che ogni buon cittadino deve possedere. Questo modo di concepire l'istruzione e la formazione professionale è "costato" al nostro Paese un ampio *mismatch* di competenze fra domanda e offerta di lavoro, oltre a indici di produttività sempre meno performanti, anche – ma non solo – in conseguenza del periodo prolungato di pandemia. Secondo l'Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (Anpal)¹, infatti, con la pandemia lo *skill mismatch* è cresciuto: 4 aziende su 10 non riescono a trovare il lavoratore giusto da assumere. Inoltre, la crescita di questo fenomeno ha anche creato dei danni economici a livello globale, peggiorando potenzialmente le perdite di produttività dal 6% all'11% e causando un Pil non realizzato pari a 18 trilioni di dollari entro il 2025.

Un altro effetto socioeconomico affatto trascurabile riguarderà la polarizzazione delle competenze e, con essa, delle opportunità. Ad esempio, l'applicazione dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie digitali porterà sicuramente l'aumento della capacità produttiva di alcuni lavoratori, che potranno e sapranno utilizzarle, mentre coloro che non vi avranno accesso – in termini di possibilità di formazione continua e/o di *reskilling* professionale – saranno spinti ai margini, quando non fuori dal mercato del lavoro. Sarà, cioè, una sola parte quasi sicuramente minoritaria di lavoratori che potrà spartirsi le migliori possibilità future. Il tema è tanto probabile, in quanto, la velocizzazione imposta dagli shock sistemici cui il mercato è stato sottoposto nella poca mancata di anni dal 2020 ad oggi, è arrivata a valle di un trentennio, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, di competitività basata sul prezzo, invece che sulla produttività, che ha creato un forte squilibrio di potere tra capitale e lavoro e provocato l'allentamento della schumpeteriana "distruzione creatrice" legata all'innovazione tecnologica. Dal processo di terziarizzazione nelle economie "avanzate" e il propagarsi della c.d. "malattia dei costi" (o anche 'Baumol disease'), con conseguente disallineamento dei salari, dell'occupazione e della produttività nel settore dei servizi, passando per la dinamica stagnante degli investimenti e il parallelo incremento della quota di risparmi osservabile nei principali paesi OCSE durante la grande recessione post-2008, fino ad arrivare ai fattori strutturali alla base di un potenziale "esaurimento delle opportunità tecnologiche", dovute al combinato disposto dei tagli alla ricerca di base e allo "short – terminism" dei manager, che avrebbero spinto su policy sfavorevoli alla innovazione tecnologica, centrate piuttosto su una contrazione dei costi del lavoro attraverso il paradigma della flessibilità e su investimenti di breve periodo.

Alla luce di quanto sopra, si spiega perché sia necessario un intervento sullo *human*

¹ ISTAT, 2021

divide: il rischio concreto è una spaccatura insuperabile tra chi può usufruire di tecnologia digitale e robotica e, chi, al contrario, non potrà o non saprà accedervi (INAIL, 2016; Maio, 2018; Simoncini, 2018). D'altra parte, rileva evidenziare che proprio la tecnologia potrebbe essere la chiave per un *lifelong learning* maggiormente efficace (Simoncini, 2018): l'innovazione tecnologica del sapere professionale permetterà la creazione di nuovi lavori e la formazione avrà tempi e costi più contenuti sia dal lato datoriale che per il lavoratore.

Come detto poc'anzi, la letteratura sottolinea da tempo come, al fine di evitare drammatiche perdite sul piano dell'occupazione, sarà necessario un netto miglioramento dell'efficienza dei servizi di istruzione e formazione, con particolare riguardo alla formazione continua mirata alle nuove esigenze (*lifelong learning*), in combinato con un adeguato sostegno del reddito delle persone coinvolte (Ichino, 2017). Il che vuol dire, accanto alle riforme sottese alla M4C1 del PNRR, i cui impatti si vedranno fra qualche decennio sulle coorti di popolazione più giovane e di futuro ingresso nel mercato del lavoro, spingere su percorsi di formazione e apprendimento che innovino le competenze della forza lavoro attiva. Tuttavia, la formazione e l'apprendimento durante tutto l'arco della vita sono istituti ai quali datori di lavoro e legislatore si sono spesso approcciati in modo negativo, per via del costo della formazione e della complessità delle politiche da realizzare, oltre che per l'assenza di risultati immediati, (Simoncini, 2018). D'altra parte, come abbiamo visto sopra, il considerare il *reskilling* elemento trascurabile e costoso ha avuto la conseguenza di polarizzare le competenze dei lavoratori: da un lato coloro che, adibiti a mansioni esecutive a ridotto valore aggiunto e salario, scontano un elevato rischio di sostituzione; dall'altro, coloro che offrono prestazioni altamente qualificate con un ampio riconoscimento salariale (si veda Garofalo, 2019; Simoncini, 2018). Si introduce qui un discorso ben più ampio, che sottende anche la *Weltanschauung* culturale e sociale del sistema Paese. Scomodando Amartya Sen e le sue *capabilities*, una società può dirsi giusta quando mette in grado le persone di sviluppare quelle *capacitazioni*, ossia quelle risorse interne, che possono permettere loro, insieme allo sviluppo delle competenze, di agire in modo libero e responsabile all'interno della azienda o istituzione in cui vivono, realizzando il proprio benessere personale oltre che quello economico e produttivo. Nel caso dei due poli, di cui sopra, questo vuol dire che il transito dall'uno all'altro deve essere condizionato non solo dal possesso di alcune competenze minime, ma soprattutto dalla possibilità che ciascun lavoratore veda garantito il diritto all'apprendimento permanente, attraverso meccanismi e strumenti in grado di eliminare gli ostacoli che si frappongono tra la persona e la realizzazione del diritto all'apprendimento e allo sviluppo di competenze personali e professionali (difficoltà economiche, carenza di tempo a disposizione, assenza di percorsi individualizzati, certificazione delle competenze).

Infine, altro effetto della competitività basata sulla contrazione dei costi e sulla ricerca di profitti a breve periodo – osservabile nel *mismatch* di competenze sul mercato del lavoro – riguarda l'erosione delle conoscenze delle imprese, causata da un lato dalla ricerca di profitti a breve termine da parte delle imprese a bassa intensità

innovativa, dall'altro dal mancato coinvolgimento dei lavoratori nella creazione della base tecnologica, organizzativa e di conoscenza interna all'impresa stessa. Ci si trova adesso di fronte al dilemma: l'ondata innovativa della digitalizzazione e della A.I. porterà ad un aumento ulteriore delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi o potrebbe rappresentare una ipotesi di pacificazione delle dinamiche socioeconomiche degli ultimi trent'anni? Parafrasando il gergo *social*, ci si trova di fronte a una sorta di *battle* fra paradigmi interpretativi: all'attenzione posta all'efficienza allocativa dalla teoria neoclassica (i.e. "come si possono allocare risorse scarse in modo efficiente?") fa da contrappeso l'efficienza generatrice di stampo keynesiano (i.e. "come si possono aumentare le risorse disponibili?"). Il trade-off tra i due equilibri trova un suo parallelo nel dibattito inerente alla dinamica dei salari e del mercato del lavoro: vincolo alla competitività aziendale per gli uni, per gli altri, volano essenziale sia per l'accumulazione di conoscenza "tacita", propedeutica alla crescita dei tassi di innovazione e produttività, sia per l'efficienza dei processi di "distruzione creatrice" di nuovi paradigmi produttivi e organizzativi.

Bibliography

- Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2022), *Tasks, Automation, and the Rise in U.S. Wage Inequality*. *Econometrica*, 90: 1973-2016. <https://doi.org/10.3982/ECTA19815>
- Acemoglu, Daron and Pascual Restrepo (2019), *Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor.*, *Journal of Economic Perspectives* 33, 2 (Spring 2019): 3-30 doi. 10.1257/jep.33.2.3,
- Baldini M., Pacifico D. (2021), *Per i lavoratori poveri va ripensato tutto il sistema di sostegno*, *Lavoce.info*, 26 ottobre
- Barbieri G., Scherer S. (2009), *Labor market flexibilisation and its consequences in Italy*, *European Sociological Review*, 25, n.6, pp.677-692
- Blanchard O. J. and Peter Diamond (1994), *Ranking, Unemployment Duration, and Wages*, *The Review of Economic Studies*, Volume 61, Issue 3, July 1994, Pages 417-434, <https://doi.org/10.2307/2297897>
- Berton F., Devicienti F., Pacelli L. (2011), *Are temporary jobs a port of entry into permanent employment? Evidence from matched employer-employee data*, *International Journal of Manpower*, 32, n.8, pp.879-899
- Crozier M. (1963), *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Éditions du Seuil
- De Minicis M. (2021), *Shelter from the storm: crisi e welfare in Italia negli anni Duemila*, *Sinappsi*, XI, n.1, pp.84-99
- Edenred (2022), *Osservatorio Welfare. Il rapporto sul welfare aziendale in Italia*, Milano, Edenred
- Garofalo, D. 2019. *Rivoluzione Digitale e Occupazione: Politiche Attive e Passive*. *Il Lavoro nella Giurisprudenza* 4: 329ss

-
- Ichino, P. 2017. *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*. Riv. It. Dir. lav. 4: 525ss.
 - ILO (2018), *Care work and care jobs for the future of decent work*, Geneva, ILO ILO (2017), *World Employment and Social Outlook. Trends 2017*, Geneva, International Labour Office
 - INAIL. 2020. *Lavoro agile in situazioni emergenziali – Applicazione di un modello “ibrido” tra lavoro agile e telelavoro* (<https://www.inail.it/cs/internet/comunicazione/pubblicazioni/catalogo-generale/pubbl-lavoro-agilein-siruazioni-emergenziali.html>).
 - INAPP. *RAPPORTO INAPP 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*. ROMA: INAPP, 2021.
 - INAPP. *RAPPORTO INAPP 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*. ROMA: INAPP, 2022.
 - Maio, V. 2018, *Il Diritto del Lavoro e le Nuove Sfide della Rivoluzione Robotica*. Argomenti di Diritto del Lavoro 6: 1414ss
 - Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Inc., US (1° dicembre 1959)
 - Petrocelli M. (2022), *Incoscienza digitale. La risposta alla rivoluzione digitale tra innovazione, sorveglianza e postdemocrazia*, Roma, Lastaria Edizioni (settembre 2022)
 - Piketty T. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press
 - Piketty T. (2021), *A Brief History of Equality*, Harvard University Press
 - Simoncini, G. R. 2018. *L'Incidenza della Rivoluzione Digitale nella Formazione dei Lavoratori*. Il Lavoro nella Giurisprudenza 1: 39ss.

LE LINEE GUIDA SULLA FORMAZIONE, GESTIONE E CONSERVAZIONE DEI DOCUMENTI INFORMATICI: VALUTAZIONI

Vincenzo Franco

ABSTRACT: Nel 1997 il Parlamento, nel dichiarare validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge i documenti informatici, delegò il Governo ad emanare un apposito regolamento per disciplinarne l'uso nella Pubblica Amministrazione. Regolamento emanato con decreto presidenziale nel successivo 1998. Da allora, la complessa materia, soggetta ad una continua evoluzione tecnologica, è stata disciplinata nel dettaglio per mezzo di decreti governativi, le cosiddette "Regole Tecniche". Ora il Governo ha varato un nuovo strumento - le "Linee Guida", in vigore dal 1° gennaio 2022, - con il quale si prefigge lo scopo di aggiornare le Regole Tecniche incorporandole, con le circolari in materia, nel nuovo strumento: in tal modo addivenendo ad un *unicum* normativo, nel rispetto della disciplina in materia di Beni culturali. Entrando, però, in contrasto sia con la plurisecolare normativa specifica che con la tradizionale disciplina in materia.

ABSTRACT: *The national parliament declared digital documents valid and relevant to all effects and purposes of the law in 1997 and delegated the government with the task of issuing a specific regulation to govern them where applicable in public administration. In 1998 the regulation was issued by presidential decree, and since that date this complex subject, which is ever-changing through technology, has been regulated in detail through government decrees: the so-called "technical rules". The government just issued a new instrument- the "Guidelines" entering into force January 1, 2022, to update the technical rules incorporating them, through relevant circulars, in the new instrument, thus consolidating a single set of norms to cover this topic for cultural assets. This however is in contrast with the multi secular norms and traditional guidelines on this subject*

PAROLE CHIAVE: documenti pubblici informatici, normativa, scarto, outsourcing, funzione del registro di protocollo, archivi pubblici come "deposito di scritture comprovanti la certezza del diritto" e come "beni culturali"

SOMMARIO 1. Il quadro normativo: disposizioni integrative del Codice dell'amministrazione digitale finalizzate ad aggiornare le Regole tecniche sul documento informatico. - 2. Le Linee Guida, uno strumento normativo inusuale: limiti impliciti e obblighi particolari. - 3. Linee Guida e Regole tecniche: i dubbi sulla tecnica legislativa per emanarle e sulla legittimità a derogare norme aventi forza di legge. - 4. I limiti superati dalla Linee Guida come fonti di rango secondario. - 5. Obiettivo generale

dichiarato delle Linee Guida: creazione di un “corpo unico” di norme tecniche dirette alla gestione complessiva dei documenti informatici. - 6. Una singolare disattenzione: la fonte normativa primaria in materia di documenti informatici. - 7. Un particolare non coerente nell’Introduzione alle Linee Guida. - 8. I problemi generali della gestione documentale nella visione delle Linee Guida: le tre tradizionali fasi della gestione degli archivi. - 9. Una norma generale ora sovvertita senza dibattito: l’indisponibilità del possesso di archivi pubblici. - 10. Una decisione importante presa senza discussione in Parlamento fatta passare per adeguamento tecnologico. - 11. Altri dubbi. - 12. Una sorpresa inattesa nella presentazione delle Linee Guida: la scoperta di un nuovo “Principio generale della gestione documentale”. - 13. Il capitolo secondo delle Linee guida è dedicato alla formazione dei documenti informatici. Anche qui la linearità delle Linee Guida appare gravemente compromessa. - 14. La funzione del registro di protocollo nel sistema di gestione informatica dei documenti immaginato dal Governo che l’ha deciso e l’opposta visione delle Linee Guida.

1. Il quadro normativo: disposizioni integrative del Codice dell’amministrazione digitale finalizzate ad aggiornare le regole tecniche sul documento informatico

L’Agenzia per l’Italia Digitale (AgID) ha adottato¹ e pubblicato sul proprio sito istituzionale² le “Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici”³. L’adozione obbligatoria del complesso normativo, costituito anche da

¹ Con determinazione dirigenziale n. 407/2020

² L’11 settembre 2020. A norma del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 12 Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale: 1. Fermo restando quanto previsto per le pubblicazioni nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dalla legge 11 dicembre 1984, n. 839, e dalle relative norme di attuazione, le pubbliche amministrazioni pubblicano sui propri siti istituzionali i riferimenti normativi con i relativi link alle norme di legge statale pubblicate nella banca dati «Normattiva» che ne regolano l’istituzione, l’organizzazione e l’attività. Sono altresì pubblicati le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall’amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l’interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l’applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione. https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/linee_guida_sul_documento_informatico.pdf

³ https://trasparenza.agid.gov.it/archivio19_regolamenti_0_5385.html

sei allegati tecnici, è iniziata a partire dal 1 gennaio 2022.

Le Linee Guida in questione sono il punto di arrivo di un procedimento normativo iniziato nel settembre del 2017, allorché la Presidenza del Consiglio dei Ministri trasmise al Consiglio di Stato, per il prescritto parere, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative del Codice dell'amministrazione digitale. Punto di arrivo che aveva alle spalle una lunga, consapevole azione riformatrice: iniziata venti anni prima quando fu impiantato "il sistema di protocollo informatico, che, nella sua versione più evoluta, comprende talune funzioni innovative per la pubblica amministrazione. Oltre alla possibilità di protocollare i tradizionali documenti cartacei, è possibile anche: protocollare documenti elettronici; collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo di gestione; sperimentare applicazioni elettroniche della gestione dei flussi documentali e del telelavoro. La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa"⁴.

Le finalità immediate dell'iniziativa avente per oggetto, appunto, "Le Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici", sono state subito ben evidenziate nella Premessa metodologica: "aggiornare le attuali regole tecniche⁵ concernenti la formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici; e incorporare in un'unica linea guida le regole tecniche e le circolari in materia, addivenendo ad un unicum normativo, nel rispetto della disciplina in materia di Beni culturali".

Ancora più chiara è la motivazione dello strumento predisposto: "Considerata la velocità dell'innovazione, le Linee Guida devono garantire un adattamento costante ai cambiamenti imposti dall'incessante rivoluzione digitale".

2. Le Linee Guida, uno strumento normativo inusuale: limiti impliciti e obblighi particolari

La finalità dichiarata dell'emanazione delle Linee Guida è stata, pertanto, quella⁶ di "proseguire l'opera di modernizzazione e di razionalizzazione della pubblica amministrazione, attraverso la completa digitalizzazione della stessa, anche nei rapporti

⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999, Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni

⁵ In base all'art. 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale

⁶ Cfr. scheda 4 https://www.youtube.com/watch?v=A_smdqx0NZU

con cittadini e imprese”. Dunque, una finalità tecnica, di tecnicità digitale. D’altronde, il Codice dell’Amministrazione Digitale⁷ aveva stabilito: 1. Ai fini del presente codice si intende per: ff) Linee guida: le regole tecniche e di indirizzo adottate secondo il procedimento di cui all’articolo 71.

In sintonia con il CAD, poi, in particolare, così si era espresso il Consiglio di Stato: “Per quanto concerne la sostituzione delle regole tecniche in precedenza previste dall’art. 71 del CAD con le linee guida che dovranno essere adottate dall’AgID, la Commissione rileva come la scelta di introdurre nella normativa di settore uno strumento di regolazione più flessibile rispetto alle regole tecniche appaia sostanzialmente in linea con il criterio direttivo recato dall’art. 1, comma 1, lett. m) della legge di delega e, in particolar modo, con l’esigenza che le disposizioni del Codice siano connotate da <neutralità tecnologica>, al fine di evitare il rischio che le previsioni del CAD comportino la necessità di ricorrere a soluzioni e servizi tecnologici non in linea con lo sviluppo, di certo rapido, del settore”.

In ogni caso, il valore normativo delle Linee Guida e la conseguente consapevolezza dell’eccezione al principio costituzionale che i precetti con valore generale siano emanati solo da chi ha la legittimazione popolare sono stati giustificati, nella fattispecie, appunto, con la neutralità dell’adeguamento all’evoluzione tecnologica. Neutralità, per di più, bilanciata non solo dal sottinteso ossequio alla vigente normativa di rango superiore, ma anche dall’esplicitato obbligo del rispetto della “disciplina in materia di Beni culturali”: cioè, della normativa e della dottrina in quella materia. Espressione, quella della “disciplina in materia di Beni culturali”, troppo generica e che, in realtà, fa riferimento, fra le numerose categorie di beni culturali, solo ad una di essi, i beni archivistici.

La questione più delicata che hanno subito posto, nella presentazione, le Linee Guida ha riguardato la genesi e la conseguente incertezza del loro valore normativo: non a caso, infatti, l’Agenzia ha voluto sottolineare, nella presentazione, la loro “natura vincolante”. Partendo, in ciò, da quanto aveva sottolineato il Consiglio di Stato: “Le Linee Guida adottate da AgID, ai sensi dell’art. 71 del CAD, hanno carattere vincolante e assumono valenza *erga omnes*”.

La deduzione tratta, perciò, è stata che, nella gerarchia delle fonti, “anche le presenti Linee Guida sono inquadrate come un atto di regolamentazione, seppur di natura tecnica, con la conseguenza che esse sono pienamente azionabili davanti al giudice amministrativo in caso di violazione delle prescrizioni ivi contenute”: si tratta di una singolare affermazione che pone a base della valenza normativa di un provvedimento amministrativo non il rispetto delle norme della Costituzione (che indicano quali siano gli organi cui è attribuita la funzione legislativa), ma il parere di un organo consultivo che non ha affermato né poteva affermare l’idoneità dell’AgID a modificare il quadro normativo. Come in realtà, invece, è stato fatto, proseguendo nella direzione iniziata con le Regole tecniche.

⁷ Al Capo I (Principi generali), Sezione I (Definizioni, finalità e ambito di applicazione), Art. 1. (Definizioni)

Per questo motivo, in ogni caso, a proposito del valore normativo delle Linee Guida, l'AgID ha voluto precisare che l'accento deve essere posto, appunto, sulla puntualizzazione “di natura tecnica, in particolare della tecnologia digitale”, ferma restando la puntualizzazione del “rispetto della disciplina in materia di Beni culturali”. Cioè, come detto, della normativa e della dottrina archivistica.

Considerato, tuttavia, che le Linee Guida costituiscono la versione aggiornata delle Regole tecniche in materia di formazione, protocollazione, gestione e conservazione del documento, già precedentemente regolate nei DPCM del 2013 e 2014, persiste, la questione, discussa in dottrina, della loro rilevanza normativa.

3. Linee guida e Regole tecniche: i dubbi sulla tecnica legislativa per emanarle e sulla legittimità a derogare norme aventi forza di legge⁸

L'AgID sembra, infatti, ignorare del tutto le polemiche che la dottrina ha posto sulla rilevanza normativa delle Regole Tecniche. E, di conseguenza, anche delle Linee Guida. E sulla loro possibilità di modificare la legislazione in vigore.

Molto c'è da dire, infatti, intorno sia all'efficacia giuridica che alla tecnica legislativa usata per emanarle in materia di protocollo informatico: considerato che, come la stessa AgID ha scritto, il sistema “anche con le sue funzionalità minime, costituisce l'infrastruttura di base tecnico-funzionale su cui avviare il processo di ammodernamento e di trasparenza dell'attività dell'amministrazione”⁹.

Ci si deve porre, infatti, il quesito se le disposizioni in questione abbiano valore di regolamento. In primo luogo c'è da domandarsi se esse abbiano la forma e la sostanza di un regolamento amministrativo; se, cioè, ad esse debba riconoscersi natura normativa alla luce dei criteri di individuazione delle fonti.

Il regolamento amministrativo è, infatti, un atto formalmente e soggettivamente amministrativo con portata sostanzialmente normativa e, cioè, con attitudine all'innovazione dell'ordinamento giuridico mediante disposizioni generali ed astratte.

Esso presuppone l'esistenza di una norma avente forza di legge che conferisca il potere regolamentare, stabilendone contestualmente l'ambito d'esercizio. La fonte generale della potestà di adottare regolamenti amministrativi governativi è l'art. 17 della Legge n. 400 del 1988¹⁰, per il cui comma 4 i regolamenti ministeriali ed in-

⁸ Il paragrafo riprende spunti da un articolo pubblicato in *Rivista elettronica di Diritto, Economia, Management*, n. 4 – 2020, pag. 92 ss.

⁹ Manuale di gestione del protocollo informatico, dei documenti e dell'archivio dell'Agenzia per l'Italia digitale, Area Organizzativa Omogenea ADG (Versione 3.0 del 09-10-2015)

¹⁰ Legge 23 agosto 1988, n.400, Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

terministeriali, che devono recare la denominazione di “regolamento”, sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale.

Circa la natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con i quali sono stati emanate le Regole Tecniche e le Linee Guida in materia di documenti della Pubblica Amministrazione, una sola cosa sembra certa: non hanno valore regolamentare, cioè normativo¹¹, trattandosi di decreti governativi che la dottrina ha da tempo qualificato “di natura non regolamentare”, a causa del mancato riferimento da parte dell’art. 71 del Codice dell’amministrazione digitale¹² alla forma regolamentare di cui alla citata Legge 400 del 1988¹³. In effetti la formula con cui sono stati emanati i Decreti del Presidente del Consiglio in questione “si contrappone in modo esplicito alla stessa definizione strutturale di regolamento: il regolamento governativo è tale sulla base del carattere normativo dei suoi enunciati¹⁴”. E’ cioè fonte del diritto.

Una delle questioni che quelle disposizioni pongono è se il mancato riferimento da parte dall’art. 71 del Codice dell’amministrazione digitale¹⁵ alla forma regolamentare di cui alla Legge 400/1988 sia stato casuale o si tratti di una tecnica presa coscientemente. E’ ormai accertato che il mancato riferimento da parte della legge alla forma regolamentare di cui alla Legge n 400/1988, così come il mancato esplicito riferimento all’esercizio del potere regolamentare, costituiscono una tecnica con la quale i Governi, non precisando la natura giuridica dei propri decreti, hanno cercato di evitare forme di controllo sui propri atti. Tutto ciò ha indubbiamente favorito quella «fuga dal regolamento» da parte del Governo, segnalata all’indomani dell’approvazione della L. n 400/1988¹⁶.

¹¹ Valeria MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in Osservatorio sulle fonti, fasc. 3/2011; Enrico ALBANESI, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli studi di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia-E. Lamarque -P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 169- 196

¹² Art.71 : 1. Le regole tecniche previste nel presente codice sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA

¹³ “La giuridicità di una norma discende dal fatto che essa è adottata conformemente alle sue regole sulla produzione”, Valeria MARCENÒ, cit., pag. 1

¹⁴ Valeria MARCENÒ, cit. 19

¹⁵ Art.71 : 1. Le regole tecniche previste nel presente codice sono dettate, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato per la pubblica amministrazione e l’innovazione, di concerto con i Ministri competenti, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ed il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, previa acquisizione obbligatoria del parere tecnico di DigitPA

¹⁶ Enrico ALBANESI, cit.; G. PUCCINI, *La forma dei regolamenti del governo oltre i modelli dell’art. 17 della legge n. 400 del 1983*, in Il potere regolamentare nell’amministrazione centrale, Bologna, 1992, entrambi a cura dello stesso Autore. In quest’ultimo volume si segnala in particolare G. PUCCINI, *La*

4. I limiti superati dalla Linee Guida come fonti di rango secondario

Che il Governo, proprio nel caso in esame, abbia consapevolmente evitato il riferimento alla legge n. 400/1988, lo si arguisce chiaramente tenendo conto della circostanza che il Consiglio di Stato nell'adunanza del 7 febbraio 2005 nell'esprimere parere favorevole in merito allo schema di decreto legislativo del "Codice dell'amministrazione digitale", sull'art. 72 (poi diventato 71)¹⁷ in particolare, aveva fatto le seguenti osservazioni: "con riguardo al disposto del comma 1, deve essere chiarito che i decreti previsti da tale disposizione debbono essere adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della citata legge n. 400 del 1988, in considerazione della loro natura regolamentare (cfr. anche il parere della Sezione per gli atti normativi n. 7904/04 del 30 agosto 2004 reso in relazione alla Istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della pubblica amministrazione)".

In qualunque modo le consideriamo, Linee Guida e Regole Tecniche, come fonti di rango secondario, non possono, perciò, abrogare norme aventi forza di legge, debbono cioè essere conformi alle leggi e agli atti aventi forza di legge, oltre che, naturalmente, alla Costituzione: in caso contrario, gli organi di giustizia amministrativa possono procedere ad annullarle.

Nella fattispecie in esame, quella delle Linee Guida, il più macroscopico superamento di tali limiti è contenuto nel capitolo 3.5 (Gestione documentale) che prevede che nel Manuale di gestione¹⁸ debba essere riportato "d) l'elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo, per cui è prevista registrazione particolare ai sensi dell'art. 53, comma 5, del TUDA". Trattasi, infatti, di un'interpretazione al limite della violazione di legge: considerato che il comma citato non prevede alcuna delega alle singole Amministrazioni a decidere quali siano i documenti esclusi dalla registrazione di protocollo. E questo a differenza di quanto ritiene AgID che suggerisce ad ogni amministrazione pubblica di prevedere un "elenco dei documenti esclusi dalla registrazione di protocollo" (quelli di cui all'art. 53, comma 5, del dPR 28 dicembre 2000, n. 445) e un "elenco dei documenti soggetti a registrazione particolare". Che, con la previsione di quest'ultima categoria di documenti, AgID ritenga opzionale la registrazione di protocollo appare nella sua evidenza nell'affermazione riportata nel paragrafo 2.7 della sua "Guida alla redazione del Manuale di Gestione"¹⁹ dove

forma dei regolamenti del Governo oltre i modelli dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988, 25 ss, in U. DE SIERVO, Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale, Bologna, 1992

¹⁷ Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 7 febbraio 2005

¹⁸ "Il manuale di gestione documentale descrive il sistema di gestione informatica dei documenti e fornisce le istruzioni per il corretto funzionamento del servizio per la tenuta del protocollo informatico, della gestione dei flussi documentali e degli archivi"

¹⁹ https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/documenti_indirizzo/guida_alla_redazione_del_manuale_di_gestione_quaderno_n_21b.pdf

si afferma: “Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dalla AOO e tutti i documenti informatici interni di rilevanza giuridico probatoria. Ne sono esclusi i documenti richiamati nell’art. 53 comma 5 DPR 445/00. Nel Manuale di Gestione devono essere richiamati espressamente questi documenti ed altri documenti che l’AOO non intende registrare nel protocollo generale”. Il concetto, ove mai non fosse chiaro, è ben evidenziato nella specificazione: “documenti che l’AOO non intende registrare nel protocollo generale”. E’ esattamente l’opposto dell’intento perseguito dal legislatore con l’istituzione del “Sistema di protocollo informatico”: obiettivo, come già ricordato, ben evidenziato nella citata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 1999: “il sistema di protocollo informatico serve: a collegare direttamente al sistema di protocollo il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo”. Diritto di accesso, attività di controllo: finalità legittime e coerenti con uno Stato democratico e per le quali non è consentita una deroga di comodo. Oltretutto su un argomento, quello dei documenti da sottrarre alla registrazione di protocollo, che di tecnica informatica non ha neppure l’apparenza.

5. Obiettivo generale dichiarato delle Linee Guida: creazione di un “corpo unico” di norme tecniche dirette alla gestione complessiva dei documenti informatici

Entrando nel contenuto, l’AgID premette che l’obiettivo generale del documento è che la gestione complessiva del documento informatico risulti semplificata attraverso una visione d’insieme che aggrega in un “corpo unico” materie prima disciplinate separatamente: espressione di cui non è chiaro il pieno significato, considerato che l’unica materia oggetto della regolamentazione è quella connessa alla nascita, gestione e conservazione dei documenti informatici, nel rispetto del principio della neutralità dell’adeguamento all’evoluzione tecnologica. E, ancora, che l’iniziativa fonda il suo logico presupposto sulla considerazione che “la gestione documentale dei procedimenti amministrativi garantisce la corretta amministrazione dei documenti, dalla produzione alla conservazione”: asserzione il cui contenuto non è evidente, a meno che non si rovesci l’affermazione nel senso che è “la corretta gestione dei documenti, dalla produzione alla conservazione, a garantire la corretta amministrazione dei procedimenti amministrativi”.

L’AgID precisa, ancora, che le *Linee Guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici* hanno il dichiarato scopo di:

- aggiornare le regole tecniche in vigore sulla formazione, protocollazione, gestione

-
- e conservazione dei documenti informatici, regolate nei DPCM del 2013 e 2014;
- fornire una cornice unica di regolamentazione per le regole tecniche e le circolari in materia, in coerenza con le discipline dei Beni culturali;
 - creare un *unicum* normativo in materia di documenti pubblici.

Il documento approvato fa, di conseguenza, il punto sulla normativa in materia di documenti pubblici: a) aggiornando le regole tecniche concernenti la formazione, protocollazione, gestione e conservazione dei documenti informatici, in base all'art. 71 del Codice dell'amministrazione digitale²⁰; b) incorporando in un'unica Linea guida le regole tecniche e le circolari in materia, sempre nel rispetto della disciplina in materia di Beni culturali.

6. Una singolare disattenzione: la fonte normativa primaria in materia di documenti informatici

Nell'esaminare tale *unicum* normativo sarebbe, però, forse, stato opportuno ricordare che la fonte primaria di tutta la regolamentazione in materia di informatica applicata ai documenti (sia pubblici che privati), è stato l'art. 15 co.2 della Legge 15 marzo 1997, n. 59²¹, che era una legge delega. E che, in particolare, per i documenti pubblici, la conseguente normativa delegata è stato il D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428: "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche"²², poi confluito nel Testo unico sulla documentazione

²⁰ Art. 71. Regole tecniche 1. L'AgID, previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, nonché acquisito il parere della Conferenza unificata, adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo per l'attuazione del presente Codice. Le Linee guida divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Le Linee guida sono aggiornate o modificate con la procedura di cui al primo periodo.

^{1-bis}. comma abrogato dal d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235.

^{1-ter}. Le regole tecniche di cui al presente codice sono dettate in conformità ai requisiti tecnici di accessibilità di cui all'articolo 11 della legge 9 gennaio 2004, n. 4, alle discipline risultanti dal processo di standardizzazione tecnologica a livello internazionale ed alle normative dell'Unione europea.

². comma abrogato dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179

²¹ "Gli atti, dati e documenti formati dalla pubblica amministrazione e dai privati con strumenti informatici o telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge. I criteri e le modalità di applicazione del presente comma sono stabiliti, per la pubblica amministrazione e per i privati, con specifici regolamenti da emanare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Gli schemi dei regolamenti sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni"

²² Per un'analisi del Regolamento 428/1998, della sua genesi e di alcune gravi incongruenze, cfr.: *Il Regolamento per la gestione del protocollo informatico come mezzo per l'attuazione della trasparenza amministrativa: un obiettivo non realizzato*, in questa Rivista elettronica di Diritto,

amministrativa (D.P.R. 445/2000). Testo unico aggiornato con le modifiche apportate, da ultimo, dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76²³.

E che, pertanto, per comprendere le finalità perseguite dal legislatore e i mezzi da questo predisposti, non si può partire dai citati DPCM del 2013 e 2014, prescindendo da quei testi di livello normativo superiore. Come, d'altronde, non si può ignorare, l'importante conseguente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1999²⁴, emanata proprio all'inizio della rivoluzione digitale nella pubblica amministrazione "per incentivare l'utilizzo delle tecnologie dirette a realizzare la gestione informatica dei flussi documentali".

In ogni caso, nell'analizzare la normativa connessa alla digitalizzazione della documentazione della Pubblica Amministrazione, non si poteva non puntualizzare che si è di fronte ad una materia, quella del governo dei documenti pubblici, che è stata omogeneamente trattata da una legislazione che ha avuto inizio all'alba dell'Unità²⁵, e che ha avuto la sua prima codificazione generale con il "Regio decreto 27 maggio 1875, n. 2552". E, che, dopo aver ricevuto il conforme corollario nella previsione degli articoli 822 e 824 del Codice Civile ("gli archivi e i documenti degli enti pubblici sono soggetti al regime del demanio pubblico") ha ottenuto la sua ultima e coerente espressione con il D.P.R. 30 settembre 1963, n.1409²⁶, quasi completamente inserito nel Codice dei Beni Culturali²⁷.

Tutto ciò senza dimenticare che, non a caso, proprio la menzionata prima legge in materia, quella del 1875, è stata citata al primo posto, e quindi valutata imprescindibile, nel preambolo²⁸ del citato fondamentale D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 428: "Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche"²⁹.

Accanto a tale considerazione generale di carattere normativo, non è superfluo aggiungere, in materia di formazione, gestione e conservazione dei documenti infor-

Economia, Management, 4 – 2020, pag. 92

²³ Così come modificato dalla L. 11 settembre 2020, n. 120

²⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999, n. 1278700, "Gestione informatica dei flussi documentali nelle pubbliche amministrazioni"

²⁵ Si veda, ad es. il "Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale annessa a quella del 20 marzo 1865, n.2248"

²⁶ Norme relative all'ordinamento ed al personale degli archivi di Stato

²⁷ Decreto legislativo 22/01/2004 n° 42, Articolo 184, Norme abrogate e interpretative 1. Sono abrogate le seguenti disposizioni:

Decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, limitatamente: all'articolo 21, commi 1 e 3, e comma 2, nel testo, rispettivamente, modificato e sostituito dall'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281; agli articoli 21-bis e 22, comma 1, nel testo, rispettivamente, aggiunto e modificato dall'articolo 9 del medesimo decreto legislativo

²⁸ Cioè nella formula iniziale che richiama sinteticamente le norme che disciplinano la materia oggetto dell'atto

²⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 428. *Regolamento recante norme per la gestione del protocollo informatico da parte delle amministrazioni pubbliche*. Il Presidente della Repubblica; Visto l'articolo 87 della Costituzione; Visto il regio decreto 27 maggio 1875, n. 2552; ...

matici, che la tutta legislazione in materia di archivi è stata sempre ispirata, accompagnata e univocamente interpretata da una specifica dottrina³⁰ di plurisecolare origine, l'archivistica, per la quale i documenti degli archivi pubblici sono non solo uno "strumento di gestione e di autodocumentazione operativa" (come quelli privati), ma per la loro natura demaniale sono da considerare soprattutto "deposito di scritture comprovanti la certezza del diritto", oltre che come "patrimonio culturale", vale a dire come beni culturali³¹.

Senza nascondere, a tale ultimo proposito, tuttavia, che, la stessa materia ha subito una bizzarra rivisitazione a cura di esperti di diritto amministrativo³², spesso utilizzati dagli uffici ministeriali, i quali hanno escluso la qualità di beni culturali dei documenti pubblici che siano ancora "strumento di gestione e di autodocumentazione operativa"³³.

Cioè proprio di quei documenti che sono l'oggetto principale delle *Linee Guida* di cui si tratta. Anche se, è bene precisare, tale stravagante lettura è chiaramente rifiutata anche dall'AgID: tornando, infatti, alle "*Linee Guida*", si è visto che il legislatore ne ha messo in evidenza la coerenza "con le discipline dei Beni culturali": con ciò, facendo ritenere logica deduzione che intendesse, per beni culturali, fare riferimento ai soli archivi pubblici, come tutelati dall'omonimo Codice.

7. Un particolare non coerente nell'introduzione alle Linee Guida

C'è, infine, un dettaglio che colpisce nella presentazione del complesso normativo: e cioè la precisazione – che dovrebbe essere superflua – che il complesso normativo sia stato realizzato da "un gruppo di lavoro costituito da AgID e da esperti del set-

³⁰ Vale a dire "i principi scientifici che governano la disciplina archivistica (ossia i canoni elaborati e condivisi dalla comunità scientifica e ritenuti adeguatamente capaci di orientare e reggere l'attività di gestione degli archivi, intesa come scienza)", cfr. Luca GENINATTI SATÈ, *La gestione degli archivi: un problema (non solo) di competenza. Profili problematici dell'integrazione fra principi, regole e canoni scientifici nella gestione dei beni culturali*, in <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/1/autor113.htm>

³¹ Filippo VALENTI, *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di Daniela Grana, Ministero per i beni e le attività culturali, 2000, p. 99

³² Cfr. Tommaso ALIBRANDI – Piergiorgio FERRI, *I Beni Culturale e Ambientali*, Giuffrè, 1978, Marco CAMMELLI, *La nuova disciplina dei beni culturali e ambientali – Testo unico approvato con il decreto legislativo 19 ottobre 1990, n. 490*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 35

³³ La diversa visione degli esperti ministeriali in materia di archivi come beni culturali è diventata con il tempo una vera e propria ostilità, tanto da far affermare, autorevolmente, in sede di Consiglio superiore dei beni culturali, che, attualmente, è in corso una politica del Ministero volta alla "estinzione dolosa degli archivisti" (cfr. la lettera del prof. Tomaso Montanari ai colleghi del Consiglio superiore dei beni culturali, dopo la sua decisione, nel 2021, di lasciare, per protesta, quel consenso, in https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/be78e33bc8ca0c99bff70aa174035096/PDF/ConsiglioSuperiore/prof.%20Montanari_23%20agosto%202021.pdf)

tore”. Che sia stato realizzato dall’AgID sembra specificazione ovvia, mentre l’altra che ci si sia avvalsi del supporto di esperti del settore è un’affermazione, parimenti ovvia: ma che, proprio per essere stata evidenziata, ha dato lo spunto per una convalida di coerenza con la tecnicità della materia: vale a dire che l’AgID, parlando di esperti del settore non potesse che riferirsi che ad esterni competenti d’informatica o di quella disciplina specifica dei beni culturali che abbiamo visto essere l’archivistica oppure, volendo allargare lo spettro delle materie collegate, ad esperti di diritto pubblico specializzati nel settore documentale³⁴.

Tra gli esperti, sarebbe stato ovvio pensare di trovare, ad esempio, il Direttore generale degli Archivi o almeno un archivista da quello indicato. No. Dalla lettura del *curriculum* degli esperti si deduce, invece, chiaramente, che essi sono tutti collegati direttamente o indirettamente all’Agenzia, che si tratta di esperti di innumerevoli servizi, anche delle “tecnologie per l’informazione e la comunicazione”, ma, che nessuno ha un percorso di studi che comprenda almeno una delle materie di base richieste a chi aspiri a svolgere un’attività professionale nel mondo degli archivi³⁵ o dichiarare esperienza professionale nel settore, né tantomeno abbia pratica o conoscenza diretta dei beni culturali e soprattutto di quella particolare tipologia di beni culturali costituita dagli archivi³⁶. E’ difficile credere, quindi che tale singolare categoria di esperti nessuno dei quali mai ha lavorato nella gestione, conservazione o controllo del mondo degli archivi pubblici, abbia potuto consigliare sulla “corretta amministrazione dei documenti, dalla produzione alla conservazione”, che è la finalità che le Linee guida si propongono.

Peraltro la disinvoltura dell’AgID nella scelta degli esperti in materia di gestione documentaria si può valutare anche nel *webinar* organizzato sull’argomento³⁷, ad esempio, quando uno dei coordinatori ha affermato che “lo scarto è prodromico alla conservazione perché le operazioni di scarto valorizzano l’archivio”: convinzione che trova contraria non solo tutta la dottrina archivistica³⁸, ma anche il campo degli

³⁴ Di cui è ricca la letteratura: Ad es Paolo GUIDI, *Teoria giuridica del documento*, Milano, Giuffrè, 1950; Francesco CARNELUTTI, *Documento (teoria moderna)*, in Nss.D.I., Torino, 1968; Natalino IRTI, *Sul concetto giuridico di documento*, in Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli, Napoli, 1972

³⁵ Uno degli esperti, nel suo *curriculum AgID*, dichiara di essere “studente iscritto al Corso di laurea magistrale in Scienza della storia e del documento, classe di archivistica e biblioteconomia”, Facoltà di lettere Tor Vergata, Roma

³⁶ In realtà, tra gli esperti c’è chi può vantare di avere svolto “Docenza nell’ambito del Corso di Alta Formazione in Archivistica Contemporanea organizzato dall’Archivio centrale dello Stato”, e Docenza su “La gestione informatica dei documenti smaterializzati e formazione dell’archivio” nell’ambito della II edizione del corso intensivo di formazione organizzato dall’Associazione Nazionale degli Archivisti, forse sulla base della propria Laurea Magistrale in Matematica

³⁷ Il 14 luglio 2021

³⁸ Esiste un’esigua parte della dottrina archivistica che sembra giustificare lo scarto. Ad es. Paola CARUCCI, *Lo scarto come elemento qualificante delle fonti per la storiografia*, in Rassegna degli Archivi di Stato, XXXV, 1975, pp. 250-264. L’autore, in verità parte da una posizione coerente con l’impostazione generale, cioè che “sotto il profilo storiografico, giuridico e archivistico non è possibile trovare giustificazioni obiettive allo scarto” e che “Non è possibile, in nessun caso,

storici³⁹. Sullo scarto (come pretesa operazione preliminare per valorizzare un archivio) è stata opportunamente riportata da Elio Lodolini: “l’opinione già espressa da Sir Hilary Jenkinson al 1° congresso internazionale degli Archivi (Parigi 1950), circa la necessità di conservare tutti i documenti e non soltanto una parte di essi; e già cento anni prima Francesco Bonaini, massimo teorico dell’archivistica italiana nel sec. XIX, aveva affermato che «il buon senso condanna gli scarti delle carte cosiddette inutili» e che «va conservata e registrata la carta più umile come la più insigne». Quel che appare certo, tuttavia, è che i legislatori di ogni tempo e di ogni nazione hanno sempre legalizzato lo scarto di documenti pubblici. Come male minore, rispetto alla superproduzione documentaria. Spesso, però, per interessi inconfessabili. A questo proposito è utile ricordare quanto accaduto negli Stati Uniti contro la tendenza delle amministrazioni pubbliche a disfarsi della documentazione non più necessaria alla mera gestione amministrativa. Il caso è avvenuto alla fine degli anni ’70 quando un gruppo di associazioni di storici si è rivolto ad una Corte Distrettuale non solo per impedire lo scarto di documenti del *Federal Bureau of Investigation* (FBI) ma anche per contestare i criteri con cui normalmente quell’organo procedeva all’eliminazione di documenti. Su ciò la Corte si dichiarò d’accordo, dando ragione ai ricorrenti⁴⁰. D’altronde per sapere quali danni per la conoscenza dei fenomeni storici ha provocato la teoria che “le operazioni di scarto valorizzano l’archivio” e conoscere quanti documenti e di quale rilevanza storica siano stati scartati nei primi decenni dell’Italia Unita, si ricorda quanto già osservato⁴¹, e cioè che basta consultare, in rete, i verbali delle riunioni del Consiglio Superiore e della Giunta degli Archivi (competenti in merito)⁴², ad esempio degli anni ’30 del secolo scorso: periodo scelto non a caso perché di quel consesso, in quel periodo, facevano parte storici di indiscusso prestigio, come Pietro De Francisci, Alberto Maria Ghisalberti, Pietro Fedele,

stabilire con assoluta certezza che certe serie non potrebbero mai essere utilizzate per fini di studio”. L’autore, tuttavia, ritiene giustificato lo scarto, il cui “fondamento va ricercato in quella che può essere considerata una legge costante di economicità presente in ogni processo evolutivo: l’accoglimento cioè di quegli elementi della fase trascorsa, funzionali ed essenziali allo svolgimento della fase in atto e quindi al suo superamento. Nel settore specifico della conservazione delle fonti si tratta della necessità di lasciare testimonianza vitale di una civiltà dove i criteri per procedere alla valutazione delle fonti sono essi stessi elementi qualificanti di quella determinata cultura. Non quindi un mero problema di spazio, ma necessità di selezione, necessità - attraverso la qualificazione delle fonti - di rendere presente il passato, di dare al presente la certezza di durare, di operare creativamente nel futuro”

³⁹ “I documenti, ha scritto Bloch, non saltan fuori, qui o là, per effetto di chissà quale imperscrutabile volere degli dèi ... e lo stesso Bloch parlava peraltro di selezione che avviene sovente a casaccio” Cfr. Claudio PAVONE, *Stato e istituzioni nella formazione degli archivi*, in *Intorno agli archivi e alle istituzioni*. Scritti di Claudio Pavone, “Direzione Generale degli Archivi”, 2004, p. 199

⁴⁰ La vicenda, nota come il caso degli archivi del FBI, è raccontato, con molti particolari riguardanti precedenti scarti operati dal FBI anche su questioni che avevano avuto risonanza mondiale, da Susan STEINWALL nell’articolo “Per chi gli archivisti custodiscono i documenti?” in *Rassegna degli Archivi di Stato*, anno 1987

⁴¹ Cfr. https://www.clioedu.it/documenti/eventi-live-ondemand/rivista-elettronica/Rivista-elettronica-1_2021.pdf p. 183-185

⁴² http://dl.icar.beniculturali.it/cons_new/

Pier Silverio Leicht, Niccolò Rodolico.

In ogni caso, le Linee Guida ritengono lo scarto dei documenti informatici una normale attività archivistica anche nel mondo digitale: “I documenti informatici e le aggregazioni documentali informatiche possono essere oggetto di selezione e scarto nel sistema di gestione informatica dei documenti nel rispetto della normativa sui beni culturali”. Non tenendo conto, però, che, nel passato, l’unica motivazione dello scarto dei documenti d’archivio è sempre stata solo la mancanza di spazio di fronte al costante aumento della produzione cartacea: circostanza non più esistente. Nel capitolo 4. 11 ne è regolamentata la procedura nel mondo digitale.

8. I problemi generali della gestione documentale nella visione delle Linee Guida: le tre tradizionali fasi di gestione degli archivi

Le linee Guida iniziano la disamina delle difficoltà che si vogliono risolvere al paragrafo 1.11, dedicato ai problemi generali della gestione documentale. Ricordando, innanzitutto, una verità antica e cioè che “una corretta gestione dei documenti sin dalla loro fase di formazione rappresenta la migliore garanzia per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici”. E puntualizzando, inoltre, che “dal punto di vista archivistico, si distinguono tradizionalmente tre fasi di gestione in ragione delle diverse modalità di organizzazione ed utilizzo dei documenti: • archivio corrente: che riguarda i documenti necessari alle attività correnti; • archivio di deposito: che riguarda i documenti ancora utili per finalità amministrative o giuridiche, ma non più indispensabili per la trattazione delle attività correnti e • archivio storico che riguarda i documenti selezionati per la conservazione permanente”.

Dal modo con cui le Linee Guida affrontano in generale la questione della gestione degli archivi, sembrerebbe che, anche nel mondo della documentazione digitale, nulla debba cambiare. Si accetta, dunque, come una coerente inderogabile conseguenza legislativa e dottrinale, la decisione che la legge archivistica ora vigente (cioè quella del 1963) ha confermato: cioè l’esistenza di tre fasi di vita degli archivi (corrente, di deposito e storico). Così come il principio che gli archivi di deposito della pubblica amministrazione debbano conservare i documenti per almeno quaranta anni (artt. 23 e 30 D.P.R. 1409/1963). Senza pensare che quel termine, così come la divisione temporale degli archivi in tre fasi (corrente, di deposito e storica) non hanno un valore né storico né archivistico assoluto, ma sono direttamente connessi alla tipologia e quantità dei documenti da conservare e alla visione che il legislatore ha nel momento in cui li ha stabiliti.

Problemi e connessa percezione legati, ad esempio quanto alla durata della conservazione nell’archivio di deposito, soprattutto alla necessità di non inondare gli

archivi storici di documenti di probabile consultazione di carattere amministrativo. In tal senso, sul punto, si può comprendere l'evoluzione della normativa dello Stato italiano che aveva iniziato prevedendo un termine di soli dieci anni per il versamento nell'archivio storico, sancito dall'art. 17 del R.D. 27 maggio 1875, n. 2552 ("Dagli archivi delle magistrature giudiziali o degli uffici amministrativi sono nei primi mesi di ogni anno levati gli atti concernenti affari compiuti da oltre dieci anni e trasportati nell'archivio a cui spettano"): termine ritenuto ben presto inopportuno perché tale da snaturare la funzione degli Archivi Storici. E, quindi, si può comprendere anche la successiva decisione di statuire altri termini diversificati (5, 10, 30 anni), stabiliti dal Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1313; come pure si può comprendere il motivo dell'ulteriore modifica di 40 anni, sancito dall'art. 23⁴³ del D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409.

Significativa è, a tal proposito, la motivazione indicata nella Relazione al progetto della "Legge sugli archivi"⁴⁴: "Come tutti i termini, anche quello dei 40 anni è convenzionale, e, quindi, opinabile: nello sceglierlo si è cercato di contemperare l'esigenza che gli archivi di Stato, accogliendo documenti troppo recenti, non veggano snaturata la propria funzione culturale, con l'altra di permettere l'uso della documentazione archivistica anche agli studiosi di storia contemporanea".

Non si deve, d'altronde, credere, anche a proposito della categoria archivistica "archivio storico" come ora s'intende, che essa sia sempre esistita: ricorda, a tale proposito Adolf Brenneke⁴⁵: "A seguito della Rivoluzione francese e del crollo dell'antico Stato e, con esso, dell'intero sistema dei privilegi dell'*ancien régime*, crollarono anche molte istituzioni i cui titoli giuridici erano stati depositati in archivio. Scemò allora l'importanza degli archivi per gli uffici amministrativi e per l'organizzazione giuridica. Non si poteva più parlare degli archivi come di "anima dell'organizzazione statale", "cuore, conforto e difesa del sovrano", "argine dello Stato". "Quale direzione doveva ora prendere lo sviluppo degli archivi?"

Dunque quello di archivio storico è un concetto non assoluto, una nozione elaborata dalla dottrina e acquisita dalla normativa dopo la Rivoluzione del 1789⁴⁶. In Francia, infatti, gli *Archives nationales* furono fondati dall'Assemblea Costituente

⁴³ Articolo 23 (stranamente) soppresso dal T.U. dei beni culturali che all'art. 166 abroga il decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, limitatamente agli articoli 18, 21-25, 27, 28, 30, 32-43, 45; laddove il successivo Codice dei beni culturali all'articolo 184 abroga lo stesso decreto del Presidente della Repubblica limitatamente: all'articolo 21, commi 1 e 3, e comma 2, nel testo, rispettivamente, modificato e sostituito dall'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 281; agli articoli 21-bis e 22, comma 1, nel testo, rispettivamente, aggiunto e modificato dall'articolo 9 del medesimo decreto legislativo

⁴⁴ Cfr. Ministero dell'interno, Direzione generale degli Archivi di Stato, *La legge sugli archivi*, Roma, 1963, p. 70

⁴⁵ Adolf Brenneke, *Archivistica*, traduzione italiana di Renato Perrella, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 78

⁴⁶ In Francia gli *Archives nationales* furono fondati all'epoca della Rivoluzione francese dall'Assemblea Costituente nel 1790 come archivio del nuovo parlamento, ma fu con il successivo decreto del 7 messidoro 1794 che tutti gli archivi pubblici e privati di cui si erano impadroniti i Rivoluzionari vennero accentrati.

te nel 1790 come archivio del nuovo parlamento, anche se fu solo con il successivo decreto del 7 messidoro 1794 che tutti gli archivi pubblici e privati di cui si erano impadroniti i Rivoluzionari vennero accentrati.

E', pertanto, quella di archivio storico una nozione con la quale si è voluto individuare il patrimonio documentario che deve essere assolutamente conservato nel tempo quale bene culturale, cioè testimonianza dell'attività umana volta a finalità politico-amministrative: e ciò in quanto prova dell'azione svolta dai pubblici poteri, come della certezza dei rapporti giuridici dei cittadini e delle vicende stesse della loro esistenza nella società civile.

Anche la nascita dei grandi istituti di concentrazione di archivi storici italiani risale al sec. XIX: così, ad es., il Grande Archivio a Napoli⁴⁷ e l'Archivio di Stato di Venezia⁴⁸, così a Firenze dove un Archivio centrale dello Stato fu istituito con decreto del 30 settembre 1852, con sede proprio nella fabbrica degli Uffizi fino al 1988, allorché si decise di costruire un nuovo edificio dopo la rovinosa alluvione del 1966.

Infine, il termine dei 40 anni non solo è convenzionale e opinabile, ma esso è fortemente legato anche all'evoluzione della tecnologia dei mezzi e dei supporti scrittori: basti pensare all'uso della macchina da scrivere con la connessa possibilità di predisporre contemporaneamente più esemplari dello stesso documento, uso legalizzato, in Italia, nel 1957⁴⁹ e all'invenzione e introduzione delle fotocopiatrici che portò a moltiplicare la massa cartacea negli archivi.

Ma la stessa nozione di archivio storico, come ora la si intende, come complesso di documenti che hanno perduto, o molto affievolito, la loro rilevanza giuridico-amministrativa è una nozione relativamente recente, come detto, elaborata dalla dottrina e acquisita dalla normativa dopo la Rivoluzione del 1789. Ma non è una nozione valida assolutamente né per il periodo precedente quella data né per quello successivo, e tantomeno per il presente. Che per il passato, anche quello più antico, i documenti conservati negli archivi non avessero un termine di validità giuridica, così da essere conservati per il loro solo valore storico-culturale, è una considerazione di cui è facile il riscontro. Si pensi, ad esempio, ai diritti, da sempre vantati dallo Stato della Chiesa sulle città della pianura cispadana da Parma a Rimini dopo la donazione territoriale fatto nel 756 da Pipino il Breve al pontefice Stefano II, in seguito alla sua vittoria contro Astolfo re dei Longobardi. Oppure alla pretesa, sempre del romano

⁴⁷ Cfr. la Legge organica sugli archivi del 12 novembre 1818

⁴⁸ Cfr. Da Mosto, l'Archivio di stato di Venezia, tomo I, pag. 4-5

⁴⁹ Legge 14 aprile 1957, n. 251, art. 1 - Nella stesura delle leggi, dei decreti del presidente della Repubblica, dei decreti del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri, degli atti ricevuti dai notai e di tutti gli altri atti pubblici per i quali le leggi vigenti richiedono la scrittura a mano o a stampa, è ammessa la scrittura a macchine purché siano adoperati nastri dattilografici a inchiostrazione indelebile, rispondenti alle caratteristiche che saranno specificate con decreto del presidente del consiglio dei ministri, sentito il ministro per il tesoro ed il ministro per la grazia e giustizia. Gli errori o le omissioni di battuta o di compilazione sono corretti con chiamate in calce, scritte anche a mano, in modo da lasciare leggibile il testo modificato

Pontefice di esigere il pagamento del dazio⁵⁰ alle imbarcazioni veneziane che risalivano il Po, all'altezza di Ferrara⁵¹: richiesta che ha costituito per secoli, fino all'arrivo di Napoleone, l'ostacolo maggiore all'esigenza di sicurezza delle vie del commercio per le imbarcazioni della Repubblica di Venezia che partivano da Chioggia verso le regioni del nord Italia. Sulla legittimità della pretesa romana, numerose nel tempo furono le contestazioni, non tanto della fondatezza, quanto dell'esistenza stessa della connessa documentazione: con grande spreco, da ambo le parti, di dotte citazioni di giureconsulti⁵² e soprattutto con riferimenti a documenti d'archivio, da trattati internazionali a sentenze, ad attestazioni notarili⁵³.

⁵⁰ Le divergenze sul diritto di esigere il dazio alle navi di passaggio all'altezza di Ferrara, non erano le sole: altre sono state all'ordine del giorno per secoli: come quelle di pretendere di imporre ai sudditi veneziani residenti nel "Po di Lombardia dai confini del mantovano alla Stellata sino al confine Veneto della Brusentina in Corbola" il pagamento della licenza di pesca o quella di installare Molini nelle piarde in quella parte del Po: la documentazione è conservata sia nell'Archivio di Stato di Roma (fondo Camerale III), sia nell'Archivio di Stato di Venezia (in particolare: fondi Senato, *Expulsis papalisticis*, Archivio proprio Ambasciata Roma, Dispacci Roma)

⁵¹ Il presupposto era legato alla posizione geografica di Ferrara. Mentre, infatti, attualmente il ramo principale del Po scorre ad alcuni chilometri a nord della città, fino al XII secolo passava sotto le sue mura meridionali: dove sorgeva il porto fluviale e davanti al quale passava tutto il traffico di merci che percorreva il grande fiume

⁵² I giuristi della Camera Apostolica citavano, ad esempio, una fonte, a loro avviso, indiscutibile: Floriano de Sancto Petro il quale sosteneva che "i Sig. Veneziani erano obbligati detti dazi al Duca di Ferrara, passando per il Po non solo per i sali che si portassero da altri mercanti, ma ancora dalli stessi veneziani per servizio delle loro Terre", cfr. Archivio di Stato di Roma, Camerale III, busta 1069, c. 15 doc. I

⁵³ Soprattutto a partire da quando i Pontefici Romani pretesero la devoluzione del feudo di Ferrara. Il dazio era posto dove sorgeva Castel Tedaldo, fortezza costruita attorno alla fine del X secolo da Tedaldo di Canossa, che aveva, appunto, ottenuto in feudo da papa Silvestro II la città e il territorio di Ferrara. Dissidi e contestazioni di giureconsulti che si trasformarono in vera e propria guerra, anche per le pretese dei ferraresi di imporre dazi di passaggio sul Po, allorché la Repubblica di Venezia dichiarò guerra a Ferrara, al tempo in cui era retta da Ercole I d'Este (1482). Con la pace di Bagnolo, del 7 agosto 1484, Venezia mantenne quasi tutti i possedimenti conquistati: ottenne Rovigo e il controllo del delta del Po: il territorio del Polesine di Rovigo fu dunque ceduto alla Serenissima Repubblica. Tutto meno il territorio sulla sponda veneziana del Po, che comprendeva Corbola, Crespino, Canalnuovo, Villanuova e Papozze, rimasto ai duchi di Ferrara. La circostanza era citata espressamente nel Trattato seguito alla guerra del 1484: "Si è convenuto et accordato che il Polesine di Rovigo occupato dall'ill.ma Signoria di Venezia in la presente guerra resti ad essa Signoria con tutte le sue rason, giurisdizioni, agenzie e pertinenze". Il che faceva permanere la pretesa dei ferraresi di pretendere il dazio di passaggio sul Po all'altezza di Papozze, comune rimasto in territorio ferrarese, pur nella sponda veneziana. E il conflitto di Venezia con i duchi d'Este si trasformò in una permanente contesa con lo Stato Pontificio, proprio sulla questione della navigazione sul Po, quando, nel 1597, morì il duca Alfonso II nominando erede il cugino don Cesare. Il Papa, Clemente VIII, infatti, dichiarò allora che quest'ultimo non aveva titolo ad ereditare il ducato di Ferrara, essendo quest'ultimo un feudo dello Stato della Chiesa. Di conseguenza, il 4 novembre di quell'anno il pontefice Romano dichiarò formalmente devoluto alla Chiesa il Ducato di Ferrara. Dal 1598, quindi, il territorio del Polesine di Rovigo insieme al resto del ducato fu sottoposto al diretto dominio dello Stato del Papa formandone una Provincia. E la situazione rimase inalterata fino al 1796. Con l'arrivo delle truppe napoleoniche e la firma del Trattato di Tolentino, Pio VI cedette il ferrarese che fu unito alla Repubblica Traspadana e Cisalpina, poi occupato dagli Austriaci e quindi compreso nel Regno Italico di cui formò la maggior parte del Dipartimento del Basso Po. Con la fine dell'impero napoleonico il Papa Pio VI riuscì a riottenere i precedenti domini. Della provincia di Ferrara (nota col nome di Legazione) non recuperò però la parte posta sulla riva sinistra del Po (quella che comprendeva Crespino) che restò all'Austria.

Ma, anche recentemente, documenti d'archivio, apparentemente conservati solo come beni culturali, sono tornati a mostrare la loro rilevanza giuridica, anche a distanza di più di un secolo. Si pensi, ad esempio, alla legge approvata dal Consiglio Regionale del Veneto che, dopo una grave crisi economica in Brasile, ha concesso ai discendenti di cittadini veneti emigrati in quel Paese, la possibilità di rientrare nella terra dei loro avi, ottenendo anche un lavoro. Alla sola condizione della dimostrazione della discendenza veneta con documenti autentici: donde la non facile ricerca in serie documentarie ormai considerate di sola rilevanza storica, come ad esempio le Liste di leva di terra, le Liste di leva di mare, i Ruoli matricolari.

Per tornare alle questioni in trattazione, non si deve dimenticare che il legislatore ha affrontato i problemi connessi con la tipologia di archivi sul nuovo supporto digitale prudentemente solo negli anni '90: da una parte cercando di dare, per la prima volta, una definizione del documento informatico con l'art 21 della legge 241 1990 (che lo qualificò come "rappresentazione elettromagnetica... del contenuto di atti... detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse"), dall'altra legalizzandone l'uso soltanto nel 1997 e regolamentandone la fase di formazione nel successivo 1998⁵⁴. Tutto ciò, saggiamente, senza fare passi troppo veloci: si è, qui, infatti, in presenza della più rilevante rivoluzione mai avvenuta nei sistemi di conservazione dei documenti, maggiore di tutte quelle del passato: a partire da quella verificatasi con il cambiamento dei supporti scrittori antichi, dalle tavolette cerate ai papiri, da questi alle pergamene, e poi alla carta, per arrivare ai documenti dattiloscritti e a quelli su supporto fotografico e alle registrazioni fonografiche e cinematografiche. Non si può, ora, perciò, pensare di regolamentare il modo di conservare i nuovi e futuri supporti documentari digitali utilizzando categorie legate allo stato del procedimento amministrativo e al tempo trascorso (archivio corrente, di deposito e storico). E neppure si possono individuare i documenti avvalendosi delle stesse tipologie di identificazione utilizzate nel XIX° secolo, ad esempio come originale e copia, che avevano un significato diverso da quello del mondo informatico.

9. Una norma generale ora sovvertita senza dibattito: l'indisponibilità del possesso di archivi pubblici.

C'è una disposizione mai messa in dubbio, e cioè che "Gli organi che provvedono alla conservazione degli archivi e dei documenti degli organi giudiziari ed amministrativi dello Stato non più occorrenti alle necessità ordinarie del servizio sono: a)

⁵⁴ Con il D.P.R. 428/1998

l'Archivio centrale dello Stato, con sede in Roma; b) gli Archivi di Stato, con sede nei capoluoghi di Provincia". Precetto sancito al momento dell'Unità⁵⁵ e confermato dal vigente art. 3 del D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409 e regola che non prevede deroghe⁵⁶: norma corroborata, inoltre, in caso di possibile dubbio interpretativo, dagli artt. 19 e 20⁵⁷ dello stesso decreto che ribadiscono anche la semplice detenzione di documenti pubblici.

Tutti precetti convalidati dal Codice dei Beni Culturali.

Ma, soprattutto, appunto, regola ininterrottamente esistente dall'Unità e stabilita alorché si decisero i principi generali di diritto del nuovo Stato.

Disposizione ispirata, da una parte alla nozione di documento come "cosa destinata a fissare in modo permanente la rappresentazione di un fatto in modo di farlo conoscere a distanza di tempo⁵⁸", e dall'altra alla nozione di archivio pubblico elaborata dalla dottrina e fatta propria dalla normativa, quale complesso di documenti che è contemporaneamente "strumento di gestione", "patrimonio culturale" e, soprattutto, per quel che qui interessa, "deposito di scritture comprovanti la certezza del diritto"⁵⁹.

Ora l'antica regola è stata sovvertita: adesso l'articolo 34 del CAD ha un nuovo comma 1 bis, in base al quale "le pubbliche amministrazioni possono svolgere i compiti di conservazione dei documenti informatici all'interno della propria struttura organizzativa, nonché affidarla, in modo totale o parziale ad altri soggetti pubblici o privati accreditati come conservatori presso l'AgID".

Al Governo è sembrata una modifica di poco conto decidere che la conservazione degli strumenti indispensabili per la certezza del diritto siano gestiti da società private, perfino quelle a prevalente o totale⁶⁰ capitale straniero.

È stata considerata una decisione così poco rilevante da non ritenere necessario un dibattito parlamentare e nemmeno il parere del Ministro per i beni culturali, competente in materia di documenti pubblici. Ma, forse, competenza sconosciuta a quello,

⁵⁵ Cfr. Decreto Reale 27 maggio 1875, per l'ordinamento generale degli archivi

⁵⁶ Le deroghe intervenute dopo il 1963, riguardano il versamento agli Archivi di Stato, non la possibilità di consentire la conservazione degli archivi pubblici a private società.

⁵⁷ art. 19, "Tutela dei documenti dello Stato: Spetta ai sovrintendenti archivisti la tutela dei documenti appartenenti allo Stato che si trovino fuori gli archivi dello Stato" e dall'art. 20 dello stesso decreto presidenziale"; art. 20, "Tutela dei documenti degli enti pubblici. I sovrintendenti archivisti, qualora accertino che documenti di proprietà degli enti pubblici si trovino in possesso altrui ne informano immediatamente l'ente proprietario perché provvede alla tutela dei suoi diritti, notificando in pari tempo al detentore l'obbligo di restituire i documenti all'ente"

⁵⁸ Emilio BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, Utet, 1960, p. 135

⁵⁹ Filippo VALENTI, *Scritti e lezioni di archivistica, diplomatica e storia istituzionale*, a cura di Daniela Grana, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Saggi 57, 2000, pag. 99

⁶⁰ In questo secondo caso l'unico ostacolo è quello di verificare la sussistenza del c.d. principio di reciprocità, di cui all'art. 16 delle disp. prel. c.c., secondo cui lo straniero (anche persona giuridica) è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti al cittadino italiano a condizione di reciprocità; ossia, a condizione che lo stato straniero in questione riservi al cittadino italiano un diritto uguale (o molto simile) a quello che il suo cittadino intende esercitare in Italia, cfr. <https://www.bbmpartners.com/news/Costituzione-srl-italiana-socio-estero>

considerato che si tratta di un Ministro che, da tempo, attua una politica “con una scala di valori totalmente ribaltata, che mette al primo posto i Grandi Musei schiavi dell’incasso, le mostre, gli eventi, e sembrano condannare a morte tutto ciò che non rende⁶¹”, come gli Archivi di Stato e le Biblioteche, notoriamente gratuiti: da sempre, almeno per ora. D’altronde la questione non sembra aver interessato l’Ufficio legislativo di quel Ministero, troppo occupato a ridimensionare la struttura degli uffici di quella che un tempo si chiamava “Amministrazione degli Archivi di Stato”, e, forse, d’accordo nel “museizzare” istituti con competenze attive, o, forse, semplicemente ignaro della loro esistenza. E che non poteva non accorgersi di perdere la più importante delle funzioni in materia di archivi pubblici, in quanto beni culturali: cioè la conservazione degli archivi dell’Amministrazione dello Stato.

Ugualmente assente sul punto anche il Consiglio di Stato che, nel suo parere, non si è accorto di nulla: sembrandogli sufficiente garanzia per la tutela degli interessi nazionali, testimoniati dai documenti pubblici, che i privati accreditati come conservatori, quanto ai requisiti pretesi”... dispongano dei requisiti di onorabilità, tecnologici e organizzativi, nonché delle garanzie assicurative e di eventuali certificazioni, adeguate rispetto al volume dell’attività svolta e alla responsabilità assunta nei confronti dei propri utenti e dei terzi”. L’unica preoccupazione, e quindi l’unico appunto al Governo, sulla questione, il Consiglio di Stato lo ha fatto in relazione alla norma che demanda al responsabile della conservazione la possibilità di “affidare la conservazione dei documenti informatici ad altri soggetti, pubblici o privati, che offrono idonee garanzie organizzative e tecnologiche”, senza tuttavia prevedere le modalità con cui il responsabile possa procedere al citato affidamento: motivo che induce a “invitare l’Amministrazione, ad esplicitare più compiutamente le modalità con cui il responsabile della conservazione dei documenti informatici potrà procedere all’affidamento di tale compito a diversi soggetti”. Da notare, poi, che la competenza a decidere se affidare all’esterno la conservazione dell’archivio pubblico non è stata riservata all’organo deliberante dell’istituzione pubblica, ma è stata attribuita al “responsabile della conservazione”, figura di cui non sono precisati titolo di studio, qualificazione professionale e posizione gerarchica nell’ambito dell’ente.

Si tratta, d’altronde, di una norma inserita senza alcuna discussione. Quindi, quasi fosse una decisione di mero carattere tecnologico, il Governo, con l’articolo 32 del d.lgs. n. 217/2017, ha modificato l’articolo 34 del CAD introducendo un nuovo comma 1 bis, in base al quale le pubbliche amministrazioni possono svolgere i compiti di conservazione dei documenti informatici all’interno della propria struttura organizzativa, nonché affidarla, in modo totale o parziale ad altri soggetti pubblici o privati accreditati come conservatori presso l’AgID.

⁶¹ Tomaso MONTANARI, *Chiese chiuse*, Einaudi editore, 2021, p.XI

10. Una decisione importante, presa senza discussione in Parlamento, fatta passare per adeguamento tecnologico

Con un'apparente decisione tecnica, si è così cambiato radicalmente un principio legato alla certezza del diritto sancito al momento dell'Unità⁶². La Relazione del Ministro Cantelli al "Decreto Reale 27 maggio 1875, per l'ordinamento generale degli archivi", aveva così motivato la decisione: "...si stabilisce che agli archivi spettino tutti gli atti posseduti dallo Stato che abbiano carattere di documento pubblico o privato, per affidare alle biblioteche ed ai musei ogni scrittura di lettere, di arti o di scienze. La quale prescrizione, col distribuire razionalmente ai vari istituti governativi le cose che alla natura di ciascuno convengono, renderà più agevoli e sicure le ricerche di chi studia, e *permetterà di tener ferma la massima, non doversi dagli archivi estrarre, sia pure temporaneamente, alcuna carta se non per estrema necessità di servizio pubblico*, mentre alle lettere, alle arti, alle scienze, possono giovare larghezza e comodità maggiori..."⁶³.

⁶² DECRETO REALE, 27 maggio 1875, per l'ordinamento generale degli archivi. VITTORIO EMANUELE II PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE RE D'ITALIA Veduto il Regio Decreto 26 marzo 1874, n° 1861; Udito il Consiglio per gli Archivi; Udito il Consiglio di Stato; Udito il Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Ministro Segretario di Stato per gli affari dell'interno, Abbiamo decretato e decretiamo: *Art. 1. Gli atti dei dicasteri centrali del Regno, che più non occorrono ai bisogni ordinari del servizio, sono raccolti in unico archivio il quale ha titolo di archivio del Regno. Art. 2. Gli atti dei dicasteri centrali degli Stati che precedettero al Regno d'Italia sono raccolti nell'archivio esistente nella città che fu capitale degli Stati medesimi. Art. 3. Gli atti delle magistrature giudiziarie e delle amministrazioni non centrali del Regno che più non occorrono ai bisogni ordinari del servizio, e quelli delle magistrature, amministrazioni, corporazioni cessate, sono raccolti nell'archivio esistente nel capoluogo della provincia nella quale le magistrature, le amministrazioni, le corporazioni hanno o avevano sede*

⁶³ La Relazione del Ministro Cantelli così motivava la decisione: "... *Desidererei riferire qui gli studi e le discussioni che precedettero questo schema di decreto; ma, oltrecchè sarebbe difficile riassumere tutto in breve, ritengo che di molte disposizioni sia così ovvia la ragione da non occorrere sia essa indicata: delle più gravi non potrei però tacere interamente. Per la prima volta nel regno si pongono regole alla raccolta, all'ordinazione, alla custodia degli atti che non servono più ai bisogni quotidiani del servizio. Sin qui le carte passarono agli archivi pubblici quando negli archivi particolari si ebbe difetto di spazio per contenerle. E le regole mancano quasi in tutte le provincie non solo per le scritture che si vanno ogni giorno accumulando negli uffici, ma altresì per quelle delle magistrature e delle amministrazioni cessate. Le mie proposte cominciano quindi collo stabilire che all'archivio, il quale ha sede nel luogo in cui le magistrature e le amministrazioni ebbero od hanno vita, spettino gli atti delle medesime, siano di Governo o di istituzioni locali. Il trasporto dal luogo di origine delle carte di qualunque natura offende sempre la verità storica e reca danno alle indagini. Conservi dunque ciascuna parte d'Italia gli atti suoi, e ne avranno tutte più grande utilità. Adempiendo un voto del Congresso internazionale di statistica, tenuto in Firenze nel 1866, si stabilisce altresì che agli archivi spettino tutti gli atti posseduti dallo Stato che abbiano carattere di documento pubblico o privato, per affidare alle biblioteche ed ai musei ogni scrittura di lettere, di arti o di scienze. La quale prescrizione, col distribuire razionalmente ai vari istituti governativi le cose che alla natura di ciascuno convengono, renderà più agevoli e sicure le ricerche di chi studia, e *permetterà di tener ferma la massima, non doversi dagli archivi estrarre, sia pure temporaneamente, alcuna carta se**

Nessuno si è accorto della profonda innovazione: probabilmente, nemmeno il Ministro proponente, quello “per la semplificazione e la pubblica amministrazione”, inspiegabilmente diventato competente in materia di gestione e conservazione di archivi pubblici.

Certamente non se ne è accorto il Ministro per i Beni Culturali. Nel risolvere il problema dell'individuazione dell'istituzione pubblica cui affidare il compito di conservare i documenti dello Stato sul nuovo supporto documentario, di fatto, si è persa di vista la funzione svolta dagli archivi pubblici: garantire la certezza del diritto e tutelare l'interesse generale, al pari di testimoniare l'azione pubblica, come anche le vicende stesse della vita dei cittadini, oggi e senza limiti temporali. E' augurabile che, nel merito, sia stato fatto uno studio di diritto comparato, cioè un'operazione di raffronto almeno tra gli ordinamenti giuridici del mondo occidentale. Ma non se ne parla esplicitamente: d'altronde sembra improbabile che altri membri dell'Unione Europea abbiano avuto la stessa idea di affidare gli strumenti della certezza del diritto e i segreti della politica nazionale anche ad una società straniera, ancorché molto competente nel mondo digitale e, come tale, accreditata come presso l'AgID. Il Consiglio di Stato, sul punto dell'obiettivo perseguito dal provvedimento legislativo, ha tranquillizzato se stesso e i cittadini affermando che “quanto alle finalità sottese al presente atto normativo, l'Amministrazione riferisce che quest'ultimo è volto ad accelerare l'attuazione, a livello nazionale, dell'agenda digitale europea”.

Si è deciso, quindi, come se fosse mutato non il supporto scrittoriale ma la stessa funzione dei documenti e degli archivi pubblici.

In fin dei conti si sarà pensato che si tratta di beni culturali come i libri, i quadri, i reperti archeologici e le statue. E, si sa, quei beni sono considerati alla stregua di merci che possono circolare dentro e fuori dai confini del paese. E' solo una questione di autorizzazione e di prezzo.

Ma non gli archivi che sono, anche, beni culturali, in quanto “testimonianze materiali avente valore di civiltà”: e dove “l'evidenza va posta sull'essere testimonianza, cioè entità rappresentativa di momenti di una civiltà nel suo essere storia; una serratura del sec. XII, un'olla da grano del sec. XVI, un fondo oro di arte paesana balcanica del sec. IX, possono non avere pregio estetico, ma sono beni culturali perché testimonianze materiali di civiltà”⁶⁴.

Ma i documenti degli archivi pubblici nascono soprattutto per una funzione socialmente, politicamente e giuridicamente rilevante, che, in teoria, non termina mai. Si pensi, per quanto riguarda anche la loro rilevanza nei riguardi della politica nazionale: agli archivi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli Affari Esteri, del Ministero dell'Interno. Con l'avvento della tecnologia informatica non è cambiata la funzione degli archivi pubblici: è solamente cambiata la materia della “cosa destinata a fissare in modo permanente la rappresentazione di un fatto

non per estrema necessità di servizio pubblico, mentre alle lettere, alle arti, alle scienze, possono giovare larghezza e comodità maggiori...

⁶⁴ Massimo Severo GIANNINI, *I beni culturali*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1976, p. 4

in modo di farlo conoscere a distanza di tempo” e la modalità con la quale le lettere dell’alfabeto appaiono. Queste ultime sono, su per giù, le stesse dal tempo dei romani, così come furono cristallizzate al tempo di Carlo Magno con la minuscola carolina⁶⁵. Qui, improvvisamente, in gioco entrano due importanti questioni: quella della sicurezza dello Stato e quello della certezza del diritto, entrambe ora affidate anche a private società.

Quella della sicurezza dello Stato, innanzitutto, che non può non tener conto della possibilità che la società a cui è affidata la conservazione di documenti pubblici (senza nessuna eccezione: anche riservati relativi a questioni interne o estere) sia una società straniera: non sono previste eccezioni. E la decisione, si ricorda, non è affidata ad un organo politico, democraticamente eletto, che risponde ai cittadini delle proprie scelte, bensì ad un impiegato di cui non è precisata la qualificazione professionale. In secondo luogo, ad essere in pericolo appare anche la questione della certezza del diritto dal momento che ad una società privata potrà essere affidato il compito di conservare il principale, anzi l’unico, mezzo che la rende sicura: i documenti degli archivi pubblici, concreta testimonianza su cui è impressa per sempre quella certezza. Documenti, tutti, fondamentali per garantire la pace sociale e la sicurezza dello Stato: come i registri dello stato civile, i volumi degli atti notarili, la raccolta delle sentenze, i catasti, le relazioni degli ambasciatori, le deliberazioni del Consiglio dei Ministri, etc. Con ciò cambiando sia il quadro delle sicurezze giuridiche per i cittadini, sia rendendo opaca la stessa conoscenza dell’azione degli organi politici.

11. Altri dubbi

E, suscitando, tra l’altro, anche dei dubbi di minor rilievo: ad esempio, se è affidata ad una società privata la conservazione dei documenti informatici di una Pubblica Amministrazione, vale sempre il comma 1 bis dell’art. 43 dello stesso CAD (Conservazione ed esibizione dei documenti) per il quale “se il documento informatico è conservato per legge da una pubblica amministrazione⁶⁶, cessa l’obbligo di conser-

⁶⁵ La minuscola carolina è uno stile di scrittura creato durante la rinascita carolingia avvenuta sotto il regno di Carlo Magno nei secoli VIII e IX. Venne a sostituire il particolarismo grafico dei secoli VII e VIII. Venne ripresa dai primi umanisti del Tre-Quattrocento come Coluccio Salutati e Poggio Bracciolini: essi ritennero che fosse la scrittura degli antichi romani. Fece così da base della minuscola umanistica rotonda, che a sua volta fu il modello dei primi caratteri da stampa, che si sono poi evoluti fino ai caratteri usati al giorno d’oggi, cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Scrittura_carolina

⁶⁶ 2. Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300

vazione a carico dei cittadini e delle imprese che possono in ogni momento richiedere accesso al documento stesso ai medesimi soggetti. E, ancora, con altri interrogativi, quali: le norme dello Statuto degli impiegati civili dello Stato si applicano anche ai dipendenti delle società private accreditate: ad es. quelle del titolo II sul segreto d'ufficio²⁹? Altresì, si applica l'art. 326 del Codice Penale (rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio)³⁰? E ancora, si applica l'art. 55, co.1, del d.lgs. n.165 del 2001 che ha stabilito che “Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, resta ferma la disciplina attualmente vigente in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile”.

Con interrogativi e un dubbio legittimo: poteva il Governo modificare così radicalmente il plurisecolare sistema delle certezze giuridiche e della sicurezza stessa dello Stato senza una specifica chiara delega? O ne era sufficiente una avente per oggetto: “semplificazioni amministrative”?

Perché è ciò che è avvenuto: sotto quella generica indicazione, la delega al Governo era diretta a “modificare la disciplina dei Ministeri ... nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: riduzione degli uffici e del personale anche dirigenziale destinati ad attività strumentali... fatte salve le esigenze connesse ad eventuali processi di reinternalizzazione di servizi, e correlativo rafforzamento degli uffici che erogano prestazioni ai cittadini e alle imprese”. Appunto, il contrario di quanto deciso, privatizzando una funzione da sempre, e in ogni nazione, considerata pubblica perché insostituibile e di primaria importanza: anche nell'interesse dei cittadini.

A meno di ritenere le questione della certezza del diritto e della sicurezza dello Stato tra quelle comprese tra le “semplificazioni amministrative”, cioè, secondo la stessa Presidenza del Consiglio, tra quelle che comportano la necessità di “tagliare passaggi procedurali, controlli, adempimenti inutili: cioè eliminare tutto quello che è superfluo o addirittura dannoso per un buon funzionamento dell'amministrazione”.

12. Una sorpresa inattesa nella presentazione delle Linee guida: la scoperta di un nuovo “Principio generale della gestione documentale”

Proprio sull'importante questione ora ricordata, prima di entrare nel pieno dell'argomento, l'AgID ritiene opportuno ricordare che tra i “Principi generali della gestione documentale”, come “garanzia per il corretto adempimento degli obblighi di natura amministrativa, giuridica e archivistica tipici della gestione degli archivi pubblici”, rientra quello che “la tenuta del sistema di gestione informatico dei documenti, può anche essere delegata a terzi”.

Qui, l'apporto degli esperti consultati è certamente stato determinante se l'AgID è

riuscita a trovare, al di fuori della citato articolo 32 del d.lgs. n. 217/2017⁶⁷, nella non numerosa successione di leggi in materia di archivi pubblici che, dall'Unità in poi, hanno regolato la materia, un solo appiglio che possa giustificare un tale "Principio generale". Certamente non nella prima legge emanata, come detto, all'alba dell'Unità, cioè il citato Decreto Reale 27 maggio 1875, per l'ordinamento generale degli archivi, il cui relatore, come già ricordato, scrisse testualmente "*di tener ferma la massima, non doversi dagli archivi estrarre, sia pure temporaneamente, alcuna carta se non per estrema necessità di servizio pubblico*"; neanche nella successiva legge 22 dicembre 1939⁶⁸; e neppure nell'ultima, in ordine di tempo, il D.P.R. 30 settembre 1963, n. 1409, che con gli articoli 19 e 20⁶⁹, tuttora in vigore, ha voluto plasticamente rimarcare l'illegittimità anche concettuale che documenti dello Stato e di Enti pubblici si trovino "avulsi da un qualsiasi archivio pubblico".

Probabilmente quell'affermazione trova un appiglio in una lettera dell'art. 21 del Codice dei Beni Culturali introdotta nel 2006⁷⁰: quella lettera con linguaggio volutamente contorto - che avrebbe dovuto prevedere una specifica delega parlamentare proprio per derogare ad un costante opposto "Principio del diritto" - contempla l'autorizzazione ministeriale per "il trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di documentazione di archivi pubblici"⁷¹. Si tratta di quello stesso Codice dei Beni Culturali che, contemporaneamente, confermava, come detto, la vigenza dei citati articoli 19 e 20 della legge del 1963 che lo vietavano.

Il non esplicito modo di esprimere l'intento perseguito, (la possibilità, cioè, di far gestire a società private, non certo per scopi culturali, gli archivi della Pubblica Amministrazione), ha probabilmente facilitato la realizzazione del rivoluzionario risultato. Voluti e approvati senza dibattito, quasi con un colpo di mano, e che viene, ora, considerato tra i "Principi generali della gestione documentale".

Tale asserzione è, tra l'altro, anche contraddetta da altre della stessa AgID, come ad esempio quella per la quale "La conservazione dei documenti rappresenta per le pubbliche amministrazioni una funzione di carattere istituzionale. Esse sono infatti tenute per legge a conservare i propri documenti e archivi sia come testimonianza diretta delle loro azioni al servizio della collettività che come memoria storica, in quanto gli archivi e i documenti dello Stato e degli enti pubblici sono beni culturali.

⁶⁷ Che, come visto, ha modificato l'articolo 34 del CAD introducendo un nuovo comma 1 bis

⁶⁸ Cfr. gli artt. 1 (Lo Stato, per mezzo del Ministero dell'interno, provvede: a) a conservare gli atti e le scritture di pertinenza dello Stato ...) e 9. (Gli atti e le scritture pertinenti allo Stato ed agli altri enti pubblici sono inalienabili)

⁶⁹ Art. 19. Tutela dei documenti dello Stato: Spetta ai sovrintendenti archivisti la tutela dei documenti appartenenti allo Stato che si trovino fuori gli archivi dello Stato. La tutela è esercitata nei modi previsti dal secondo comma dell'art. 823 del Codice civile. Art. 20. Tutela dei documenti degli enti pubblici: I sovrintendenti archivistici, qualora accertino che documenti di proprietà degli enti pubblici si trovino in possesso altrui ne informano immediatamente l'ente proprietario perché provveda alla tutela dei suoi diritti, notificando in pari tempo al detentore l'obbligo di restituire i documenti all'ente

⁷⁰ Lettera modificata dall'art. 2, comma 1, lett. h), n. 2), D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 156

⁷¹ Cfr. sulla questione, Rivista elettronica di diritto, economia e management, 1_2021

La normativa in materia di archivi e documenti pubblici è stata sempre ispirata al principio della salvaguardia della documentazione prodotta dalla pubblica amministrazione, tutelata come bene culturale e individuata come rappresentativa di atti o fatti giuridicamente rilevanti. L'obbligo di conservazione dei documenti d'archivio, oltre che indispensabile all'efficiente svolgimento delle funzioni delle pubbliche amministrazioni, è inteso a salvaguardare diritti soggettivi, interessi legittimi, il diritto d'accesso, la ricerca a fini storici, culturali e scientifici ed è finalizzato alla fruizione dei documenti per finalità amministrative e per interesse storico⁷²”.

13. Il capitolo secondo delle Linee guida è dedicato alla formazione dei documenti informatici. Anche qui la linearità delle Linee guida appare gravemente compromessa

All'inizio del capitolo secondo, gli argomenti trattati sono squisitamente di tecnologia informatica e adeguati allo stato di sviluppo di quest'ultima.

L'affermazione programmatica di base, cioè l'asserzione che costituisce il fondamento di tutto il sistema (che vuole essere fondato sui principi base di uno stato democratico, cioè certezza e trasparenza), è coerente con quelle premesse: “Il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente”: e l'identificazione, in modo univoco e persistente, del documento informatico “è rappresentata dalla segnatura di protocollo univocamente associata al documento”.

In realtà, nello stesso momento in cui la questione dell'identificazione dei documenti informatici si concretizza, ecco apparire le contraddizioni: alla coerente affermazione che “Il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente” (trattandosi di un documento di un ufficio pubblico) e se l'identificazione, in modo univoco e persistente, del documento informatico “è rappresentata dalla segnatura di protocollo univocamente associata al documento”, come mai si precisa che non tutti i documenti debbono essere protocollati, aggiungendo che “l'identificazione dei documenti non protocollati è affidata alle funzioni del sistema di gestione informatica dei documenti”. Espressione il cui significato archivistico o informatico non viene, tuttavia, chiarita.

Si tratta, in realtà, di una frase piuttosto evanescente rispetto alle categoriche affermazioni principali: 1° che “Il documento informatico deve essere identificato in modo univoco e persistente” e 2° che l'identificazione, in modo univoco e persisten-

⁷² AGID - AGENZIA INDUSTRIE DIFESA - CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO – ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Progetto Poli di conservazione, definizione di un modello di riferimento per i Poli di Conservazione e della relativa rete nazionale*. Giugno 2021

te, del documento informatico “è rappresentata dalla segnatura di protocollo univocamente associata al documento”.

E, soprattutto, formulazione del tutto contraddittoria rispetto alla vincolante affermazione della prescrizione dell’art. 53 del T.U. sulla documentazione amministrativa che impone l’obbligo di registrazione per tutti i documenti informatici: “Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall’amministrazione e tutti i documenti informatici”. Prescrizione in linea con la normativa e la prassi amministrativa a partire dall’Unità⁷³.

La questione assume perciò gli aspetti, quanto meno, dell’incoerenza, se la confrontiamo con le categoriche affermazioni di cui costituisce l’apparente innocente deroga (“Sono oggetto di registrazione obbligatoria... tutti i documenti informatici”): che appare evidente, anche, se raffrontiamo l’inequivoca asserzione “non tutti i documenti debbono essere protocollati” con le opposte modalità della registrazione di protocollo nel sistema tradizionale, così come è stata sempre regolamentata.-

14. La funzione del registro di protocollo nel sistema di gestione informatica dei documenti immaginato dal Governo che l’ha deciso e l’opposta visione delle Linee Guida

E, non diversa incoerenza, si può riscontrare altresì se la inseriamo nel sistema di gestione informatico dei documenti⁷⁴, come immaginato del Governo che l’ha statuito⁷⁵: non solo alla luce della Direttiva⁷⁶ appositamente emanata, proprio in quell’occasione, dal Presidente del Consiglio dei Ministri⁷⁷, in cui si affermava: “i sistemi di protocollo informatico...comprendono talune funzioni innovative per la pubblica amministrazione: ...collegare direttamente al sistema di protocollo il si-

⁷³ Cfr. Decreto 8 giugno 1865, n° 2321. Regolamento per l’esecuzione della legge sull’amministrazione comunale e provinciale annessa a quella del 20 marzo 1865, n° 2248; Allegato A., Art. 21. In ogni comune il segretario deve tenere in corrente almeno i registri indicati nella tabella n° 2 annessa al presente regolamento, oltre a quelli prescritti da leggi o da regolamenti generali. Allegato n° 2, Tabella degli elenchi e de’ registri da tenersi in corrente dall’archivio comunale, oltre quelli prescritti da leggi e da regolamenti generali. ... 9 - Registro di protocollo per l’annotazione delle lettere *tutte* pervenute all’Ufficio comunale e di quelle spedite dal medesimo;

⁷⁴ Così come disciplinato nello spirito della delega attribuita al potere esecutivo dal Parlamento con la Legge 15 marzo 1997 n. 59, Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, art. 15 co. 2.

⁷⁵ D.P.R. 428/1998

⁷⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 ottobre 1999, in G.U. 11 dic. 1999, n. 290

⁷⁷ A norma della Legge 23 agosto 1988, n. 400, Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

stema di archiviazione e conservazione dei documenti; garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo. La gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni risulta così finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa". Soprattutto "garantire forme più efficaci di accesso agli atti amministrativi; fornire elementi utili ai fini delle attività di controllo": come si possono immaginare trasparenza e controllo se "non tutti i documenti debbono essere protocollati"? Come si possono "fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali", se non si registrano nel sistema di gestione informatico dei documenti, cioè nel protocollo informatico, tutti "quegli atti che presi in sé, non avrebbero una ragion d'essere e si giustificano in ragione della strumentalità del loro fine, del loro essere diretti a qualche cosa di particolare"⁷⁸, cioè "all'adozione dei provvedimenti finali"?

Ma anche e soprattutto alla luce dell'art. 52 del Testo unico sulla documentazione amministrativa (D.P.R. 445/2000) che all'art. 52 sancisce che: 1. Il sistema di gestione informatica dei documenti deve: a) garantire la sicurezza e l'integrità del sistema; b) garantire la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita; c) fornire informazioni sul collegamento esistente tra ciascun documento ricevuto dall'amministrazione e i documenti dalla stessa formati nell'adozione dei provvedimenti finali; d) consentire il reperimento delle informazioni riguardanti i documenti registrati; e) consentire, in condizioni di sicurezza, l'accesso alle informazioni del sistema da parte dei soggetti interessati, nel rispetto delle disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali; f) garantire la corretta organizzazione dei documenti nell'ambito del sistema di classificazione d'archivio adottato.

E del successivo art. 65 (Requisiti del sistema per la gestione dei flussi documentali): 1. Oltre a possedere i requisiti indicati all'articolo 52, il sistema per la gestione dei flussi documentali deve : a) fornire informazioni sul legame esistente tra ciascun documento registrato, il fascicolo ed il singolo procedimento cui esso è associato; b) consentire il rapido reperimento delle informazioni riguardanti i fascicoli, il procedimento ed il relativo responsabile, nonché la gestione delle fasi del procedimento; c) fornire informazioni statistiche sull'attività dell'ufficio; d) consentire lo scambio di informazioni con sistemi per la gestione dei flussi documentali di altre amministrazioni al fine di determinare lo stato e l'iter dei procedimenti complessi.

L'affermazione che non tutti i documenti debbono essere protocollati⁷⁹ è, probabil-

⁷⁸ Massimo Severo GIANNINI. *La giustizia amministrativa*, appunti dalle lezioni raccolti dal dott. Raffaele Juso, 1959, p.16

⁷⁹ Sullo stesso argomento, anche se con diversa prospettiva, cfr. Giovanni MANCA e Sergio SETTE, *Documenti non protocollati come garantire il valore legale*, in <https://www.agendadigitale.eu/documenti/documenti-non-protocollati-come-garantire-il-valore-legale-le-regole/>, 9 luglio 2021

mente, basata su una lettura (a dir poco) errata del punto 5)⁸⁰ dello stesso art. 53^{81, 82} che, al contrario, afferma l'obbligo di registrazione di tutti i documenti informatici: "Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici". Dove l'accento va posto proprio sulla specificazione "tutti" riferita ai documenti informatici, non a caso inserita dal legislatore: specificazione che non avrebbe senso se ammettesse deroghe. La successiva precisazione dello stesso articolo: "Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione", va presa per quello che è, ossia una cortina di fumo intorno all'espressione "gli atti preparatori interni", non potendosi pensare che nessuno nel Governo, nella Presidenza della Repubblica e nel Consiglio di Stato distingua i documenti d'archivio dal materiale bibliografico e ritenga che la Repubblica, il Corriere della Sera o Il Messaggero, ad esempio pervenuti per abbonamento, debbano essere quotidianamente protocollati.

In ogni caso, sul punto, affatto diverso è il parere dell'AgID, considerato che, come già osservato⁸³ è essa stessa a suggerire alle pubbliche amministrazioni di prevedere di elencare nel proprio Manuale di Gestione i documenti che non intende registrare nel protocollo generale".

Consiglio non certo in linea con la volontà del legislatore che ha immaginato un sistema di protocollo informatico in cui tutti i documenti di una pubblica amministrazione debbono essere protocollati perché, come già ricordato, "la gestione elettronica dei flussi documentali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni è finalizzata - oltre che al potenziamento dei supporti conoscitivi - al miglioramento dei servizi, alla trasparenza dell'azione amministrativa e al contenimento dei costi, secondo criteri di economicità, efficacia e pubblicità dell'azione amministrativa".

Ma, anche, suggerimento inutile, perché in un sistema informatico lo stesso risultato si raggiunge inserendo appositi metadati nella registrazione di protocollo dei documenti di cui è ritenuto inutile, si spera nell'interesse generale, l'accesso generalizzato.

⁸⁰ Punto del cui inconfessabile *iter* genetico non è possibile sapere molto perché il relativo fascicolo che dovrebbe esistere nell'archivio della Presidenza della Repubblica è stato "restituito" alla Presidenza del Consiglio dove è andato distrutto per sfortunati eventi naturali

⁸¹ Articolo 53(R)Registrazione di protocollo: 1. La registrazione di protocollo per ogni documento ricevuto o spedito dalle pubbliche amministrazioni è effettuata mediante la memorizzazione delle seguenti informazioni: 5. Sono oggetto di registrazione obbligatoria i documenti ricevuti e spediti dall'amministrazione e tutti i documenti informatici. Ne sono esclusi le gazzette ufficiali, i bollettini ufficiali e i notiziari della pubblica amministrazione, le note di ricezione delle circolari e altre disposizioni, i materiali statistici, gli atti preparatori interni, i giornali, le riviste, i libri, i materiali pubblicitari, gli inviti a manifestazioni e tutti i documenti già soggetti a registrazione particolare dell'amministrazione

⁸² Sulla tardiva (e quanto meno) strana genesi di quel punto: cfr. *Rivista Elettronica di Diritto, Economia e Management*, 4/2020, in particolare da p. 111

⁸³ Cfr. § 4 "I limiti superati dalla Linee Guida come fonti di rango secondario"

GOVERNANCE, E-DEMOCRACY E REGULATION

Pastore Paolo

Abstract. Negli ultimi anni è sempre più frequente, a livello comunitario e nazionale, il ricorso a varie tipologie di strumenti normativi ed operativi che prevedono processi deliberativi partecipati di tutte le fasi del processo decisionale, e che si avvalgono anche delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione in grado di favorire scambi dei flussi informativi sia orizzontalmente sia verticalmente. Tali nuovi modelli di governo e processi decisionali si basano sui principi della *governance democratica*, intesa come il processo di governo più adeguato alle caratteristiche delle sfide e dei problemi che le istituzioni si trovano oggi ad affrontare: le interdipendenze settoriali e territoriali, la scarsità delle risorse, i continui processi di innovazione, le più elevate aspettative da parte di cittadini ed imprese. Diventa sempre più importante, per tutte le istituzioni democratiche predisporre le condizioni, gli spazi e gli strumenti affinché i cittadini siano coinvolti, ascoltati e valorizzati per il loro apporto di esperienze e competenze. Essere cittadini nell'attuale società dell'informazione significa non solo poter accedere ai servizi di una pubblica amministrazione più efficiente, superando il *digital divide* garantendo un'informazione chiara e tempestiva per tutti, ma anche poter partecipare attraverso forme tradizionali e innovative alla vita delle istituzioni politiche, ricorrendo alla "e-democracy". Quest'ultima quindi rappresenta un processo recente e innovativo che riguarda amministratori e cittadini, mediante strumenti informatici e telematici, allo scopo di scambiarsi informazioni e maturare scelte in campo sociale e di gestione del territorio.

In recent years, more and more frequently, at Community and national level , the use of various types of regulatory and operational tools which provide participatory deliberative processes of all stages of the decision-making process , and that also make use of the opportunities offered by new technologies dell ' information and communication capable of promoting the exchange of information flows both horizontally and vertically . These new models of governance and decision-making processes are based on the principles of democratic governance , understood as the process of government best suited to the characteristics of the problems and challenges that institutions face today : the interdependencies between sectoral and territorial , resource scarcity , the continuous process of innovation, the highest expectations on the part of citizens and businesses. It becomes increasingly important for all democratic institutions provide conditions , spaces and tools that citizens are involved , listened to and valued for their contribution of expertise and experience . Being a citizen in the current information society means not only to access the services of a more effective public administration , overcoming the digital divide by ensuring

clear and timely for all, but also be able to participate through traditional forms and innovative in the life of institutions policies , using the “ e-democracy “ . This therefore represents a recent and innovative process that concerns administrators and citizens , by means of information and data, in order to exchange information and mature choices in the social and land management .

Parole chiave: e-democracy, governance, stakeholders, policymakers, consultazione, regulation

Sommario: 1. E-Democracy: Alcune Definizioni - 2. Il Deficit Democratico - 3. Nuove Forme di Regolazione - 3.1 Governance e Regulation - 3.2 La Nuova Forma di Consultazione

1. E-Democracy: alcune definizioni

Per e-democracy si intende l'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni democratiche. Gli elementi fondanti sono: trasparenza dell'azione amministrativa, ascolto strutturato e responsabilizzazione del cittadino. Il concetto di e-democracy è collegato a quello di decision making. Per capire meglio questa affermazione, è necessario analizzare le varie fasi del ciclo di vita delle politiche:

- a) emersione e definizione dei problemi e dell'arena degli attori;
- b) individuazione delle soluzioni alternative;
- c) definizione delle soluzioni praticabili;
- d) scelta della soluzione;
- e) attuazione, implementazione, gestione, monitoraggio-valutazione.

In ciascuna di queste fasi, il dialogo fra cittadini e amministratori può essere arricchito attraverso l'uso delle nuove tecnologie. Alla luce di quest'analisi è necessario riformulare il concetto di deliberazione, non più limitata alla fase finale del processo decisionale ma estesa all'intero processo di elaborazione delle decisioni. L'elemento caratterizzante è la metodologia di confronto tra le parti, basato su argomentazione, documentazione, ascolto e scambio dialogico, piuttosto che negoziazione fra parti precostituite e votazione. Si tratta dunque di attivare processi di learning cooperativo fra istituzioni e cittadini, riconoscendo il ruolo rilevante di un'informazione adeguata, pur restando distinti i diversi ruoli e responsabilità rispetto all'output decisionale.

Le tecnologie della partecipazione ovvero le tecnologie utilizzate nei progetti di e-democracy si possono suddividere in tre categorie:

1. tecnologie per l'informazione (non solo top-down ma anche bottom-up, come newsletter a tema),
2. tecnologie per il dialogo (come mailbox, mailing list, forum, weblog, chat a tema)
3. tecnologie per la consultazione (come voto elettronico e on line, sondaggi d'opinione).

Affinché un progetto di e-democracy risulti realmente efficace, è necessario integrare

la dimensione on line e la dimensione off line della partecipazione e considerare l'ICT come una risorsa trasversale e strumentale a tutta l'attività della pubblica amministrazione piuttosto che un settore a sé stante. Quando si intende realizzare un progetto di e-democracy è fondamentale definire e individuare i problemi su cui instaurare un confronto tra pubblica amministrazione e cittadini così come è fondamentale definire l'arena degli attori coinvolti¹. Da questa prospettiva, i fenomeni di e-democracy possono essere considerati uno degli ambiti in cui internet viene concepito come uno spazio di una sfera di dibattito e discussione pubblica rinnovata². Dahlgren, in particolare, mette in luce come la comunicazione orizzontale³ consentita dalla rete possa sviluppare una solida cultura civica e un potenziale spazio di discussione pubblica (e politica). Ovviamente una sfera pubblica di questo tipo è per definizione mediata, in quanto è assente la compresenza fisica e, di conseguenza, anche le proposte di coinvolgimento saranno differenti rispetto a quelle dell'interazione faccia a faccia diretta⁴. Tuttavia, se si vogliono studiare i cambiamenti avvenuti nella sfera pubblica diventa inevitabile riflettere sulle nuove tecnologie e mezzi di comunicazione.

Secondo Habermas⁵ i media sono esclusi da ogni possibilità di poter contribuire alla democratizzazione della società, in quanto soggetti al potere politico ed economico e fonti di manipolazione. In particolare, nei paesi democratici, i media svolgono due funzioni importantissime: controllare l'esercizio legittimo del potere e informare i cittadini, al fine di fornire loro un'adeguata competenza argomentativa che è un elemento imprescindibile per una effettiva democrazia partecipativa.

2. Il deficit democratico

Attualmente un problema cruciale per le istituzioni moderne è dato dalla partecipazione dei cittadini che si sono allontanati dalla vita politica. Questo avviene sia nei paesi dove la democrazia è storicamente più consolidata e il problema della

¹ Cfr. a tal proposito le riflessioni di Hilgartner e Bosk, 1988, sull'origine e il declino dei problemi sociali nelle arene pubbliche.

² Dahlgren, 2005.

³ La rete consente lo sviluppo sempre più rapido e intenso di comunicazioni orizzontali, circolari, interattive, senza un unico centro che detiene il controllo dei flussi di informazione. Si passa da una comunicazione pubblica, unidirezionale, progettata per un pubblico di massa, tipica dei media tradizionali, a forme di comunicazione intermedie fra comunicazione pubblica e comunicazione privata e fra comunicazione di massa e comunicazione interpersonale. Internet è sia un mezzo di comunicazione sia un mezzo di informazione: in riferimento ai modelli di interazione individuati da Thompson (1998), esso consente sia una *quasi-interazione mediata* (da uno a molti) sia un'*interazione mediata* (uno a uno), integra, cioè, modalità mediate di comunicazione di tipo broadcasting, verticali e asimmetriche.

⁴ cfr. Boltanski, 2000

⁵ Habermans

partecipazione è messo in evidenza dalla diminuzione dell'affluenza alle urne; sia nei paesi dove la democrazia è un'acquisizione più recente per cui è spesso necessario incoraggiare i cittadini ad avere un ruolo civico e politico più attivo. Si aggiunga che la domanda politica di molti cittadini sembra raggiungere con sempre maggiore fatica le istituzioni attraverso la tradizionale mediazione del sistema della rappresentanza. Nei paesi in cui la democrazia è invece un'esperienza più recente, sembra che le difficoltà riguardino lo stesso processo di strutturazione della rappresentanza politica. Quindi, le tradizionali forme della democrazia rappresentativa appaiono sempre più insidiate da un crescente allontanamento dei cittadini, che si manifesta soprattutto nella scarsa partecipazione alle elezioni. Va considerato però che si sta assistendo anche ad una forte crescita delle forme di partecipazione alternative e spontanee (associazionismo, comitati civici, movimenti d'opinione e sociali, ecc.). Più che un problema generico di partecipazione sembra quindi emergere un problema specifico di ricostruzione del rapporto fra i cittadini e le istituzioni. Tra le principali cause di questo fenomeno ci sono: scarsa fiducia nelle istituzioni e negli attori che hanno tradizionalmente diffuso la partecipazione, intermediando la domanda politica, difficoltà di adattamento della struttura della rappresentanza alla formazione sociale emergente e infine, una domanda crescente e nuova da parte dei cittadini di valorizzazione del proprio patrimonio di esperienze e competenze. Si tratta quindi di un problema che tocca i fondamenti della relazione di rappresentanza. Si pone, dunque, l'esigenza di un bisogno di partecipazione "non mediata", di intervento diretto dei cittadini, che può essere realizzato ricorrendo alle nuove tecnologie.

Numerosi sono gli esempi di deficit di democraticità nelle varie istituzioni internazionali. Nell'ambito dell'Unione Europea, ad esempio, è sempre più crescente la necessità della legittimazione democratica. Ciò è dovuto dall'aumento delle competenze dell'Unione e dalla progressiva riduzione dell'unanimità nelle decisioni. Si osserva, inoltre, che è sempre più intenso il sentimento di sfiducia della società civile degli Stati membri nei confronti delle istituzioni europee, a causa della loro distanza e della mancanza di risposte alle aspettative rispetto alla domanda politica avanzata⁶. Nell'ambito del policy-making process, occorre acquisire informazioni che consentano di tener conto degli interessi degli stakeholders, allo scopo di garantire il successo della scelta decisionale. Le istituzioni comunitarie, in diversa misura, si sono gradualmente aperte al dialogo con la società civile: da alcuni anni la Commissione europea sta promuovendo un sistema organico di dialogo, sebbene il Parlamento europeo rimanga, attraverso i suoi componenti, le commissioni e i gruppi politici, l'organo al quale vengono rivolte le richieste in via preferenziale. Il Consiglio, a dispetto dell'iniziale atteggiamento di prudenza, si è aperto sensibilmente, negli ultimi anni, alla partecipazione della società civile. All'interno dell'UE il dialogo con i partners sociali è finalizzato alla tutela degli interessi di natura corporativa ed è

⁶ M. Mascia, *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004, pp.82 ss.

istituzionalizzato, secondo il Trattato, con un vero e proprio obbligo di consultazione per la Commissione. La stessa, dal 1992 ad oggi, si è adoperata per delineare standards comuni in materia di consultazione, in una prospettiva di maggiore partecipazione funzionale alla trasparenza e alla responsabilità. Pur ritenendo che le relazioni con le organizzazioni non governative debbano continuare a svolgersi al di fuori di strutture formali, ne sono state evidenziate le funzioni: contribuire alla crescita della democrazia partecipativa, fornendo alle istituzioni europee informazioni sull'opinione pubblica e sugli effetti delle politiche europee; rappresentare gli interessi dei soggetti più deboli; contribuire alla definizione delle politiche dell'UE; contribuire alla gestione, al controllo e alla valutazione dei progetti finanziati dall'UE; contribuire a sviluppare il processo di integrazione europea.

3. Nuove forme di regolazione

L'aumento della richiesta di regolazione sociale in settori fondamentali per la convivenza civile (l'economia, i mass media, i rapporti internazionali, e così via) in quest'epoca caratterizzata dal fenomeno della globalizzazione, ha prodotto un divario tra la domanda sociale e la capacità dei governi di rispondere con politiche efficaci. Conseguenza di tutto ciò è stata la formazione di nuovi modelli di governance caratterizzati dalla presenza del potere non più incentrato nelle mani di un solo attore centrale, bensì diffuso tra attori pubblici e privati, sociali ed economici, tra loro indipendenti e nessuno dei quali in una posizione di assoluto predominio. Si pone la necessità di pensare a nuove forme di partecipazione che coinvolgano anche le forze civili.

3.1 Governance e Regulation

Il termine governance rappresenta una delle parole chiave della politica di questi anni. L'uso indiscriminato che ne viene fatto colloca la governance nel mondo dell'amministrazione e dello Stato (New Public Management, teorie della regolazione), nel mondo delle imprese (corporate governance), in quello del governo locale e urbano (local e urban governance), e per ultimo nella dimensione della politica internazionale post guerra fredda (global governance). Attualmente, il concetto di governance istituzionale fa riferimento all'individuazione, analisi e attuazione di programmi e politiche pubbliche, organizzate e gestite nel modo più efficace ed efficiente possibile.¹⁰ L'ambito di applicazione del concetto in esame trova una dimensione territoriale proprio all'interno dell'Unione Europea, dei suoi Stati membri e delle autonomie presenti all'interno degli stessi. Si è voluto prospettare un sistema di governo multilivello strutturato sui principi di trasparenza, responsabilizzazione ed efficienza, affrontando quindi il problema della democrazia nella Comunità Europea poiché “ la riforma dei metodi di governo europeo si inquadra a tutti gli effetti

nella prospettiva di un approfondimento della democrazia europea ⁷. I mutamenti proposti vanno innanzitutto nella direzione di garantire l'apertura delle politiche europee verso i cittadini, attribuendo un più ampio ruolo consultivo alle parti sociali e garantendo una competente informazione sui percorsi dell'Unione; perché questo sia possibile è necessario stabilire standards e buone pratiche di consultazioni sulle proprie politiche, e favorire l'istituzione di accordi di partenariato e collaborazione con attori extra e paraistituzionali nell'implementazione delle policies. La partecipazione dei cittadini è quindi richiesta per il processo di policy-making, ed è resa possibile solo per via indiretta – attraverso gli strumenti della consultazione allargata – al processo di policy formulation. In tal senso, la partecipazione dei cittadini assume le vesti di una expertise allargata più che quella dell'attiva collaborazione ai processi di formulazione ed esecuzione.

Un secondo obiettivo posto al processo di riforma della governante europea è quello di migliorare le politiche e gli strumenti di normazione e legislazione. A tal fine la Commissione s'impegna a diversificare gli strumenti a propria disposizione, a semplificare il diritto comunitario, ad utilizzare maggiormente il parere degli esperti, a fissare i criteri per istituire nuove agenzie di regolazione ed a definire il contesto giuridico nel quale queste ultime dovranno operare.

Nella veloce evoluzione dei procedimenti decisionali è da sottolineare la trasformazione del ruolo dei Parlamenti nazionali, i quali da soggetti disciplinatori di ogni settore della vita pubblica si sono trasformati in soggetti regolatori degli imponenti flussi normativi che provengono (o almeno dovrebbero provenire) dagli altri attori presenti sulla scena istituzionale nazionale (in particolare – in Italia – dal Governo e dalle Regioni). La legislazione parlamentare si sta orientando verso una legislazione di principio, programmazione e di indirizzo politico, anche in attuazione delle vincolanti norme comunitarie. In tale ottica si inseriscono l'uso quantitativamente e qualitativamente significativo della delegazione legislativa e i provvedimenti di delegificazione e di deregolamentazione (c.d. deregulation).

Gli attori, pubblici e privati coinvolti nell'attuazione dei predetti programmi e politiche sono molteplici: si pensi solo alle varie Autorità amministrative indipendenti (c.d. Authorities), alle quali sono attribuite dalla legge funzioni di regolazione, controllo, indirizzo, gestione, e talvolta anche di sanzione, in delicati settori della vita. Il processo di armonizzazione degli ordinamenti amministrativi dei singoli stati all'ordinamento europeo è oggi condizionato anche da altri temi cruciali, quali l'applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà – nelle sue varianti verticale e orizzontale – che sono tra i fattori di maggiore trasformazione e riassetto dello spazio politico comunitario.

In questo contesto, il tema della better regulation è diventato un obiettivo prioritario per la Comunità europea. Con il piano di rilancio strategico dell'economia europea varato dai Consigli di Santa Maria da Feira e di Lisbona è stato affermato che una

⁷ SEC (2000) Un libro bianco sul sistema di governo europeo. "Approfondire la democrazia nell'Unione europea". Programma di lavoro, SEC (2000) 1547/7 def.

politica per la migliore regolazione è uno strumento irrinunciabile per favorire lo sviluppo del mercato europeo, rendendo l'economia europea la più competitiva e dinamica "knowledge-based economy" del mondo. Sulla base di tale constatazione, il dibattito europeo sulla migliore regolazione nasce quindi con la necessità di trovare un rimedio a una eccessiva produzione normativa che rischia di delegittimare l'intero quadro dell'azione comunitaria. A partire dal 2001⁸ è stato avviato un processo di semplificazione e di modernizzazione che ha portato a fissare i principi della "migliore regolazione":

1. il principio della necessità della nuova regolazione, il quale comporta la valutazione della legittimazione e dell'effettività dei vari strumenti di azione pubblica, che vanno scelti secondo proporzionalità e sussidiarietà;
2. il principio di trasparenza, il quale implica la partecipazione e la consultazione con le parti durante la preparazione della proposta legislativa;
3. il principio di responsabilità, in riferimento al quale si raccomanda che ogni parte coinvolta nella negoziazione possa identificare e far riferimento alle autorità che hanno generato quella regola;
4. il principio di accessibilità, con l'attuazione del quale si indica come sia fondamentale che i cittadini possano far riferimento a norme coerenti e anche congruamente comunicate;
5. il principio di semplicità, con il quale si sottolinea l'importanza di una normativa che non sia più dettagliata del necessario.

La Commissione ha richiamato più volte la necessità di una migliore regolazione nel contesto di una rinnovata strategia di Lisbona più centrata su crescita e occupazione.

3.2 La nuova forma di consultazione

Il rapporto tra le nuove tecnologie della comunicazione e le vecchie e nuove forme della partecipazione politica e democratica, è tema al centro di numerose ricerche, analisi e discussioni. Internet è per definizione uno strumento rapido, flessibile, che consente la cooperazione a distanza, ha in genere costi bassi, permette in poco spazio la creazione di archivi anche grandi di documentazione; se non usata da sola ed utilizzata in modo opportuno, la rete può essere uno dei mezzi per rispondere alla "cultura della segretezza, alla poca disponibilità dei funzionari, alla scarsa comunicazione all'interno dell'amministrazione" e che il tipo di sostegno che la legge deve privilegiare concerne soprattutto gli strumenti di "informazione e comunicazione". Nuovi legami che facilitano i rapporti attraverso il coinvolgimento, la consultazione, la concertazione e che stimolano una nuova leadership politica basata sulla creatività, il cambiamento e il confronto diretto con i cittadini. Elettori ed eletti che collaborano in diretta per comunicare e scambiare opinioni, prendere decisioni, fare scelte condivise, incoraggiare la partecipazione alla politica.

⁸ Rapporto Mandelkern sulla better regulation

Le fonti informative possono essere di vario genere: si va dalla messa a disposizione di elaborati tecnici fino ad uno strumento più semplice, ma molto efficace. Ma ormai è facile trovare nei siti istituzionali link appositi per il dibattito pubblico o siti appositamente dedicati a questo scopo. Usare la rete comporta dei problemi perché non tutti hanno facile accesso a questa tecnologia, la cui diffusione capillare peraltro è abbastanza recente; ma non bisogna comunque sottovalutare la capacità di apprendimento dell'uso del web. L'uso delle tecnologie, e il superamento del digital divide, rappresenta, tra l'altro, una delle otto cosiddette "competenze-chiave" che tutti i cittadini europei dovrebbero possedere, secondo i programmi dell'Unione europea⁹.

La rete può essere uno strumento per favorire, oltre che l'informazione, anche l'inclusività verso soggetti che devono in ogni caso essere privilegiati per la costruzione di processi partecipativi. L'elencazione di strumenti partecipativi attivabili attraverso la rete potrebbe essere lunga, citando anche forme di voto elettronico su oggetti specifici, sì, ma importanti e centrali per la vita delle persone; in certi casi si danno vita a forme di sondaggi tematici e sembrano essere in linea con il fatto che spesso i processi partecipativi partono da esperienze pratiche di vissuto concreto per arrivare a discorsi di carattere generale fino a vere e proprie forme di protagonismo civico e sociale.

Anche l'impegno politico dei giovani sembra passare in modo particolare, secondo ricerche recenti, attraverso la condivisione e la costruzione di pratiche quotidiane che riguardano aspetti specifici della vita, non ideologie o partiti; ed i giovani frequentano molto i cosiddetti weblog, oggi diffusissimi, in cui si invita il pubblico a commentare e interagire su notizie pubblicate in via telematica; sono diffuse anche le chat a tema con amministratori pubblici, spesso presenti nelle testate giornalistiche on-line per poter parlare con i cittadini invece che ai cittadini. Per essere efficace, l'uso degli strumenti elettronici deve essere preceduto e accompagnato da uno sforzo costante di comunicazione, magari nei luoghi di più ampio accesso (lavoro, scuola, posti di ritrovo come mercati, stazioni, circoli ecc.); necessari anche la massima visibilità e accessibilità dei siti dedicati alla partecipazione, diffusione di abilità digitali o di eventuali servizi di accoglienza (c.d. help-desk) per chi con la rete non ha dimestichezza, il monitoraggio costante del numero di accessi per la valutazione dell'efficacia dello strumento scelto, il rispetto nei casi dovuti o opportuni della privacy.

⁹ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, 2005

BIBLIOGRAFIA

a) *Fonti dottrinarie*

- BOLTANSKI, L. (2000), *Lo spettacolo del dolore*, Milano, Raffaello Cortina.
- DAHLGREN, P. (2005), "The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation", in *Political Communication*, 22, 2005, pp 147-162.
- HABERMAS, J. (2005), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari: Laterza.
- HILGARTNER, S. e BOSK, C. L. (1988), "The rise and fall of social problems", in *American Journal of Sociology*, vol. 94, pp.53-78.
- MANDELKERN (2001) *Rapporto sulla Better Regulation*
- MASCIA, M. (2004), *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio.

b) *Fonti documentali*

- COM (2001) 428, Comunicazione della Commissione Europea, *La Governance Europea – Un Libro Bianco*, del 25 luglio 2001
- COM (2002) 704, Comunicazione della Commissione Europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, dell'11 dicembre 2002.
- COM (2008) 323, Comunicazione della Commissione, "Iniziativa europea per la trasparenza. Quadro di riferimento per le relazioni con i rappresentanti di interessi (Registro e codice di condotta)
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente, 2005
- SEC (2000) Un libro bianco sul sistema di governo europeo. "Approfondire la democrazia nell'Unione europea". Programma di lavoro, SEC (2000) 1547/7 def.

c) *sitografia*

- www.europa.eu.int/yourvoice/index_it.htm
- www.europa.eu.int/futurum
- www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/infrastrutture/open_source_indagine.shtml
- http://europa.eu.int/index_it.htm
- http://europa.eu.int/comm/dgs/press_communication/index_it.htm
- <http://europa.eu.int/growthandjobs/index.htm>
- <http://europa.eu.int/italia/index.jsp>
- http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm
- http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/Compa2004/progetti/DAE_Politica_economic/ LISB/home.htm

L'ANALISI DELL'OFFERTA POLITICA: TRA EFFICACIA ED EFFICIENZA ORGANIZZATIVA DELLE LISTE E DELLE COALIZIONI CONCORRENTI

Giovanni Di Trapani¹

Abstract: Nel corso di questo lavoro si è scelto di procedere ad un'indagine sulla composizione dell'offerta politica delle coalizioni e delle liste elettorali impegnate nel voto amministrativo dell'autunno 2021. Celebrate in un periodo che solo eufemisticamente possiamo definire delicato a causa della diffusione del patogeno SarsCov2 ed alla conseguente diffusione della malattia COVID-19 e che ha assunto, purtroppo, una dimensione pandemica già dal marzo 2020. Queste pagine sono state redatte principalmente nel periodo pre-elettorale della presentazione delle liste, si tratterà un'analisi, inizialmente quali-quantitativa dei candidati a sindaco nonché delle coalizioni e delle liste elettorali a sostegno di questi; per poi proporre, attraverso una metodologia innovativa, un'analisi dell'offerta politica attraverso un cruscotto di indici ed indicatori volti alla misura dell'efficienza organizzativa mediante l'analisi di alcuni aspetti che, vedremo poi, divengono cruciali nella fase pre-elettorale; ci si riferisce all'analisi dell'articolazione delle Coalizioni, delle composizioni delle liste dei candidati, della differenza di genere, passando anche per un approfondimento di alcuni esempi di riproposizione dei candidati (multi candidature) nelle stesse liste sia per il livello comunale, sia per quello delle Municipalità. Attraverso tecniche di sintesi statistica, si giungerà alla stesura ed alla proposizione di un indice sintetico in grado di esprimere la complessità delle organizzazioni politiche impegnate nel voto amministrativo. Il cruscotto di indicatori e l'indice sintetico, riteniamo, possano contribuire ad ampliare le tradizionali metodologie di analisi dei soggetti politici impegnati nel voto amministrativo e consente di fornire ulteriori fonti di misura e valutazioni delle coalizioni contrapposte impegnate nel voto.

Parole chiave: composizione dell'offerta politica, efficienza organizzativa, indice della complessità delle organizzazioni politiche, metodologia ed analisi statistica elettorale.

Sommario: premessa; la tornata elettorale del comune di Napoli; le fasi del procedimento elettorale; la preparazione e la presentazione delle candidature; l'offerta po-

¹ Ricercatore presso l'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS) del CNR nonché Prof di Statistica Economica presso l'Università Telematica PEGASO – g.ditrapani@iriss.cnr.it

litica; le liste, tra civismo e rappresentanza politica; focus sulla composizione delle liste; gli indicatori e l'indice dell'efficienza organizzativa; bibliografia.

Premessa

Il 3 e 4 ottobre 2021, in un periodo di emergenza nazionale causata dalla pandemia da COVID-19², si sono celebrate le elezioni amministrative³. In questa tornata elettorale, sono stati chiamati alle urne 11.867.189 elettori residenti in 1.160 comuni che, come previsto dalla normativa, vengono distinti in 1.045 comuni inferiori e 115 superiori⁴. Tale suddivisione, fa riferimento alle differenti tipologie di amministrazioni comunali chiamate al voto e riguarda gli aspetti demografici connessa alla composizione dei comuni; difatti, con la prima elocuzione - i comuni inferiori - sono tipizzate le amministrazioni locali con una popolazione residente minore di 15.000 abitanti; mentre con la seconda - i comuni superiori - sono indicate le amministrazioni comunali con una popolazione maggiore.

Tra i comuni superiori impegnati nella tornata elettorale dell'autunno 2021, il comune di Napoli⁵ ha rivestito un ruolo centrale; non solo per la rilevanza sociodemografica del comune partenopeo ma, principalmente, per la tipicità dell'offerta politica che più avanti andremo ad analizzare. La città partenopea, nell'autunno 2021, ha assunto una rilevanza nazionale, ponendosi, difatti, da comune "pilota" per la costituzione di quel campo largo del centrosinistra che ha rappresentato parte rilevante della compagine politica del governo nazionale a guida del premier Mario Draghi⁶. Invero, la città partenopea è stata chiamata al voto dopo anni tormentati in termini politici; numerosi, infatti, sono stati gli esempi di "rimpasto" e di allargamento delle maggioranze di governo, sia nella consiliatura del sia in quella del 2016. In dieci

² Il patogeno SARS-CoV-2 fa parte della grande famiglia dei coronavirus ed è geneticamente collocato all'interno del *genus Betacoronavirus*, con un clade distinto nel *lineage B* del *sub-genus Sarbecovirus* così come due ceppi Sars-like non umani. Nell'uomo il virus SARS-CoV-2 è in grado di causare la malattia chiamata COVID-19 (Fonte: Istituto Superiore di Sanità - <https://www.iss.it/covid-19-faq>)

³ Legge 7 giugno 1991, n. 182 - Norme per lo svolgimento delle elezioni dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali; DECRETO-LEGGE 5 marzo 2021, n. 25. Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l'anno 2021;

⁴ Fonte: Elenco dei comuni interessati alle elezioni amministrative del 3 e 4 ottobre 2021 (Aggiornato al 6 agosto 2021)

⁵ La normativa contempla, naturalmente, anche i comuni capoluogo di regione.

⁶ Il c.d. Governo Draghi nasce il 3 febbraio 2021 quando il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella conferì, come da prassi, l'incarico, divenendo di fatti il sessantasettesimo esecutivo della Repubblica Italiana, il terzo della XVIII legislatura, è entrato in carica a partire dal 13 febbraio 2021. Il 14 luglio 2022 Mario Draghi ha rimesso il mandato nelle mani del Presidente della Repubblica, il quale non ne ha accolto le dimissioni e lo ha invitato a presentarsi al Parlamento. Il 21 luglio 2022 Draghi ha reiterato le dimissioni, sue e del suo Governo, dopo l'esito della votazione al Senato del giorno precedente. Il Presidente della Repubblica, preso atto, ha invitato il governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

anni, sono stati più di 34 gli assessori cambiati⁷. Gli ultimi dieci anni di amministrazione del comune di Napoli, sono stati caratterizzati dalla presenza del medesimo schieramento politico che vedeva nel sindaco uscente Luigi De Magistris la figura centrale; un decennio caratterizzato da una composizione politica dell'amministrazione comunale di certo dissimile, nelle forme e nelle modalità, dalle tradizionali coalizioni cui afferivano i partiti politici sia a livello regionale che nazionale. L'amministrazione De Magistris trovava, infatti, consenso principalmente in quello spazio politico di contrapposizione ai due tradizionali schieramenti in cui pescava anche il M5S⁸.

La tornata elettorale del comune di Napoli

Il sistema delle autonomie locali italiano, regolamentato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), prevede una prima classificazione degli Enti locali suddividendoli in due macrocategorie: quelli Inferiori e i comuni Superiori. Napoli, capoluogo di regione della Campania che conta, secondo l'Istituto Nazionale di Statistica⁹ poco meno di un milione di abitanti e che nell'autunno 2021, a scadenza naturale, è stata di conseguenza chiamata alle urne per l'elezione del consiglio comunale e del Sindaco è, pertanto, annoverata tra i così detti comuni Superiori. Del che, come in tutti i comuni nella fase della presentazione delle candidature è necessaria la presentazione da alcuni documenti presso la segreteria del comune che più avanti analizzeremo nel dettaglio.

Il 3 e 4 ottobre¹⁰ unitamente a 1.160 comuni anche la città di Napoli è stata, infatti, oggetto di una tornata elettorale inizialmente prevista per il maggio dello stesso anno ma che poi sarà rimandata a causa della pandemia COVID-19.

A mente ed in ottemperanza dell'articolo 73, comma 1, e articolo 37, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, per la tipologia di elezione in esame, ogni lista deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere nel comune e non inferiore ai due terzi. Per il comune partenopeo - contando una po-

⁷ La durata del mandato più breve va a Caterina Pace, solo 8 mesi, contro i 9 anni di Annamaria Palmieri.

⁸ Alle elezioni politiche del 2018, il Movimento 5 Stelle fu il primo partito a Napoli con un certo distacco ed ottenne la quota più alta di voti in tutto il Paese. I risultati della tornata successiva del 2021, tuttavia, sono stati molto deludenti. La ragione principale di questo declino risiede nella concorrenza del "Movimento Arancione", un movimento politico nato intorno alla figura del sindaco di Napoli, Luigi de Magistris, con cui condivide alcune caratteristiche di base. I due movimenti si collocano nella sinistra politica e si oppongono alla classe politica che ha governato l'amministrazione comunale e la Regione Campania negli ultimi decenni. [Branaccio-Frucillo 2019].

⁹ A mente dell'ultimo Censimento 2011 – Gazzetta Ufficiale n. 209 del 18 dicembre 2012

¹⁰ La data per lo svolgimento delle elezioni, di cui agli articoli 1 e 2 della legge n. 182/1991, è fissata dal Ministro dell'Interno non oltre il 55° giorno precedente quello della votazione ed è comunicata immediatamente ai Prefetti perché provvedano alla convocazione dei comizi ed agli altri adempimenti di loro competenza previsti dalla legge (articolo 4, legge 25 marzo 1993, n. 81).

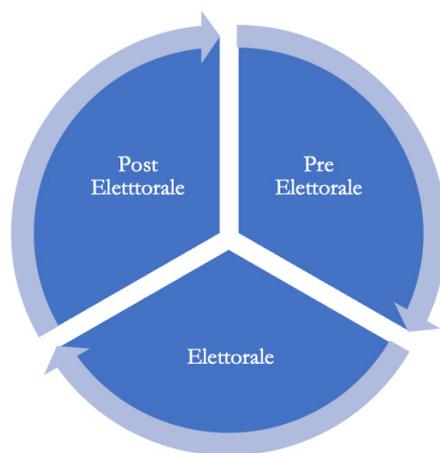
polazione pari a 917.709 abitanti - così come normato dal TUEL, il numero minimo e massimo di candidati per ciascuna lista da presentare deve, quindi, necessariamente ricomprendere, rispettivamente, 32 (minimo) e al massimo 48 consiglieri *in pectore*.

Le Fasi del procedimento elettorale.

Per comprendere la natura ciclica delle varie sfide affrontate nei procedimenti elettorali, è stato individuato uno strumento visivo di pianificazione e formazione, progettato per aiutare i fornitori di assistenza elettorale, i funzionari elettorali di tutti i paesi europei. Questo strumento - che prende il nome del ciclo elettorale - è stato sviluppato dalla Commissione Europea (CE), dall'Istituto Internazionale per la Democrazia e l'Assistenza Elettorale (International IDEA) e dal Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP) al fine di fornire risposte concrete agli ostacoli che si sono presentati circa l'attuazione di un sistema volto all'uniformità dei sistemi elettorali europei ed all'assistenza, a lungo termine, nel campo delle elezioni.

Il ciclo elettorale prevede che le elezioni siano processi continui piuttosto che eventi isolati (Figura 1), può essere suddiviso in tre periodi: un primo che afferisce al tempo antecedente il giorno del voto ed è chiamato preelettorale, un secondo successivo che è il periodo elettorale vero e proprio e, infine, in chiusura del ciclo viene individuato il c.d. periodo post-elettorale.

Figura 1 - il ciclo elettorale



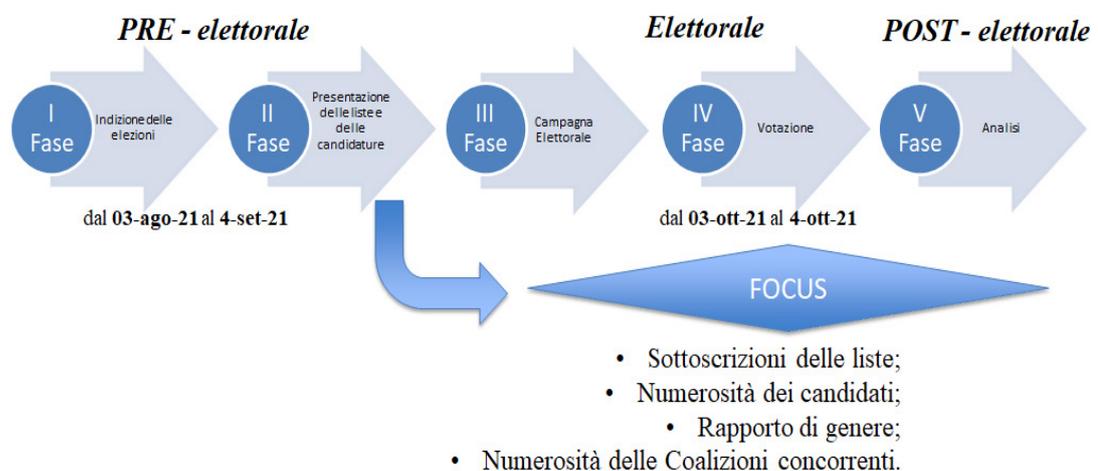
Fonte: Nostra elaborazione

Tuttavia, è da sottolineare che alcune attività del periodo post-elettorale possano essere ancora in corso quando iniziano le attività relative al ciclo elettorale successivo. Allo stesso modo, alcuni segmenti, come la formazione ed il sostegno ai partiti politici, attraversano l'intero ciclo e sono quindi da considerarsi attività in corso in tutti

e tre i periodi. Nella fase precedente al voto, gli elettori sperimentano due momenti distinti ma strettamente correlati (Reid 1988): i) il riconoscimento del problema del voto; e ii) la ricerca delle informazioni. Nella fase di riconoscimento del “problema” l’elettore manifesta l’esigenza di risolvere il nodo della decisione di voto, stimolato dalla comunicazione elettorale e dall’approssimarsi della scadenza e del voto. Il riconoscimento del problema del voto è influenzato dall’impegno politico, risultato di un’interazione complessa di fattori che inducono il soggetto a riconoscere l’esigenza di interessarsi e investire le proprie risorse cognitive e il proprio tempo per prendere la decisione elettorale e recarsi concretamente a votare. Invece, nella fase di ricerca delle informazioni gli elettori ricercano intenzionalmente, o ricevono involontariamente, notizie e giudizi riguardanti i partiti e i candidati, attraverso le varie fonti di informazioni pubbliche – i giornali e le riviste, i programmi TV e radio – e personali – la famiglia, gli amici, i colleghi.

Come già sostenuto in premessa, nel corso del lavoro, ci concentreremo nel corso del lavoro sulla fase iniziale del ciclo elettorale ed in particolare nell’ambito delle attività connesse la fase antecedente la campagna elettorale proprio per il comune di Napoli (Figura 2); procederemo, quindi, attraverso una metodologia innovativa, ad individuare i differenti approcci con cui le coalizioni a sostegno delle candidature a Sindaco hanno formato, accorpato e presentato le liste elettorali.

Figura 2 – Le fasi del Ciclo elettorale



Fonte: Nostra elaborazione

La preparazione e la presentazione delle candidature

Nella fase precedente al voto, i Partiti sperimentano due momenti distinti ma strettamente collegati: la Composizione dell'Offerta Politica; e la sua Comunicazione. Per fornire ai competenti organi, nel compimento delle operazioni relative alla presentazione e all'ammissione delle candidature per la elezione alla carica di sindaco e di consigliere comunale, il Ministero degli Interni, attraverso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, predispone una pubblicazione¹¹ nella quale sono illustrate la normativa e la prassi che regolano il procedimento per la preparazione e la presentazione delle candidature. La fase di preparazione delle liste e delle coalizioni a sostegno del candidato a Sindaco rappresenta una sotto-fase del processo preelettorale che ha il suo culmine nella cosiddetta presentazione delle liste alle Commissioni e alle Sottocommissioni elettorali circondariali.

Il termine per la presentazione delle liste è fissato dalla normativa¹² (Tabella 1); la documentazione delle liste dei candidati deve essere depositata dagli esponenti dei partiti o dei gruppi politici o dai delegati di lista dalle ore 8 del 30° giorno alle ore 12 del 29° giorno antecedenti la data della votazione.

Tabella 1 – La normativa sulla presentazione delle liste elettorali (Napoli 2021)

DATA		Normativa
08-marzo		D.L. 25/2021 Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali, nonché per la semplificazione dei procedimenti elettorali e per la continuità di gestione delle università e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica per l'anno 2021
03-maggio		legge 3 maggio 2021 n. 58 Conversione in legge del D.L. 25/2021
03-agosto		Decreto del Ministro dell'Interno del 3 agosto 2021 Decreto di indizione del turno ordinario annuale delle elezioni amministrative 2021
03-set.	04-set.	Termini, iniziale e finale, per la presentazione delle candidature <i>dalle ore 8 del 30° giorno alle ore 12 del 29° giorno antecedenti la data della votazione.</i>
05-settembre		Termine per il compimento delle operazioni della commissione elettorale circondariale per l'esame delle candidature <i>entro il giorno successivo alla scadenza del termine per la presentazione delle liste</i>
03-ott.	04-ott.	Data Elezioni

Fonte: Nostra elaborazione

¹¹ Elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale – Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature (2021) Ideazione, progettazione grafica e cura del volume: Direzione centrale per i servizi elettorali Stampa: Istituto poligrafico e zecca dello stato S.p.a. Pubblicazione. n. 1 - Agosto 2021

¹² Articoli 28, ottavo comma, e 32, ottavo comma, del testo unico n. 570 /1960.

Le strategie attuabili nella preparazione delle Liste è sintetizzabile principalmente in azioni volte alla riduzione il divario tra le attese dei potenziali elettori – aspettative e desideri – e la loro percezione dell’esperienza di voto, con lo scopo di ottenere una piena cooperazione indotta proprio dalle percezioni di soddisfazione.

L’Offerta politica

Il marketing politico si sostanzia nella conquista del consenso elettorale mediante anche l’uso professionale dei media tecnologici; sarebbe però un errore considerare tutto questo come una novità assoluta degli ultimi anni. In realtà, il marketing politico è un processo evolutivo dei sistemi tradizionali utilizzati dalla classe politica, che storicamente rastrellava la propria quota di voti con tecniche basilari come l’eloquenza durante i comizi e la conoscenza diretta del potenziale elettorato con incontri in luoghi deputati alla socialità, incontri privati e visite porta a porta. Secondo i suoi teorici, oltre ad essere finalizzato all’organizzazione della campagna elettorale, utilizzando tutti gli stratagemmi utili ad assicurare la vittoria, svolge una funzione positiva nella misura in cui avvicina la classe politica agli elettori, ai loro problemi ed alle loro aspettative.

L’analisi della composizione dell’offerta politica, invece, si fa centrale nel momento in cui i Partiti assumono la consapevolezza di “scendere in campo” (Reid 1988). Si parlerà, quindi, di offerta politica per descrivere la varietà delle posizioni dei partiti intesi come organizzazioni che promettono soluzioni politiche in cambio di voti. Se così fosse, potremmo supporre che la politica sia un “bene esperienza” e si pagherebbe in voti prima di verificare se vale il prezzo pagato; tuttavia, questa visione appare, però, da subito davvero insufficiente. In letteratura, infatti è ampiamente condiviso che solo in un contesto fiducioso, il meccanismo dei “beni esperienza” funziona, mentre in un contesto poco fiducioso l’esperienza non induce a votare ma ad astenersi o a protestare.

Per quanto fin qui affermato, si procederà allora, all’analisi dell’offerta politica attraverso l’individuazione degli elementi fondanti ovvero la normativa elettorale e tentando di contribuire ad un’analisi delle strategie che i partiti (coalizioni) e i candidati adottano, nella fase preelettorale per favorire il *political engagement* (Bannon 2003, 2005a,b; Miron 1999).

I fattori che influenzano la tipologia di offerta politica sono, al fine, sintetizzabili in tre momenti e precisamente: gli elementi strutturali, quali il sesso, l’età, la formazione e la condizione socioeconomica; gli elementi sistemici, ovvero il sistema elettorale e, infine gli elementi istituzionali: l’ampiezza della circoscrizione elettorale che nel caso di specie del presente lavoro saranno circoscritte al territorio comunale ed alle Municipalità.

Delegati e presentatori delle liste

Le dichiarazioni di presentazione della lista devono contenere anche l'indicazione di due delegati (Tabella 2) incaricati di assistere alle operazioni di sorteggio delle liste, di designare i rappresentanti di lista presso ogni seggio elettorale e presso l'Ufficio centrale¹³, di dichiarare il collegamento con il candidato alla carica di sindaco¹⁴. A mezzo di una dichiarazione *ad hoc*, da parte del candidato alla carica di sindaco, si «collegano» le candidature di questi con le liste presentate per l'elezione del Consiglio comunale; tale dichiarazione di collegamento ha, naturalmente, efficacia solo se convergente con analoga dichiarazione presentata proprio dai delegati delle liste interessate.

Tabella 2 – I nominativi dei delegati e dei presentatori delle liste del comune di Napoli

COALIZIONE	PARTITO	Nome Presentatore Delegato	Tipologia
Centro Sinistra CSx	Adesso Napoli Manfredi sindaco	Dice' Orlando	<i>Eff.</i>
		Granata Vincenzo	<i>Suppl.</i>
	Azzurri noi sud popolari liberali riformisti Napoli viva	Esposito Biagio	<i>Eff.</i>
		Lanzotti Stanislao	<i>Suppl.</i>
	Centro democratico Manfredi sindaco	Lasala Leonardo	<i>Eff.</i>
		Pasquino Vittorio	<i>Suppl.</i>
	Europa verde una nuova Napoli con Borrelli	Celentano Maurizio	<i>Eff.</i>
		Zabatta Fiorella	<i>Suppl.</i>
	Lista Manfredi sindaco	Miele Raimondo	<i>Eff.</i>
		Scuotto Emanuele	<i>Suppl.</i>
	Manfredi sindaco - repubblicani democratici con Napoli	Langella Rosario	<i>Eff.</i>
		Palladino Pasquale	<i>Suppl.</i>
	Moderati con Manfredi	Varriale Vincenzo	<i>Eff.</i>
		Formisano Teresa	<i>Suppl.</i>
	Per la città noi campani con Manfredi sindaco	Giova Roberta	<i>Eff.</i>
		Barra Giuseppe	<i>Suppl.</i>
	Per le persone e la comunità - Manfredi sindaco Napoli	Bottalico Giuseppe	<i>Eff.</i>
		Di Gennaro Maria Grazia	<i>Suppl.</i>
	Napoli libera Manfredi sindaco	Di Matteo Immacolata	<i>Eff.</i>
		Sbrescia Giuseppe	<i>Suppl.</i>
Socialista civica ecologista Napoli solidale sinistra	D'avino Dario	<i>Eff.</i>	
	Giordano Antonio	<i>Suppl.</i>	

¹³ Articolo 32, settimo comma, numero 4), del testo unico n. 570/1960

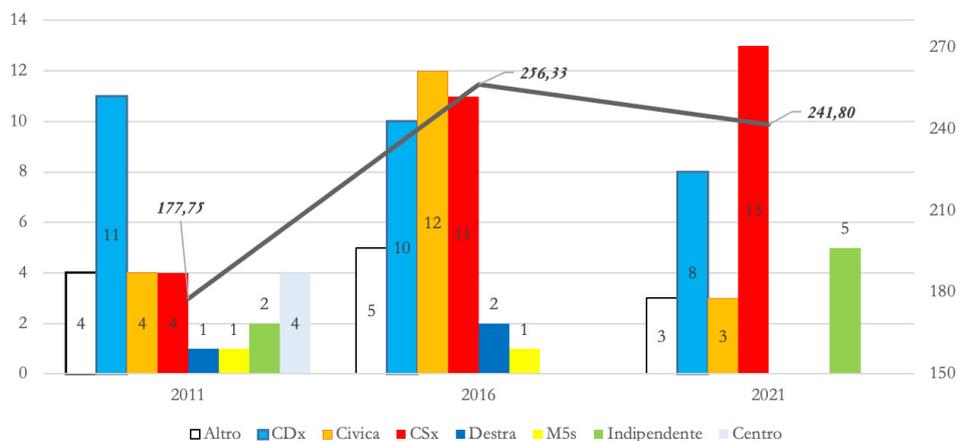
¹⁴ Articolo 72, commi 2 e 7, del d.lgs. n. 267/2000

Altro	3v verità' libertà	Di Bella Salvatore	<i>Eff.</i>
		Moscarella Giovanni	<i>Suppl.</i>
	Movimento 24 agosto e t equità territoriale	Fusco Mauro	<i>Eff.</i>
		Sasso del Verme Mauro	<i>Suppl.</i>
	Napoli in movimento no alleanze	Rondelli Giuseppe	<i>Eff.</i>
		Coppola Liliana	<i>Suppl.</i>
Civica	Alessandra clemente sindaco	Cecere Marsano	<i>Eff.</i>
		Foreste Carmine	<i>Suppl.</i>
	Napoli 20 30 Alessandra Clemente sindaco	Landolfo Fabio	<i>Eff.</i>
		Corona Alberto	<i>Suppl.</i>
Indipendente	Bassolino x Napoli	Costa Angelo	<i>Eff.</i>
		Serio Vincenzo	<i>Suppl.</i>
	Partito gay lgbt+ solidale ambientalista liberale	Sorbara Fabrizio	<i>Eff.</i>
		Brunaccini Michele Adria	<i>Suppl.</i>
	Napoli è Napoli con Bassolino sindaco	Scarpitti Mauro	<i>Eff.</i>
		Cammarrella Antonella	<i>Suppl.</i>
	Con Napoli Bassolino sindaco	Laudanno Pasquale	<i>Eff.</i>
		De Filippis Claudio	<i>Suppl.</i>
Centro Destra CDx	#Liberieforti cambiamo! Con Maresca sindaco	Pisacane Raffaele Maria	<i>Eff.</i>
		Santoro Mauro	<i>Suppl.</i>
	Essere Napoli Maresca sindaco	Annigliato Giuliano	<i>Eff.</i>
		Grimaldi Fioli Giovanni	<i>Suppl.</i>
	Noi con l'Italia ADC Maresca sindaco rinascimento parte	Guarino Riccardo	<i>Eff.</i>
		Pionati Francesco	<i>Suppl.</i>
	Orgoglio napoletano con Maresca sindaco	Orsi Antonio	<i>Eff.</i>
	Partito liberale europeo con Maresca sindaco	Tavella Antonio	<i>Suppl.</i>
		Saetta Concetta	<i>Eff.</i>
	Napoli Maresca sindaco e popolo della famiglia lega su	Rivellini Pietro	<i>Suppl.</i>
Rivellini Crescenzo		<i>Eff.</i>	

Nostra elaborazione

Nel comune partenopeo come è prassi, la delicata fase di preparazione e successiva presentazione delle liste è stata affidata ai cosiddetti “funzionari” di partito e da *task force* costituite *ad hoc*; l'età media dei presentatori/delegati delle liste è stata di 49,28 anni. Il più giovane delegato aveva 26 anni, il più anziano 74 anni. La coalizione di Centro Sinistra (CSx) è quella che ha impiegato il personale più anziano, mentre la coalizione Civica è quella che ha coinvolto i soggetti più giovani, con un'età media di 36 anni. Il coinvolgimento di questi *key man* è affidato per 80,95% a uomini; solo il Centro Destra (CDx) e la coalizione Indipendente ha affidato questo compito anche alle donne.

Figura 3 – Numero di liste e numero medio dei candidati per coalizione alle elezioni comunali (Napoli 2011-2021)



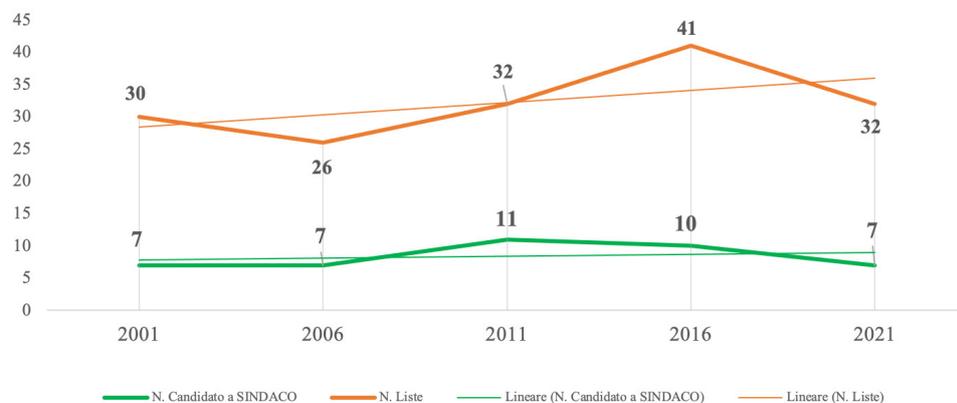
Nostra elaborazione su dati del Comune di Napoli

I candidati a Sindaco

Nella città di Napoli, negli ultimi 10 anni, si sono succedute tre tornate elettorali per l'elezione del Consiglio Comunale e del Sindaco; il numero di candidati a sindaco e di liste a questi collegati ha, nel corso del tempo, assunto numerosità molto diversificata per le diverse tornate (Figura 3).

Per quanto concerne l'elezione del sindaco, la tornata del 2011 è quella che ha fatto registrare (Figura 4) il numero più alto di candidati (11); mentre per quanto attiene il numero di liste collegate alle candidature di sindaco, la tornata del 2016 è quella che presentò la numerosità maggiore, furono, infatti, ben 41 le liste in competizione.

Figura 4- La variazione dell'offerta politica 2001-2021: candidature a Sindaco (n. candidati) e numero di liste a questi collegate.



Nostra elaborazione su dati del Comune di Napoli

Solo a fini statistici si sottopone all'attenzione del lettore un'essenziale misura dei principali indici di posizione per i candidati a sindaco e delle liste ad essi collegati. Nel corso degli ultimi due decenni, il numero medio dei candidati a sindaco è stato pari a 8,75 (con mediana pari a 8,5); mentre il numero medio di liste concorrenti è stato invece pari a 32,25 (con mediana pari a 31). La tornata elettorale dell'autunno 2021 ha visto, invece, impegnati "solo" 7 (sette) candidati alla carica di sindaco; nella successiva Tabella 3 sono riportati, oltre al nome ed al cognome dei candidati, la data di nascita e la relativa età in anni, nonché la professione e l'eventuale precedente esperienza politica. Quest'ultime sono state desunte dai *curriculum vitae* dei candidati presentati in relazione alla normativa emanata da gennaio 2019 per assicurare la trasparenza di partiti, movimenti politici e fondazioni politiche e definita, per l'appunto, legge "Spazza Corrotti".

Tabella 3 – I candidati a sindaco per il comune di Napoli alle elezioni del 2021

Candidato a SINDACO	Anno di Nascita	Professione ¹⁵	Precedente esperienza
Antonio BASSOLINO	20 marzo 1947 (74 anni)	Politico	Già sindaco di Napoli e già Presidente della Regione Campania
Matteo BRAMBILLA	19 giugno 1969 (52 anni)	Ingegnere, impiegato tecnico	Già candidato a sindaco per M5S (2016)
Alessandra CLEMENTE	23 aprile 1987 (34 anni)	Attiva nel mondo associativo	Già Assessore del Comune di Napoli
Gaetano MANFREDI	4 gennaio 1964 (57 anni)	Professore, Ingegnere	già Rettore dell'Università degli Studi di Napoli - Federico II, già Presidente della CRUI e già Ministro (Conte Bis)
Catello MARESCA	25 maggio 1972 (49 anni)	Magistrato	
Giovanni MOSCARELLA	12 maggio 1961 (60 anni)	Biologo	
Rosa SOLOMBRINO <i>detta Rossella</i>	5 aprile 1985 (36 anni)	Finance Manager	

Nostra elaborazione su dati del Comune e della Prefettura di Napoli

I candidati più giovani risultano essere le due donne: Alessandra Clemente e Rosa Solombrino, rispettivamente di 34 e 36 anni; il più anziano è, invece, il già sindaco di Napoli nonché già Presidente della Regione Campania, Antonio Bassolino con un'età di 74 anni.

¹⁵ Informazioni desunte dai curriculum vitae dei candidati depositati ai sensi dell'art 1 c.15 Legge del 9 gennaio 2019, n. 3 "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato ed in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici."

La sottoscrizione delle liste elettorali

Le dichiarazioni di presentazione delle liste elettorali devono essere firmate dagli elettori presentatori¹⁶ ed autenticate secondo le forme e le modalità previste dai soggetti espressamente indicati nell'articolo 14 della legge n. 53/1990; sono nulle se anteriori al 180° giorno precedente il termine fissato per la presentazione delle candidature. Limitatamente alle elezioni comunali e circoscrizionali dell'anno 2021, il numero minimo di sottoscrizioni richiesto per la presentazione delle liste e delle candidature è stato ridotto ad un terzo¹⁷, pertanto per il comune di Napoli, in ottemperanza della legge n. 81/1993 con l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 25/2021, convertito dalla legge n. 58/2021, la dichiarazione di presentazione delle liste dei candidati al consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di sindaco doveva essere sottoscritta da non meno di 167 e da non più di 1.000 elettori. Tutte le liste presentate per il Comune sono state sottoscritte da un numero di elettori prossimo ai valori minimi richiesti. In particolare, la lista "Europa Verde" in coalizione a sostegno del candidato Manfredi è quella che ha presentato il maggior numero di sottoscrizioni con 345 firme di elettori; di contro le liste Orgoglio partenopeo e Partito Gay Lgbt+, rispettivamente a sostegno del candidato a sindaco Maresca e Bassolino sono state sottoscritte dal numero minore (176). Nella successiva Tabella 4¹⁸, si riportano - per tutte le Coalizioni e le rispettive liste a sostegno dei candidati a sindaco - il numero di firme di elettori presentate per la tornata elettorale del comune partenopeo in esame.

¹⁶ Articoli 28, secondo comma, e 32, terzo comma, del testo unico n. 570/1960

¹⁷ Articolo 2, comma 1, del decreto-legge 5 marzo 2021, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 maggio 2021, n. 58

¹⁸ La tabella è stata elaborata grazie alle informazioni fornite dal Servizio Servizi demografici e Statistici del Comune di Napoli- prot- 2021-0798291; un particolare ringraziamento dell'autore è doverosamente indirizzato al Dott. Luigi Loffredo e a Mimmo Di Donato.

Tabella 4—Numero di sottoscrizioni presentate a sostegno delle liste elettorali

Coalizione	LISTA	Sottoscrizioni
Altro	3V Libertà e Verità	200
	Movimento 24 Agosto per l'Equità Territoriale	195
	Napoli in Movimento - No Alleanze	213
Centro Destra CDx	Cambiamo!	189
	Essere Napoli	241
	Forza Italia	241
	Fratelli d'Italia	318
	Napoli Capitale	189
	Orgoglio partenopeo	176
	Partito Liberale Europeo	199
	Rinascimento Partenopeo	221
Civica	Alessandra Clemente sindaco	323
	Napoli 2030	323
	Potere al Popolo	253
Centro Sinistra CSx	Adesso Napoli	243
	Azzurri per Napoli	321
	Centro Democratico	343
	Europa Verde	345
	Manfredi sindaco	321
	Moderati	244
	Movimento 5 Stelle	273
	Napoli Libera	228
	Napoli Solidale	281
	Noi Campani per la Città	336
	Partito Democratico	197
	Per - Persone e Comunità	273
	Repubblicani Democratici	336
Indipendente	Azione con Carlo Calenda	187
	Bassolino per Napoli	203
	Con Napoli Bassolino sindaco	202
	Napoli è Napoli	178
	Partito Gay Lgbt+	176

Le Liste, tra civismo e rappresentanza politica

Per il Comune di Napoli i partiti politici e le liste concorrenti hanno formato, come in precedenza esposto, sette coalizioni a sostegno di altrettanti candidati a Sindaco. Coordinando le loro strategie della campagna elettorale e, a volte, anche armonizzando i loro programmi politici, i partiti e le liste a sostegno dei rispettivi sindaci hanno, di fatto, cercato di migliorare le loro possibilità di conseguire il maggior numero possibile di seggi. Per spiegare la formazione di accordi preelettorali si può impiegare la cosiddetta teoria del semaforo (*signalling-device*)¹⁹; con la quale, la formazione delle coalizioni di partiti prima delle elezioni viene interpretata come un segnale o una chiara dimostrazione all'elettorato che il partito sarebbe in grado di governare il comune in una coalizione stabile. A sostegno delle candidature a sindaco, illustrate in precedenza sono state, altresì, presentate 31 liste (Tabella 5); è ben e ricordare, però, che l'Ufficio elettorale del comune di Napoli ne ha escluse ben 4.

Tabella 5 - La composizione quantitativa delle coalizioni impegnate nel voto per il Comune di Napoli.

Candidato a SINDACO	Coalizione	N. Liste
Antonio BASSOLINO	Indipendente	5
Matteo BRAMBILLA	Altro	1
Alessandra CLEMENTE	Civiche	3
Gaetano MANFREDI	CSx	13
Catello MARESCA	CDx	8
Giovanni MOSCARELLA	Altro	1
Rossella SOLOMBRINO	Altro	1

Nostra elaborazione su dati del Comune e della Prefettura di Napoli

Focus sulla composizione delle liste

Il numero delle candidature presentabili, come normato dalla legge²⁰, per il comune di Napoli è stato di 40 candidati (numero minimo 27); per le Municipalità, invece, il

¹⁹ Nonostante la vasta letteratura sulle coalizioni, le coalizioni pre-elettorali sono state raramente al centro di una ricerca sistematica. Data la loro prevalenza e il loro potenziale impatto sulla composizione del governo o delle amministrazioni comunali e quindi sulle politiche, è una grave carenza per lo studio e l'avanzamento delle conoscenze sulle coalizioni. Fa eccezione lo studio del 2005 condotto da Sona N. Golder dal titolo "Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses" pubblicato su *Electoral Studies*, Volume 24, Issue 4.

²⁰ Rif. normativo: Articolo 32 del testo unico di cui al d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, articoli 72 e 73 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e articoli 10 e 12 del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235

regolamento comunale ne prevedeva un numero massimo di 30 candidati ed un numero minimo di 20. Stante questa premessa, nella successiva Tabella 6 è espresso il numero totale delle candidature approvate dalla Commissione elettorale, che è stato pari a 6.505; in linea con la tornata elettorale del 2016 che ne registrò 6.532; 6.989 invece erano quelle per le elezioni del 2011.

Tabella 6 – Numero di Candidati nelle liste (per Anno di elezione)

Anno	2011	%	2016	%	2021	%
Comune	1.422	20,34%	1.538	23,5%	1.209	18,6%
Municipalità	5.567	79,65%	4.994	76,5%	5.296	81,4%
TOTALE	6.989	100,00%	6.532	100,00%	6.505	100,00%

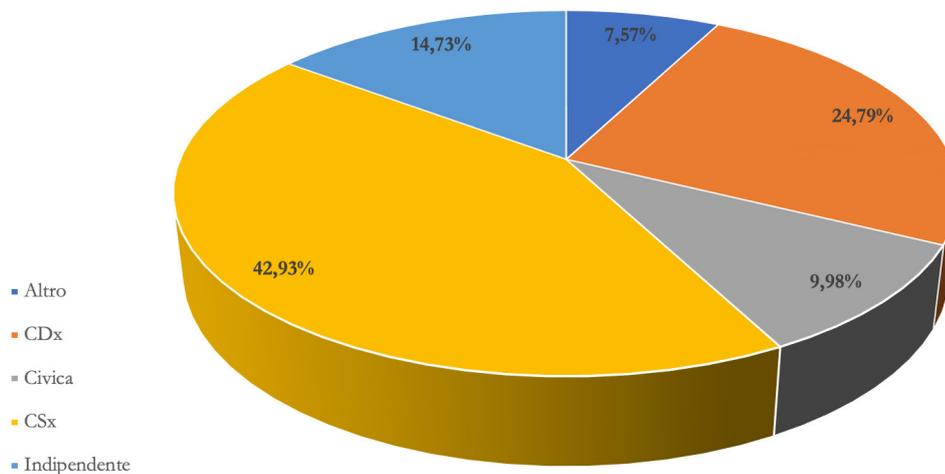
Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Da un'analisi complessiva dei dati forniti dall'Ufficio elettorale del Comune di Napoli è palese riscontrare come, nel corso del decennio 2011-2021, la composizione quantitativa dell'offerta politica a Napoli abbia subito notevoli modificazioni. Benché si sia ridotto del 6,93%, il numero di candidati consiglieri comunali (-484 unità) si è passati da un numero di 116,2 elettori per candidato per l'anno 2011 a 119,4 elettori per l'anno 2021.

Nelle municipalità, il rapporto elettori candidati assume, invero, valori più significativi *in primis* a causa dell'ampiezza territoriale che rappresenta ovviamente solo una parte del comune e del conseguente numero – più basso - di elettori insistente sui territori che, però, assumono una distribuzione nei quartieri non omogenea. Così, per l'anno 2021, è la III municipalità, composta dai quartieri Stella e San Carlo all'Arena, a presentare il rapporto elettori candidati più elevato: pari, cioè, a un candidato per 177,1 elettori. Tale rapporto assume, invece, il valore più basso (123,5) nella I municipalità che ricomprende i quartieri di Chiaia, San Ferdinando e Posillipo.

Dieci anni prima (2011) la situazione era per lo più analoga almeno per la I municipalità, mentre era la V municipalità (Vomero – Arenella) a far registrare il valore di tale rapporto più elevato e pari a un candidato ogni 168,6 elettori. Tale variazione è dovuta per lo più a fattori di carattere sociodemografico (si registra, infatti, nel decennio una forte emigrazione proprio da questi quartieri) piuttosto che da differenze sostanziali nell'offerta politica (il numero di candidati nei territori in esame, infatti, sono rimasti per lo più invariati).

Figura 5 - Candidati per coalizione, valori percentuali



Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Il focus sull'analisi della composizione delle liste che formano le coalizioni che si sono fronteggiate nella tornata elettorale dell'autunno del 2021, si soffermerà ora sugli aspetti legati al numero di candidati che compongono ciascuna lista. Tale aspetto, strettamente connesso alla normativa vigente (legge 215/2012) prevede un numero massimo di candidati presentabili pari al numero di consiglieri che compongono il Consiglio Comunale/Municipale ed un numero minimo pari ad un terzo del totale. Dei 1.538 candidati nella successiva Tabella 7, sono indicati con un asterisco le liste (20) che presentano il numero massimo di candidati (40 nominativi); in ultimo, 13 sono le liste che hanno presentato un numero di candidati inferiori.

Tabella 7 – Numero di candidati per lista (Comune)

Coalizione/Liste	N. candidati
Altro	
3V Libertà e Verità	32
Movimento 24 Agosto per l'Equità Territoriale	29
Napoli in Movimento - No Alleanze	30
Centro Destra – CDx	
Cambiamo!	34
Essere Napoli	* 40
Forza Italia	* 40
Fratelli d'Italia	* 40
Napoli Capitale	39
Orgoglio partenopeo	33
Partito Liberale Europeo	32
Rinascimento Partenopeo	* 40
Civica	
Alessandra Clemente sindaco	* 40
Napoli 2030	* 40
Potere al Popolo	* 40
Centro Sinistra – CSx	
Adesso Napoli	* 40
Azzurri per Napoli	37
Centro Democratico	* 40
Europa Verde	* 40
Manfredi sindaco	* 40
Moderati	* 40
Movimento 5 Stelle	* 40
Napoli Libera	* 40
Napoli Solidale	* 40
Noi Campani per la Città	* 40
Partito Democratico	* 40
Per - Persone e Comunità	* 40
Repubblicani Democratici	39
Indipendente	
Azione con Carlo Calenda	31
Bassolino per Napoli	* 40
Con Napoli Bassolino sindaco	* 40
Napoli è Napoli	33
Partito Gay Lgbt+	33

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Nelle Municipalità, la situazione assume valori per lo più diametralmente opposti; nella successiva Tabella 8 è riportato il numero di liste che presentano candidati con numero massimo (30) e quelle con numero inferiore. Delle complessive 205 liste presentate nelle 10 Municipalità, poco meno di un quarto presentano il numero massimo di candidati previsti dal regolamento comunale (30); le restanti 155 liste presentano, di conseguenza, un numero di candidati compresi tra le 13 unità nella I Municipalità e le 22 registrate nel territorio ricadente nei quartieri di Soccavo e Pianura (IX Municipalità).

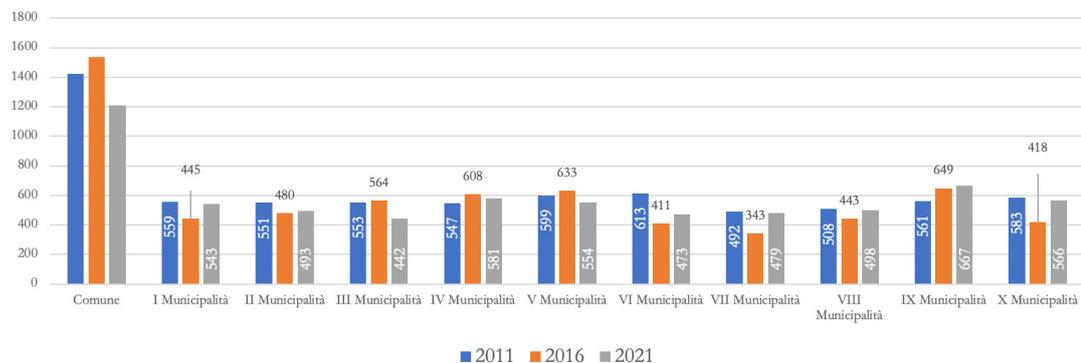
Tabella 8 - Numero di liste per municipalità ripartite tra liste con numero di candidati pari a 30 (max) e liste con numero di candidati inferiore a 30

Municipalità	N. cand. max = 30	N. cand. <30
I Municipalità	8	13
II Municipalità	5	14
III Municipalità	3	14
IV Municipalità	6	16
V Municipalità	4	17
VI Municipalità	5	14
VII Municipalità	2	17
VIII Municipalità	5	14
IX Municipalità	4	22
X Municipalità	8	14

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Nelle dieci Municipalità sono state presentate - come del resto già in precedenza rilevato - un numero cospicuo di liste (205); tale valore assume un carattere di vera disomogeneità nei territori municipali; la IX municipalità (Soccavo-Pianura) è quella che presenta il numero di liste maggiore (26), mentre la III, ovvero la Municipalità che ricomprende ai quartieri di Stella e di San Carlo all'Arena, sono state, invece, presentate "solo" 17 liste.

Figura 6 - Numero di liste presentate nei due livelli: Comunale e Municipalità.



Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Per una più opportuna valutazione circa il numero di candidature presentate dalle diverse liste concorrenti (Figura 6), si è ritenuto necessario, quindi, non solo prendere in considerazione quelle presentate nell'elezione del Consiglio Comunale ma anche per le Municipalità. Al fine così di fornire un quadro d'insieme più completo, che consenta di valutare lo sforzo organizzativo attuato, nella tornata elettorale dell'autunno 2021, dai Partiti e liste, si è impiegato il c.d. rapporto di candidatura (R_c). Tale rapporto consente di comprendere la composizione quantitativa delle liste concorrenti, ed è calcolato attraverso il rapporto tra il numero di candidati ed il numero massimo di candidature esprimibili in totale. Come già affermato, tale rapporto prende in considerazione sia le liste comunali che quelle municipali e mira a fornire una valutazione del grado di coinvolgimento nelle rispettive liste da parte dei partiti dell'elettorato passivo.

$$R_c = \frac{\text{numero di candidati}}{\text{numero massimo di candidature esprimibili}}$$

Nella successiva Tabella 9, è riportato - per ciascuna lista - il valore espresso in termini percentuali di tale rapporto (R_c); notiamo che solo due liste hanno presentato il numero massimo di candidati previsti e precisamente la lista Manfredi Sindaco ed il Movimento 5 Stelle, entrambe della coalizione di Centro Sinistra.

Tabella 9 – Il Rapporto di candidatura per lista

Liste	R _c
3V Libertà e Verità	9,41%
Fratelli d'Italia	25,59%
Forza Italia	52,65%
Napoli Capitale	44,71%
Cambiamo!	52,94%
Rinascimento Partenopeo	11,76%
Essere Napoli	68,82%
Partito Liberale Europeo	9,41%
Movimento 24 Agosto per l'Equità Territoriale	8,53%
Centro Democratico	88,82%
Per - Persone e Comunità	97,35%
Moderati	78,53%
Manfredi sindaco	100,00%
Azzurri per Napoli	70,00%
Adesso Napoli	83,24%
Europa Verde	90,00%
Napoli Libera	81,47%
Napoli Solidale	87,06%
Repubblicani Democratici	59,71%
Noi Campani per la Città	74,71%
Movimento 5 Stelle	100,00%
Partito Democratico	95,00%
Napoli è Napoli	16,47%
Bassolino per Napoli	90,88%
Con Napoli Bassolino sindaco	17,65%
Azione con Carlo Calenda	9,12%
Partito Gay Lgbt+	9,71%
Napoli in Movimento - No Alleanze	20,88%
Napoli 2030	49,41%
Potere al Popolo	52,06%
Alessandra Clemente sindaco	72,65%

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

È opportuno notare però che non tutte le liste concorrenti hanno presentato candidati nelle Municipalità, in particolare, la lista 3V Libertà e Verità, Partito Liberale Europeo, il Movimento 24 Agosto per l'Equità Territoriale, Azione con Carlo Calenda ed il Partito Gay Lgbt+ hanno presentato liste solo per il livello comunale.

La Rappresentanza di Genere

Il tema della rappresentanza di genere è oggetto di analisi e di approfondimento da molto tempo ed è ampiamente condiviso che la partecipazione delle donne alle scelte pubbliche del Paese e delle amministrazioni locali sia un processo inarrestabile anche a mente dell'intervento della Legge 215/2012 che ne definisce la modalità di selezione dei candidati nelle liste elettorali proprio per le elezioni dei consigli comunali. L'articolo 2, stabilisce infatti che “...nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore a due terzi [...]. Ciascun elettore può altresì esprimere [...] uno o due voti di preferenza [...]. Nel caso di espressione di due preferenze, esse devono riguardare candidati di sesso diverso della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza. [...] A pena di inammissibilità, nel complesso delle candidature circoscrizionali di ciascuna lista nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore al 50 per cento [...]”. Tuttavia, a parere di chi scrive, per raggiungere la piena parità in ogni incarico istituzionale occorre molto di più e non basta l'introduzione di “quote” nel numero dei candidati per favorire questo processo; la strada è ancora in salita per garantire una maggiore rappresentanza di donne anche nelle amministrazioni locali. Occorre, a nostro giudizio, un rinnovato appello alla capacità di ascolto della politica rispetto alle esigenze di rappresentanza paritaria. Per tali motivazioni, di seguito si presenta un'ulteriore analisi riguardante proprio la composizione dell'offerta politica a Napoli focalizzando lo studio proprio sul tema della rappresentanza di genere.

A tal proposito, si segnala una breve nota metodologica; nel corso delle successive analisi si sono impiegati due indici che la letteratura scientifica ritiene essere in grado di misurare la caratterizzazione per sesso dei candidati, ci riferiamo al rapporto percentuale tra maschi e femmine: (R_m) e (R_f) che sono così computati:

$$R_m = \sum_l^C \frac{m_i}{X_i}$$

dove:
m = N. Candidati maschi
X = N. Candidati Totale
l = Liste
C = Coalizione

$$R_f = \sum_l^C \frac{f_i}{X_i}$$

dove:
f = N. Candidati femmine
X = N. Candidati Totale
l = Liste
C = Coalizione

Per semplicità di analisi nella successiva Tabella 10 vengono sintetizzati tali rapporti riferiti alle candidature delle tornate elettorali per gli anni 2016 e 2021; i valori sono espressi per le differenti Coalizioni così come espressione dell'aggregazione delle liste a sostegno dei candidati a sindaco.

Tabella 10 - Rapporti di Genere per Coalizione (Comune e Municipalità - anni 2016 e 2021)

	R _f	R _m		R _f	R _m
2016	39,41%	60,59%	2021	43,00%	57,00%
Altro	41,44%	58,56%	Altro	40,16%	59,84%
CDx	37,72%	62,28%	CDx	43,40%	56,60%
Civica	39,43%	60,57%	Civica	43,95%	56,05%
CSx	41,34%	58,66%	CSx	43,13%	56,87%
Destra	37,35%	62,65%	Indipendente	41,20%	58,80%
M5s	37,11%	62,89%			

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Notevoli sono, quindi, le differenze riscontrabili tra le tornate elettorali; appare evidente, difatti, che l'offerta politica sia stata caratterizzata da un valore certamente maggiore di donne candidate nell'anno 2021 rispetto la precedente consultazione elettorale. In particolare, è la coalizione di centro destra (Cdx) quella che registra un più elevato incremento del rapporto donne/uomini pari a +15,06 punti. E', dunque, la coalizione di Centro Destra (CDx) quella che ha prodotto il maggiore sforzo di allargare l'offerta politica contemplando un numero maggiore di candidate donne. Nella coalizione di Centro Sinistra (CSx), invece, il rapporto donne/uomini è anche in questo caso aumentato ma in misura nettamente inferiore (+4,33%).

L'età dei candidati

A differenza del sistema previsto per le candidature alle elezioni politiche ed europee, dove sono previste delle limitazioni di età²¹, nel caso delle elezioni amministrative l'elettorato passivo non presenta particolari limitazioni; il candidato deve, infatti, godere della sola maggiore età per poter partecipare alle consultazioni elettorali. Come per il precedente *focus* sulla rappresentanza di genere, anche il tema del coinvolgimento dei giovani caratterizza ed è centrale nel dibattito politico e, pertanto, anche nella fase preelettorale, diviene un nodo centrale per l'analisi dell'offerta politica. A tal proposito, si segnala che nella tornata elettorale dell'autunno 2021, l'età media dei candidati coinvolti, sia nell'elezione per il consiglio comunale che delle dieci Municipalità, è stata pari a 43,99 anni, nel 2016 era più bassa e pari a 42,65 anni. Nella tornata elettorale del 2011 era ancora inferiore (41,61); è, pertanto, evidente che la partecipazione dei giovani si sia ridotta. Pur tuttavia è bene evidenziare che, nell'anno 2021, l'età di 38 anni è quella che registra la numerosità

²¹ per la Camera e per il Parlamento europeo è necessario aver compiuto 25 anni, mentre occorre aver raggiunto i 40 anni di età per il Senato

maggiore (202), nel 2016 l'età con numerosità più alta era, invece, di 42 anni; infine, nel 2011 l'età con un numero di candidati maggiore era, invece, pari a 48 anni. La composizione dell'elettorato passivo suddiviso per fasce d'età (*cluster*) rappresenta da sempre uno degli elementi più interessanti, e potenzialmente dirompente, nella fase di analisi dell'offerta politica; nella successiva Tabella 11, è infatti espressa la numerosità dei candidati nei tre anni oggetto di analisi per cluster di età decennali.

Tabella 11 – Candidati al consiglio comunale e alle municipalità per classi di età

Cluster	2011	2016	2021
18-30	1.557	1.308	1.121
31-40	1.706	1.473	1.408
41-50	1.710	1.651	1.643
51-60	1.289	1.345	1.446
61-70	573	604	679
71-80	138	124	198
over 80	15	27	10
TOTALE	6.988	6.532	6.505

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

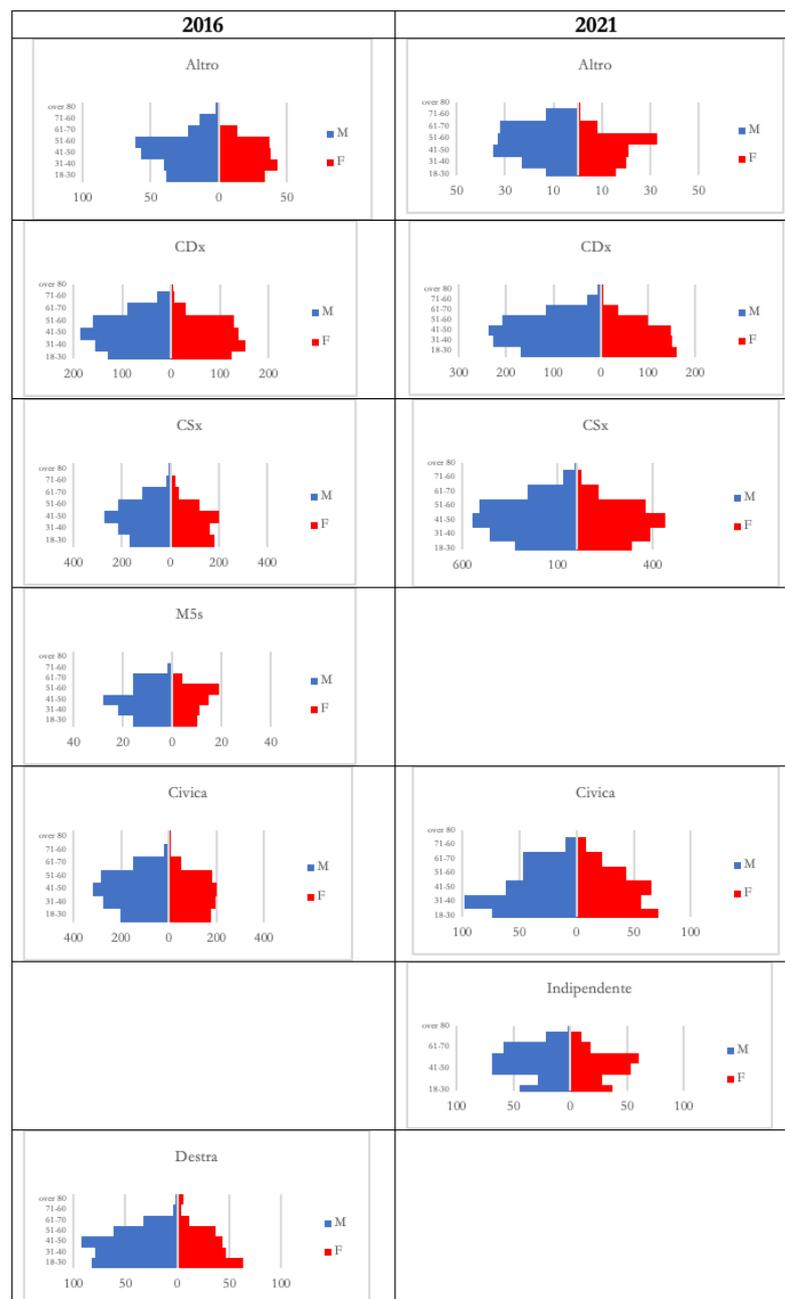
Per una più accurata analisi dell'età dell'elettorato passivo, concentrando l'analisi per raggruppamenti di liste (coalizioni) per gli anni 2016 e 2021, nella Figura 8 sono raffigurate le così dette piramidi delle età. Queste rappresentano la distribuzione, nelle competizioni del 2016 e del 2021, per coalizione dei candidati suddivisi per età. I candidati sono, così, riportati per classi decennali di età sull'asse Y, mentre sull'asse X è riportata il grafico a barre - i maschi (a sinistra) e le femmine (a destra). Le differenti forme dei grafici dipendono, quindi, dalla composizione demografica di ogni singola coalizione. Per una corretta interpretazione delle piramidi è utile conoscerne le forme base (Figura 7). Infatti, di solito non si presentano quasi mai nella loro forma originaria ma assumono delle forme miste.

Figura 7 – Le Tipiche forme base di piramidi delle età

	Forma di arnia
	Forma di urna
	Forma di pera o di goccia
	Forma di conifera

Diremo, allora, che una piramide larga alla base e stretta sulla cima rappresenta una colazione, con un elevato presenza di candidati giovani. Viceversa, una piramide più corposa nella parte superiore è la raffigurazione di una coalizione caratterizzata da candidati “anziani”. Più la concentrazione si sposta verso l’alto più il tema della vecchia dei candidati è centrale.

Figura 8 - Le piramidi di età dei candidati per coalizione (Comune e Municipalità - Anni 2016 e 2021)

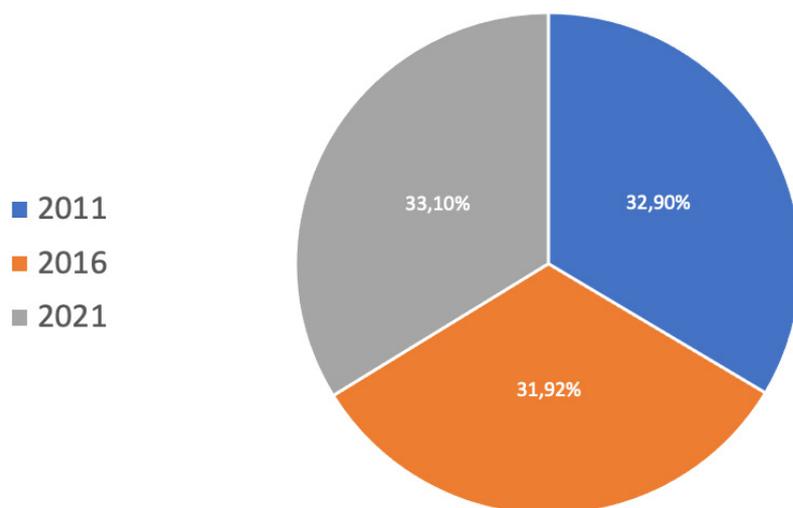


Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Le candidature multiple

A mente ed in ottemperanza dell'Articolo 56, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000, all'atto della presentazione della lista, ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare di non aver accettato la candidatura in altro comune. Per le elezioni napoletane, la presentazione della candidatura alla carica di presidente e di quella alla carica di consigliere della Municipalità è disciplinata dal Regolamento elettorale, approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 29 del 1° marzo 2005, all'articolo 3 dell'allegato tecnico è esplicitamente previsto che quando le elezioni si svolgono nella stessa data, nessuno può presentarsi a candidato consigliere in più di due Municipalità²². Inoltre, va sottolineato che i consiglieri in carica non sono candidabili alla medesima carica in altro Consiglio di Municipalità. Per quanto affermato e riportato dalla normativa vigente, si è proceduto ad un focus anche per le cosiddette multi-candidature, in particolare nella successiva Figura 9 si riportano le percentuali di impiego di forme di multi-candidature.

Figura 9 – La percentuale di utilizzo di multi-candidature per il Comune di Napoli.



Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Inoltre, nella successiva Tabella 12 è indicata la numerosità delle candidature multiple adoperate dai rappresentanti dei Partiti e delle liste per gli anni 2011, 2016 e 2021; il calcolo tiene in considerazione il rapporto proporzionale di multi-candidature rispetto al numero complessivo di candidati per ciascun livello (comunale e municipale).

²² Clausola di salvaguardia: Il Consigliere Comunale di Napoli può presentarsi candidato a Consigliere di Municipalità, ma una volta eletto dovrà esercitare l'opzione per una delle due cariche.

Tabella 12 – Numero di multi-candidature al consiglio comunale e alle municipalità (Anni 2011-2021)

Livello	2011		2016		2021	
	Multi candidature	%	Multi candidature	%	Multi candidature	%
Totale	2.299	32,90	2.085	31,92	2.153	33,10
Comune	326	22,93	356	23,15	356	29,45
<i>I Municipalità</i>	220	39,36	179	40,22	182	33,52
<i>II Municipalità</i>	209	37,93	234	48,75	242	49,09
<i>III Municipalità</i>	191	34,54	230	40,78	174	39,37
<i>IV Municipalità</i>	198	36,20	172	28,29	206	35,46
<i>V Municipalità</i>	188	31,39	123	19,43	162	29,24
<i>VI Municipalità</i>	205	33,44	201	48,91	116	24,52
<i>VII Municipalità</i>	199	40,45	242	70,55	159	33,19
<i>VIII Municipalità</i>	179	35,24	95	21,44	179	35,94
<i>IX Municipalità</i>	176	31,37	85	13,10	169	25,34
<i>X Municipalità</i>	208	35,68	168	40,19	208	36,75

Nostra elaborazione su dati forniti dal Comune di Napoli

Gli Indicatori e l'Indice dell'efficienza organizzativa

Numerosi sono gli studi condotti sui sistemi elettorali; la letteratura sull'argomento è, difatti, molto ampia, variegata e certamente ha assunto una connotazione multidisciplinare spaziando dal diritto alla statistica. Il tema dei sistemi elettorali è caldo e aperto (Ceccanti, 2017) in quanto “qualsiasi sistema elettorale costituisce un vero e proprio filtro tra la società e la politica” (Pasquino, 1984). Per analizzare un sistema elettorale occorre considerare vari elementi singolarmente e nel loro complesso, nelle interrelazioni esistenti fra le diverse componenti e fra queste ultime considerare aspetti, a volte, non immediatamente percepibili. Un sistema elettorale è sì un complesso di norme che servono a regolamentare la partecipazione dei cittadini e i modi della rappresentanza, ma è anche una modalità che condiziona la strutturazione dei partiti e la selezione del ceto politico.

In Italia, gli strumenti politici che permettono agli aventi diritto al voto di esprimere una preferenza si distinguono in politici ed amministrativi. I primi permettono l'elezione dei rappresentanti di Camera e Senato, mentre con le elezioni amministrative gli elettori hanno la possibilità di eleggere i propri amministratori locali, come sindaci e consiglieri.

Il presente lavoro, come detto in fase di premessa, approccia i sistemi elettorali amministrativi e, nel tentativo di contribuire ad un *focus* sull'analisi dell'offerta

politica, ha concentrato l'attenzione sulla fase preelettorale, quella della presentazione delle liste elettorali e dell'elettorato passivo. Con un approccio multidisciplinare, nel prosieguo del presente lavoro, coniugando la normativa vigente con l'impiego di una metodologia d'analisi statistico quantitativa, ha inteso addivenire ad un ulteriore approfondimento del voto amministrativo e, quindi, dell'offerta politica.

Il tradizionale approccio di analisi dell'offerta politica, in precedenza enucleato, si è incentrato nella mera analisi sociopolitica: un ulteriore *focus* può allora essere condotto sulla misura delle forze in campo concentrando l'analisi sugli aspetti connessi alla composizione delle coalizioni – intese come aggregazioni di liste – che sostengono i diversi candidati a sindaco. Un approccio, questo, che riteniamo possa fornire utili e più accurate informazioni circa la composizione qualitativa delle formazioni politiche. Attraverso, allora, l'introduzione di un cruscotto di indicatori e di un indice²³ sintetico, nel prosieguo si propone un'analisi dell'offerta politica misurando quella che - nel corso del lavoro - si indicherà con il termine “efficienza organizzativa” delle forze politiche (coalizioni e liste) contrapposte ed impegnate nella tornata elettorale del comune di Napoli.

La metodologia d'analisi.

Pertanto, al fine della costruzione di un indice sintetico in grado di esprimere l'efficienza organizzativa (I_{eo}) delle forze politiche in campo nelle elezioni amministrative del 2021, sono stati inizialmente identificati due processi ritenuti dalla normativa vigente come fondamentali nella fase preelettorale: quello relativo ai presentatori delle liste e quello relativo alle candidature. Il primo processo fa riferimento alla fase di sottoscrizione della dichiarazione da parte dei presentatori delle liste, il secondo alle dichiarazioni di accettazione delle candidature.

Obiettivo primario del lavoro è quello di analizzare specifici indicatori con il precipuo compito di fornire una misura dell'efficacia e del rispetto delle disposizioni normative vigenti in materia elettorale. In relazione al primo processo, si è individuato un indicatore delle sottoscrizioni (I_s) che contempla i limiti di firme necessarie per la presentazione delle liste tenendo conto anche delle eventuali deroghe per i partiti già rappresentati nei due rami del Parlamento italiano. In riferimento, invece, al secondo processo - più complesso – si sono considerati il numero dei candidati, attraverso l'identificazione di un indicatore di candidatura (I_c) e di un ulteriore valore che contempli anche la proporzione delle rappresentanze di genere (I_{rg}). Infine, il modello analizza un ulteriore indicatore riferito al pluralismo delle coalizioni (I_{pc}), che indentifica e misura la composizione quantitativa delle coalizioni intese come aggregazione di liste di candidati a sostegno dei candidati a sindaco.

Tabella 13 - Gli indicatori utilizzati per l'analisi (sigle)

²³ La metodologia impiegata è stata presentata al Congresso L'Italia e l'Europa al voto. Una sconfitta dei populismi? tenutosi il 3 dicembre 2021 presso l'Università di Firenze e validata dal comitato scientifico dello IES2022 Innovation and Society 5.0: Statistical and Economic.

<i>Tipologia</i>	<i>Sigla</i>
Indicatore delle sottoscrizioni	I _s
Indicatore di candidatura	I _c
Indicatore delle rappresentanze di genere	I _{rg}
Indicatore del pluralismo delle coalizioni	I _{pc}

Indicatore delle sottoscrizioni (I_s)

Come già indicato in precedenza, le dichiarazioni di presentazione delle liste dei candidati al consiglio comunale e delle collegate candidature alla carica di sindaco devono essere sottoscritte da un determinato numero di elettori del comune, a seconda della fascia di popolazione cui questo appartiene. L'indicatore I_s (Equazione 1) mira a rappresentare questa prima condizione prevista dalla normativa ed è dato dal rapporto incrementale, per coalizione, tra il numero di firme (sottoscrizioni) per ciascuna lista appartenente alla coalizione ed il rispettivo numero massimo previsto.

Equazione 1

$$\sum_{i=1}^n (X_n - X_{min}) / (X_{max} - X_{min})$$

Questo, assumerà valori pari a 0 per il numero di sottoscrizioni pari al numero minimo previsto e, pari a 1 per il numero massimo. Di seguito viene espressa in forma tabellare, per coalizione, così come calcolato il valore di tale indice.

Tabella 14 - Indicatore delle sottoscrizioni (I_s) per coalizione

Coalizione	Indice Sottoscrizioni	Eff. COVID
Altro	0,043	0,893
Centro Destra - CDx	0,066	0,836
Civica	0,159	0,602
Centro Sinistra - CSx	0,145	0,637
Indipendente	0,027	0,933

Nostra elaborazione

Nella Tabella 14 sono, pertanto, riportati i valori dell'indicatore delle sottoscrizioni per il comune di Napoli, ed appare evidente che la coalizione di Centro Sinistra (CSx) e quella Civica siano quelle che si sono maggiormente discostate, per ciascuna lista della coalizione, dai valori minimi previsti dalla normativa per la sottoscrizione delle firme. Mentre la coalizione che appoggiava la candidatura di Antonio Bassolino a sindaco quella Indipendente, sia quella che abbia prodotto lo sforzo minore (almeno in termini di quantità di firme raccolte).

Indicatore di candidatura (I_c)

A mente della normativa, come già sostenuto, ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri da eleggere nel comune e non inferiore ai due terzi. Analogamente a quanto indicato per il computo dell'indicatore I_s , l'Indicatore di candidatura (I_c) che di seguito riportiamo, è dato dal rapporto incrementale tra il numero di candidati di ciascuna lista ed il rispettivo numero massimo.

Equazione 2

$$\sum_{i=1}^n (X_n - X_{min}) / (X_{max} - X_{min})$$

Anche in questo caso, l'indice assumerà valori pari a 0 quando il numero candidati della lista è pari al numero minimo previsto; mentre sarà pari a 1 qualora la lista presentano il numero candidati pari al numero massimo.

Tabella 15 - Indicatore di candidatura (I_c) per coalizione

Coalizione	2021
Altro	0,277
Centro Destra - CDx	0,573
Civica	0,317
Centro Sinistra - CSx	0,645
Indipendente	0,645

Nostra elaborazione

Indicatore delle rappresentanze di genere (I_{rg})

Come già rilevato, in applicazione della legge 23 novembre 2012, n. 215, nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, le liste dei candidati devono essere formate in modo tale che ciascun genere non venga rappresentato in misura inferiore ad un terzo né superiore ai due terzi dei candidati. L'indicatore delle rappresentanze di genere (I_{rg}) intende misurare proprio quest'aspetto ed è espressione del valore massimo degli indici di mascolinità I_m e di femminilità I_f per coalizione dove:

Equazione 3 Computo degli indici di mascolinità (I_m) e di femminilità (I_f)

$$\sum_{i=1}^n \frac{m_n}{n_i} \qquad \sum_{i=1}^n \frac{f_n}{n_i}$$

L'indicatore della proporzione delle rappresentanze di genere (I_{rg}) è, pertanto, calcolato secondo la seguente equazione:

Equazione 4

$$\max (I_m ; I_f)$$

Nella successiva Tabella 16, come per i precedenti indicatori sono riportati ii valori computati ed espressi per coalizione.

Tabella 16 - Indicatore delle rappresentanze di genere (Irg) per coalizione

Coalizione	2021
Altro	0,641
Centro Destra - CDx	0,793
Civica	0,731
Centro Sinistra - CSx	0,759
Indipendente	0,720

Nostra elaborazione

Indicatore del pluralismo delle coalizioni (I_{pc})

Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, ciascun candidato alla carica di sindaco deve dichiarare – oltre all'accettazione della candidatura e all'insussistenza della condizione di incandidabilità – il collegamento con la lista o con le liste presentate per l'elezione del consiglio comunale. Per tale motivo con l'Equazione 5 si è computato il rapporto tra il numero di liste per coalizione (X_c) ed il numero di liste complessivo (X_C) e nella successiva Tabella 17 se ne riportano i valori computati per Coalizione

Equazione 5

$$\frac{X_c}{X_C}$$

Tabella 17 Indicatore del pluralismo delle coalizioni (Ipc)

Coalizione	2021
Altro	0,10059
Centro Destra - CDx	0,20948
Civica	0,10246
Centro Sinistra - CSx	0,60294
Indipendente	0,06757

Nostra elaborazione

La costruzione, allora, di un indice sintetico, inteso come combinazione matematica dell'insieme degli indicatori proposti (variabili) che rappresenta le diverse

componenti del sistema di misura dell'offerta politica, è l'obiettivo di questa proposta metodologica. Tale indice assume un carattere di vera sintesi dei precedenti indicatori- ed è qui appresso spiegato:

Indice dell'Offerta Politica

Per elaborare i legami di correlazione tra le variabili rappresentate proprio dai precedenti indicatori si è scelto lo strumento informatico SPSS²⁴. La matrice di correlazione di dimensione 4 x 4 è stata ottenuta dall'incrocio dei 4 indicatori (I_s , I_c , I_{rg} e I_{pc}). La successiva Tabella 18 indica le correlazioni tra queste variabili e dall'analisi di questa emergono alcune correlazioni positive significative; in particolare, la correlazione positiva maggiore è quella afferente al rapporto di genere e alla numerosità delle candidature delle liste elettorali; mentre si registra una correlazione negativa tra l'indice delle sottoscrizioni e quello afferente alle candidature.

Tabella 18 – La correlazione tra le variabili

	<i>Sottoscrizioni</i>	<i>Candidatura</i>	<i>Rapporto di Genere</i>	<i>Complessità</i>
Sottoscrizioni	1,0000
Candidatura	-0,1192	1,0000
Rapporto di Genere	0,3573	0,6592	1,0000	...
Pluralismo	0,5281	0,5028	0,4428	1,0000

Nostra elaborazione

Attraverso la metodologia proposta è, allora possibile desumere un indice sintetico inteso proprio come combinazione matematica dell'insieme degli indicatori proposti (variabili) che rappresentano le diverse componenti del sistema di misura dell'offerta politica. Mediante la tecnica elaborata originariamente presso l'Università di Wroclaw²⁵, che ha conosciuto una discreta diffusione anche nel nostro Paese soprattutto per l'elaborazione di indicatori economico-sociali si procederà al computo di un indice sintetico basato su un principio molto semplice: questo sarà espressione dell'area che presenta la minor distanza da un'area "ideale", ovvero contraddistinta dal fatto che ciascuna coalizione presenta i risultati più elevati per tutte le variabili precedentemente considerate. Sulla base del calcolo delle distanze (euclidee) di tutte le Coalizioni dalla Coalizione "ideale", è possibile, così, costruire una graduatoria in cui le diverse Coalizioni risultano ordinate rispetto alla maggiore o minore distanza dalla situazione ideale.

²⁴ IBM® SPSS Statistics è una potente piattaforma software di statistica. Offre una serie comprovata di funzioni che permette alla tua organizzazione di estrarre *insight* utili dai dati (<https://www.ibm.com/it-it/products/spss-statistics>).

²⁵ Il metodo tassonomico di Wroclaw (MTW) è basato sul concetto di unità ideale teorica, costruita sulla base dei valori migliori tra quelli osservati per ciascuno degli indicatori considerati [Nota metodologica – ISTAT - https://i.ranker.istat.it/wr_guida_notametodologica.htm]

Formalmente, si parte dalla matrice originaria dei dati $X=\{x_{ij}\}$, la si trasforma nella corrispondente matrice standardizzata $Z=\{z_{ij}\}$, il cui generico elemento è dato da $z_{ij} = (X_{ij} - \bar{X}_j) / \sigma_j$ e si procede all'individuazione del cosiddetto "modello estremante", costituito dal vettore riga contenente i valori massimi degli indicatori relativi a tutte le categorie infrastrutturali considerate. Tale vettore identifica la provincia "ideale", così definita perché caratterizzata dalla migliore dotazione riscontrata per ogni categoria di infrastrutture esaminata.

Rispetto a tale vettore, che definisce dunque la Coalizione "ideale" per livello di "dotazione normativa":

$$z_o = (z_{o1}, \dots, z_{oj}, \dots, z_{om})$$

vengono successivamente calcolate, ad esempio con metrica di tipo euclideo, le distanze di ciascuna Coalizione:

Equazione 6

$$D_{oi} = \sqrt{\sum_{j=1}^m (z_{ij} - z_{oj})^2}$$

Naturalmente, più alto sarà il livello di D_{oi} e maggiore sarà per la Coalizione i il divario normativo. Poiché D_{oi} è ancora una misura assoluta di divario, si rende opportuno trasformarla in una misura relativa sulla base dell'espressione, in cui D_o è la media di tutte le distanze e d_i è lo scostamento quadratico medio delle distanze stesse. L'indice d_i costituisce, quindi, il parametro ordinatore della graduatoria di sintesi delle Coalizioni: tale indice assume valore nullo quando la distanza tra la Coalizione i e il modello estremante è nulla, ossia quando tale Coalizione coincide con la Coalizione "ideale"; non è invece definito il limite superiore che comunque, data la struttura dell'indice, è prossimo all'unità.

Tabella 19 - Indice dell'Offerta Politica

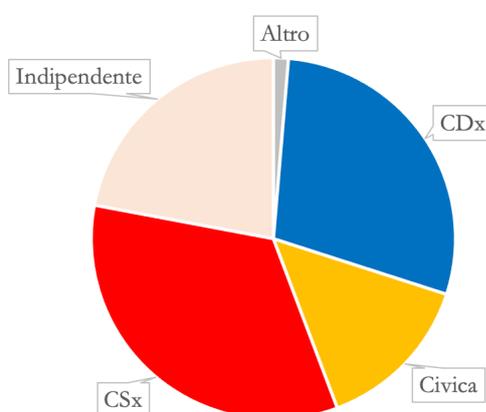
Coalizione	2021
Centro Destra - CDx	0,629
Civica	0,522
Centro Sinistra - CSx	0,816
Indipendente	0,474

Nostra elaborazione

Come evidenziato nella precedente Tabella 19, applicando il metodo tassonomico di Wroclaw (MTW) prima descritto, la coalizione di Centro Sinistra (CSx) è quella che esprime i valori più alti dell'indice dell'Offerta Politica. Seguono le coalizioni di Centro Destra (CDx) e quella Civica con valori rispettivamente pari a 0,629 e 0,522; in ultimo la coalizione a sostegno del candidato Bassolino esprime un valore dell'in-

dice pari a 0,474. È opportuno chiarire che a valori maggiori dell'Indice dell'Offerta politica corrisponde una maggiore vocazione delle coalizioni e delle liste dei partiti che la compongono a superare le soglie previste dalla normativa e quindi ad adempierne lo spirito. Fa eccezione rispetto a questo ragionamento l'indice 4 sul pluralismo delle coalizioni di cui la legge non stabilisce soglia e che si riferisce alla molteplicità di liste a sostegno del candidato. L'indice sintetico di Offerta Politica può dunque essere considerato una misura della robustezza della macchina organizzativa delle coalizioni e della loro capacità di articolarsi in termini di pluralistici.

Figura 10 - Indice dell'Offerta Politica per coalizione (2021)



Nostra elaborazione

Come espresso dal grafico a torta (Figura 10), è palese che, nella tornata elettorale dell'ottobre 2021 per l'elezione del Consiglio comunale di Napoli, l'offerta Politica si sia caratterizzata da una predominante presenza di candidati a sostegno del Sindaco Manfredi. Il quale ha potuto, già dalla fase preelettorale, contare su un ulteriore vantaggio che possiamo collegare al *Primacy Effect*²⁶. Il Sindaco Manfredi potendo vantare una coalizione che presentava una numerosità dei candidati più elevata rispetto ai concorrenti ha assunto agli occhi dell'elettorato una posizione di primazia che ne ha probabilmente moltiplicato l'impatto positivo sull'elettorato.

Lo studio delle serie storiche (2011-2021)

La metodologia, fin qui presentata, consente di misurare le compagini delle Coalizioni intese come aggregati di liste (Offerta Politica) in termini organizzativi e di efficienza rispetto alla normativa elettorale e, quindi, di esprimere valutazioni circa le strutture organizzative dei Partiti e dei Movimenti politici.

Il cruscotto di indicatori e l'indice sintetico ha, però, un'altra funzione che, a pa-

²⁶ In psicologia, si parla di effetto primacy quando, nell'ordine di presentazione, le informazioni comunicate per prime hanno un'influenza sproporzionata sul giudizio dell'elettore rispetto a quelle successive [Leone, Mazzara, Sarrica (2013) La psicologia sociale. Processi mentali, comunicazione e cultura].

rer di chi scrive, risulta avere un'importanza rilevante per un confronto nel tempo dell'offerta politica, ovvero per le diverse tornate elettorali. In particolare, consente attraverso un confronto quali-quantitativo di comprendere come le diverse coalizioni a sostegno dei candidati a sindaco hanno modificato o riproposto la stessa struttura dell'Offerta Politica in competizioni elettorali svoltesi in periodi diversi.

In conclusione, pertanto, esprimeremo valutazioni circa il diverso atteggiamento in termini di costruzione delle Coalizioni a sostegno dei candidati a Sindaco e rispetto, quindi, agli aspetti meramente organizzativi principali della fase preelettorale, quali la numerosità delle sottoscrizioni e delle candidature, e la maggiore o minore espressione della rappresentanza di genere e della complessità stessa delle Coalizioni. A tal proposito nella Tabella 20, sono indicati i valori dell'Indice sintetico dell'Offerta Politica – così come calcolato e spiegato nel corso del presente lavoro – suddividendolo per anni e per Coalizioni. L'esame delle serie storiche dell'Offerta Politica per il Comune di Napoli è stato, naturalmente, condotto per le tornate elettorali svoltesi nell'ultimo decennio e precisamente per gli anni: 2011, 2016 e 2021.

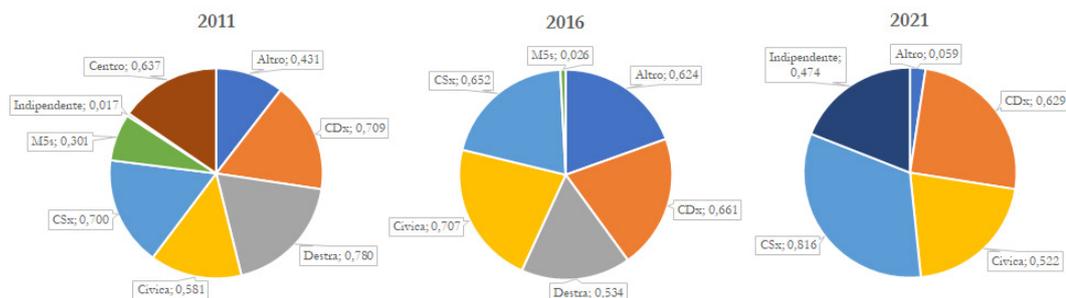
Tabella 20 – L'offerta politica, per Coalizioni, nel Comune di Napoli (aa: 2011-2021)

Coalizione	2011	2016	2021
Altro	0,431	0,624	0,059
Centro Destra CDx	0,709	0,661	0,629
Destra	0,780	0,534	
Civica	0,581	0,707	0,522
Centro Sinistra CSx	0,700	0,652	0,816
M5s	0,301	0,026	
Indipendente	0,017		0,474
Centro	0,637		

Nostra elaborazione

Come espresso nella precedente tabella, le differenze sostanziali dell'Offerta politica nelle tre tornate elettorali sono da rivedere, *in primis*, nel numero Coalizioni che sostenevano le candidature a Sindaco. Nelle tornate del 2011 e 2016 era presente una Coalizione marcatamente di Destra che, invece, nel 2021 viene assorbita nella coalizione di Centro Destra (CDx); parimenti può essere affermato per la Coalizione del M5S che nell'anno 2021 confluisce nel Centro Sinistra; anche se una parte del movimento politico dei Grillini ha di fatto scelto di appoggiare la candidatura a Sindaco di Brambilla (Altro).

Figura 11 – Gli Indici dell’Offerta Politica per coalizione (2011-2021)



Nostra elaborazione

Passando, infine, ad un’analisi ancor più particolareggiata di ogni singola coalizione (Figura 11), è possibile evidenziare una riduzione dell’indice del Centro Destra (CDx) che, nonostante la compresenza della Destra, esprime nella tornata elettorale del 2021 valori, anche se quantitativamente poco rilevanti, minori; ma altresì, un’evidente maggior efficienza ed efficacia nella costruzione delle liste della Coalizione del Centro Sinistra (CSx) che incrementa il valore dell’indice dell’Offerta Politica passando da un 0,7 (2011) a 0,816 per la tornata elettorale del 2021; infine, si può sottolineare una sostanziale stabilità del valore dell’indice per la coalizione Civica che nelle tornate del 2011 e 2016 sosteneva Luigi De Magistris e che, invece, per l’anno 2021 sceglieva di appoggiare la candidatura di Alessandra Clemente, affermazione questa che rafforza le tesi che l’ex assessore possa rappresentare una vera e propria candidatura in continuità politica ed amministrativa con l’operato del sindaco uscente.

Bibliografia

1. Angelucci, D. e Paparo, A. (2019), «Comunali: equilibrio, stabilità e il ritorno del bipolarismo», Centro Italiano Studi Elettorali, Permalink: https://cise.luiss.it/cise/cise2019_wp/2019/06/13/comunaliequilibrio-stabilita-e-il-ritorno-del-bipolarismo/
2. Botti, G. (2017) I risultati e i flussi elettorali nella cintura di Napoli - cise.luiss.it, Permalink: http://cise.luiss.it/cise/wp-content/uploads/2017/08/DCISE9_2-16.pdf
3. Brancaccio, Luciano; Dines, Nick; Pine, Jason; Ravveduto, Marcello (2014) Dentro la città, Meridiana: rivista di storia e scienze sociali: 80, 2, 2014 ISSN: 1973-2244 P. 197-220 DOI: 10.1400/223978 Permalink: <http://digital.casalini.it/10.1400/223978>
4. Brancaccio, Luciano; Fruncillo, Domenico (2019) Il populismo di sinistra: Meridiana No. 96, pp. 129-158 (30 pages) Published By: Viella SRL:
5. Brancaccio, Luciano; Zaccaria, Anna Maria (2007) Verso la città dei municipi: la dimensione territoriale della politica a Napoli Liguori Editore Srl, 177 pagine

-
6. Brancaccio, Luciano (2018) Crisi del clientelismo di partito e piccole rappresentanze territoriali. Forme e spazi del consenso personale a Napoli Quaderni di Sociologia N. 78 Pagine 77-99 DOI: <https://doi.org/10.4000/qds.2169> Permalink: <https://journals.openedition.org/qds/2169>
 7. Chiaramonte, A., e Emanuele, V. (2016), «Multipolarismo a geometria variabile: il sistema partitico delle città», in Emanuele V., Maggini N. e Paparo A. (a cura di), Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016, Dossier CISE (8), Roma, Centro Italiano Studi Elettorali, pp. 129-137.
 8. Di Trapani, Giovanni; PRETE, M. Irene (2021). La Fase Pre-Elettorale delle Coalizioni Politiche in Italia. L'Italia e l'Europa Al Voto. Una Sconfitta Dei Populismi? Università di Firenze - Polo delle Scienze Sociali di Novoli, Via delle Pandette 21 Firenze, 03/12/2021 Permalink: https://www.studielettorali.it/news/34676876_2021_Programma_SISE_POPE_ITANES_Firenze.pdf
 9. Di Trapani, Giovanni. (2022). Political performance measuring and tracking through a system based on the Political Performance Indicator (Iep): Naples 2021 case. IES 2022 Conference program innovation & society 5.0: statistical and economic methodologies for quality assessment. University of Campania "L. Vanvitelli" - Department of Economics, Gran Priorato di Malta, Capua (CE), Italy, 27/01/2022 Permalink: <http://meetings3.sis-statistica.org/index.php/IES2021/IES2022>
 10. Di Trapani, Giovanni (2016). Focus sugli indicatori della dinamica migratoria. Paradox, 4-5 (Maggio-Giugno 2016), 1-6. Permalink: <http://www.rivistaparadox.it/archivio/rivista-n-4-5-luglio-novembre/item/88-focus-sugli-indicatori-della-dinamica-migratoria.html>
 11. Di Trapani, Giovanni (2016). Rapporto macroeconomico del divario Nord-Sud in Italia. Paradox, 2 (Marzo-Aprile 2016). Permalink: <http://www.rivistaparadox.it/archivio/rivista-n-2-marzo-aprile/item/33-rapporto-macroeconomico-del-divario-nord-sud-in-italia.html>
 12. Di Trapani, Giovanni (2016). È allarme: l'analisi degli indicatori della dinamica demografica. Paradox, 3 (Maggio-Giugno 2016). Permalink: <http://www.rivistaparadox.it/archivio/rivista-n-3-maggio-giugno/item/59-e-allarme-l-analisi-degli-indicatori-della-dinamica-demografica.html>
 13. Emanuele, Vincenzo (2011), «Riscoprire il territorio: dimensione demografica dei comuni e comportamento elettorale in Italia», Meridiana, 70, pp. 115-148.
 14. Emanuele, Vincenzo; Maggini, Nicola, (2016) Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016 Edition: Dossier CISE 8 Publisher: CISE ISBN: 978-88-98012-19-0 Permalink: https://www.researchgate.net/publication/305073459_Cosa_succede_in_citta_Le_elezioni_comunali_2016
 15. Goodman, L. A. (1953). Ecological regressions and behavior of individuals. American Sociological Review, 18, 663-664. Permalink: <https://doi.org/10.2307/2088121>
 16. Leone G., Mazzara Bruno M., Sarrica Mauro (2013) La psicologia sociale. Processi mentali, comunicazione e cultura, Gius. Laterza & Figli ISBN 9788858110768
 17. Martone, Vittorio; Brancaccio, Luciano (2011) Nuove strategie di consenso a Napoli: il ceto politico nel decentramento comunale, Meridiana: rivista di storia e scienze sociali: 70, 1, 2011 ISSN: 1973-2244 P. 17-48 DOI: 10.1400/183035 Permalink: <http://digital.casalini.it/10.1400/183035>
 18. Ministero Interno (2021), Istruzioni per la presentazione e l'ammissione delle candidature

-
- Elezione diretta del sindaco e del consiglio comunale a cura del Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per i servizi elettorali; pubbl. n.01 Consiglio Comunale (amministrative); Agosto'21; ediz. 2021
19. Sona N. Golder (2005), Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses, *Electoral Studies*, Volume 24, Issue 4, 2005, Pages 643-663, ISSN 0261-3794, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.01.007>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379405000107>)
 20. Silvio-Pomenta J. F. (1973), *Typological study using the Wroclaw Taxonomic Method (A study of regional disparities in Venezuela)*, SHC/WS/316, UNESCO
 21. Tufte, E. R. (1975), Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections, *American Political Science Review* 69(3), pp. 812-826.

