



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FOGGIA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

---

62

---

D. CODUTI  
F. ROSA

TRANSIZIONE DIGITALE E DIVARI TERRITORIALI: LA SFIDA DEL PNRR

*a cura di*

DANIELE CODUTI E FRANCESCA ROSA

## TRANSIZIONE DIGITALE E DIVARI TERRITORIALI: LA SFIDA DEL PNRR



€ 25,00



CACUCCI  EDITORE  
BARI



Pubblicazione realizzata con finanziamento dell'Unione europea - NextGenerationEU - progetto PRIN 2022 "Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU" - Work Package n. 3 (Università di Foggia).

Il volume è stato pubblicato nella presente Collana dopo una valutazione preliminare da parte della Direzione scientifica.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FOGGIA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

---

62

---

*a cura di*

Daniele Coduti e Francesca Rosa

# TRANSIZIONE DIGITALE E DIVARI TERRITORIALI: LA SFIDA DEL PNRR

CACUCCI  EDITORE  
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953  
del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della  
Puglia-MiC, è stato dichiarato di interesse storico particolarmente  
importante ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d.lgs. n. 42/2004.*

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2025 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

# Sommario

DANIELE CODUTI FRANCESCA ROSA

## *Transizione digitale e divari (non solo) territoriali*

ANTONELLA SCIORTINO

### *PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione*

1.	PNRR e divari territoriali: un nuovo approccio metodologico	15
2.	PNRR e Mezzogiorno	22
3.	La riduzione dei divari territoriali come “vincolo non negoziabile”. La destinazione del 40% delle risorse territorializzabili alle otto Regioni del Mezzogiorno	24
4.	Lo stato di attuazione del PNRR tra revisioni e difficoltà. Alcuni dati	29

ANNA MARIA CAMPANALE

### *E-inclusion: un processo disuguale*

1.	Un nuovo paradigma: la vulnerabilità digitale	35
2.	<i>Capabilities</i> e competenze	37
3.	“L’ultimo miglio” delle conoscenze digitali	44
4.	<i>Leave no one behind</i> : un’utopia concreta?	49

ORESTE POLLICINO

### *La tutela dei diritti fondamentali nel passaggio dalla stagione dell’automazione a quella dell’autonomia*

1.	Libertà di espressione online, moderazione dei contenuti e algoritmo	53
1.1.	Le coordinate costituzionali	53

1.2. Dalla Direttiva e-Commerce alla nuova stagione regolativa (DSA) della moderazione dei contenuti in rete	54
1.3. (Segue) L'algoritmo nel DSA	57
2. Dall'algoritmo all'intelligenza artificiale: il magistero dell' <i>Artificial Intelligence Act</i>	58
3. Il nuovo Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: gli elementi portanti del nuovo sistema di regolazione	61
4. Conclusioni: l'AI Act allo specchio: supera il test del costituzionalismo europeo?	66

CARLO COLAPIETRO

### *Digitalizzazione e Costituzione*

1. Premessa	73
2. La digitalizzazione della pubblica amministrazione nel quadro costituzionale	75
3. L'evoluzione dei servizi pubblici nell'era digitale	81
4. La sfida del PNRR: verso una società digitale inclusiva.	83
5. Considerazioni conclusive	88

FEDERICA FABRIZZI

### *La formazione del consenso, la rappresentanza, il Parlamento nell'era della digitalizzazione*

1. Il potere ed il consenso. Breve premessa, scontata ma necessaria	93
2. Informazione digitale: è cambiato il mezzo ed è cambiato il modo	100
3. La comunicazione in ambiente digitale: disintermediata, rapida, polarizzante	103
4. La discussione pubblica, oggi	110
5. Le nuove tecnologie nelle istituzioni: <i>Parliament in the loop</i>	113

FEDERICO FURLAN

### *I Consigli regionali nella transizione digitale*

1. I Consigli regionali e la sfida della transizione digitale: dagli anni Novanta del secolo scorso al PNRR	119
---	-----

1.1. Prima del Covid: dalla legimatica alla dematerializzazione e l'esperimento referendario lombardo di voto elettronico	119
1.2. L'emergenza pandemica: lo svolgimento delle sedute consiliari da remoto e le votazioni deliberative elettroniche	123
1.3. Dopo il Covid: le assemblee legislative regionali e il PNRR	128
2. Lo stato dell'arte	132
2.1. Le sedute in modalità telematica: provvisorietà o persistenza	132
2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni	135
2.3. La presentazione di atti ed emendamenti: il caso trentino	138
2.4. Elezioni, referendum ed altri strumenti di partecipazione a livelli regionali	139
3. Note conclusive	143

MARIO MIDIRI

*Innovazione digitale e servizi pubblici locali*

1. Servizi pubblici e innovazione: una lunga storia	145
2. Servizio taxi e vincoli regolatori: il caso <i>Prestige and Limousine c. Barcellona</i> innanzi alla Corte di giustizia	148
3. L'utilità sociale è cosa diversa dalla protezione di una categoria: la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 36 e 137 del 2024)	154
4. Diritti del cittadino, servizi pubblici, anacronismi legislativi	157

MARCO OROFINO

*Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali*

1. Introduzione	161
2. La circolazione dei dati come presupposto della <i>Digital Health</i>	163
3. La nuova regolamentazione orizzontale europea per la circolazione dei dati: il <i>Data Governance Act</i> e il <i>Data Act</i>	166
4. Il Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici	171
4.1. L'uso primario dei dati sanitari elettronici e il suo impatto sulle attività sanitarie fondamentali	171
4.2. L'uso secondario dei dati sanitari elettronici come interesse della collettività	173
5. Osservazioni conclusive sull'impatto della regolamentazione europea sui sistemi sanitari nazionali	177

ROBERTA CALVANO

*Digitalizzazione e università: una sfida da cogliere o una minaccia per il sistema universitario*

1. Premessa	183
2. Le trasformazioni in atto nella legislazione universitaria degli ultimi decenni	185
3. L'impiego delle nuove tecnologie e la ricerca scientifica nelle università	189
4. Le nuove tecnologie nella didattica e la necessità di un approccio laico	191
5. Tra concorrenza (sleale?) e miglior garanzia del diritto allo studio	195
6. Considerazioni conclusive alla luce del DM 6 dicembre 2024 contenente linee guida per l'offerta formativa a distanza	197

INTERVENTI

MARILENE LORIZIO E ANTONIA ROSA GURRIERI

*Verso un futuro digital-global*

1. Introduzione	203
2. La rivoluzione digitale	204
3. L'Italia digitale	206
4. Il mercato finanziario e la digitalizzazione	207
5. Alcune indicazioni di <i>policy</i>	210
6. Conclusioni	212

ANNAMARIA STRAMAGLIA

*Domanda di competenze nell'era digitale*

1. Introduzione	215
2. Digitalizzazione, competenze e mercato del lavoro	218
3. La digitalizzazione e le esigenze formative emerse	221
4. Competenze e digitalizzazione negli anni più recenti	226

5. I divari nella distribuzione delle competenze	228
6. Alcune considerazioni conclusive	231
Gli Autori	233



DANIELE CODUTI FRANCESCA ROSA

## Transizione digitale e divari (non solo) territoriali

Il presente volume si colloca nell'ambito del progetto di rilevante interesse nazionale (PRIN) dal titolo “*Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU*”, che ha visto come unità capofila l’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche (ISSiRFA-CNR), nonché altre tre unità di ricerca istituite presso le università di Teramo, di Roma “La Sapienza” e di Foggia.

Il volume raccoglie una serie di contributi relativi alle attività di ricerca svolte proprio dall’unità istituita presso l’Università di Foggia, il cui responsabile è Daniele Coduti e di cui fa parte Francesca Rosa.

Nell’ambito delle sue attività, l’unità di ricerca foggiana ha organizzato e svolto vari convegni presso il Dipartimento di giurisprudenza dell’Università di Foggia, che è necessario ricordare.

Il primo convegno, intitolato “*Digitalizzazione e innovazione nel PNRR*”, si è tenuto il 24 aprile 2024 e si è configurato come un *kick off meeting*, con il quale si è inteso garantire un primo approccio multidisciplinare al tema.

Il secondo convegno si è svolto il 18 giugno 2024 ed è stato intitolato “*Il PNRR e le transizioni digitale ed ecologica*”; in occasione di tale convegno si sono incrociati gli ambiti di ricerca dell’unità foggiana con quelli dell’unità di ricerca dell’Università di Teramo.

Nei giorni 24 e 25 ottobre 2024, poi, si è tenuto il convegno “*Transizione digitale e divari territoriali: la sfida del PNRR*”, che ha visto un approccio al tema della transizione digitale di carattere più propriamente giuspubblico, con il coinvolgimento di costituzionalisti, amministrativisti, comparatisti e filosofi del diritto.

Il successivo convegno si è tenuto il 10 aprile 2025 ed è stato intitolato “*Salute, territorio e innovazione*”, in quanto ha focalizzato l’attenzione su uno degli ambiti di intervento della digitalizzazione e del PNRR tra i più

rilevanti e discussi: quello della tutela della salute e della sua dimensione territoriale.

L'unità di ricerca foggiana, inoltre, ha partecipato all'organizzazione e allo svolgimento del convegno tenutosi a Roma nei giorni 8 e 9 maggio, che ha coinvolto tutte le unità del progetto di ricerca ed è stato intitolato *“Accorciare le distanze. PNRR e riduzione dei divari territoriali”*. In tale occasione, uno dei *panel* è stato dedicato specificatamente all'ambito di ricerca dell'unità foggiana ed è stato denominato *“Transizione digitale e divari territoriali”*.

Il presente volume raccoglie parte delle relazioni relative al convegno di natura più propriamente giuspubblicistica, quello tenutosi a Foggia nell'ottobre del 2024, che in parte sono già stati pubblicati nella rivista *Italian Papers on Federalism*, oltre ad alcuni interventi di altri studiosi che nel tempo sono stati coinvolti nella ricerca.

In effetti, il PRIN si è occupato di un problema profondamente radicato in Italia, che è quello del divario territoriale, espressione che si riferisce principalmente alla disomogeneità economico-produttiva del settentrione e del meridione d'Italia. Sebbene tale tipo di divario sia particolarmente evidente, le disparità tra i territori della Repubblica sono ben più varie e ciò emerge chiaramente proprio dall'ambito di ricerca dell'unità PRIN istituita presso l'Università di Foggia, la quale si è occupata della missione n. 1 del PNRR (“digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”), alla quale sono state assegnate circa il 20% delle risorse complessive, con particolare riferimento alle sue componenti (M1C1 “digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”; M1C2 “digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo”; M1C3 “turismo e cultura 4.0”).

Tale analisi ha evidenziato la profonda trasversalità della c.d. transizione digitale rispetto a quasi tutti gli ambiti di interesse del PNRR, come emerge anche dai convegni cui si è fatto riferimento poco sopra.

Lo studio svolto sui vari aspetti della transizione digitale, inoltre, ha evidenziato una serie di criticità di partenza, foriere di profondi divari, come il ritardo digitale, una scarsa alfabetizzazione digitale e una carenza di competenze digitali anche nella Pubblica Amministrazione. Tali criticità hanno una portata trasversale sia perché incidono su ambiti differenti, sia perché evidenziano l'esistenza di profondi divari, che non riguardano solo la classica faglia nord/sud, bensì anche le differenze tra le aree urbane e quelle interne, nonché profonde disuguaglianze dovute a età, istruzione e disponibilità economiche.

Al riguardo, la transizione digitale, che incide sul funzionamento delle istituzioni e amministrazioni pubbliche e sulla diffusione e il funzionamento sulle infrastrutture, è senz'altro capace di avere ricadute sulla democrazia e sui diritti delle persone, anche quelli sociali (si pensi, ad esempio, alla sanità digitale e al suo impatto sulla tutela della salute nelle diverse aree del Paese, oppure all'istruzione e al c.d. *e-learning*), ma non senza rischi.

Infatti, considerati i (numerosi) divari già esistenti in ambito digitale, il rischio è che la digitalizzazione, anziché "accorciare le distanze" tra i territori, sia adeguatamente sfruttata da chi ha già le risorse (non solo economiche) per farlo, mentre diventi un obiettivo irraggiungibile per chi non le ha, divaricando ulteriormente le differenze, anche perché coloro che possiedono minori capacità, oltre a non essere in grado di utilizzare gli strumenti "digitali", potrebbero addirittura ricevere un danno dal loro errato utilizzo.

La transizione digitale, dunque, rappresenta una grande opportunità di crescita e di riduzione dei divari (non solo) territoriali, ma necessita di essere adeguatamente governata, per evitare che tale opportunità si trasformi in un vettore di ampliamento delle diseguaglianze, con una drammatica eterogenesi dei fini del PNRR.

In tale ottica, i contributi raccolti in questo volume rappresentano un utile strumento non solo per verificare lo stato dell'arte, ma anche per capire come guidare al meglio la transizione digitale al fine di valorizzarne i vantaggi e ridurne i rischi.



ANTONELLA SCIORTINO

## PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione

SOMMARIO. 1. PNRR e divari territoriali: un nuovo approccio metodologico. – 2. Pnrr e Mezzogiorno. – 3. La riduzione dei divari territoriali come “vincolo non negoziabile”. La destinazione del 40% delle risorse territorializzabili alle otto Regioni del Mezzogiorno. – 4. Lo stato di attuazione del PNRR tra revisioni e difficoltà. Alcuni dati.

### 1. PNRR e divari territoriali: un nuovo approccio metodologico

Si è pensato di far scorrere questo scritto su due direttive diverse, ma strettamente correlate: quella attinente al profilo previsionale (ciò che il Piano prevede relativamente al superamento dei divari territoriali) e quella relativa all’aspetto attuativo e applicativo. E ciò anche al fine di capire se le difficoltà che il PNRR sta incontrando sul tema che ci occupa è legato a carenze previsionali o a criteri insoddisfacenti di riparto delle risorse o altro. E qui sorgono le criticità sulle quali ci si soffermerà nel prosieguo: il PNRR non ha una espressa dimensione territoriale, nel senso che per ogni misura non sono stabiliti i criteri che dovrebbero ispirare l’allocazione geografica delle risorse. Non sono indicati i livelli di sviluppo delle diverse aree, il tasso occupazionale, la dotazione territoriale di infrastrutture e servizi pubblici disponibili: tutti indicatori dirimenti nella scelta allocativa delle risorse. Ma facciamo un passo indietro.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a differenza di altri piani<sup>1</sup> che pure hanno connotato certi periodi della storia repubblicana

---

<sup>1</sup> In Italia vi sono stati altri esempi di pianificazione economica generale anche se non paragonabili a quella che ci occupa. Alla fine degli anni ’60, in ossequio all’art. 41.3 Cost. è stata elaborato un programma economico che poi non ha avuto i risultati attesi. Si tratta del Programma economico nazionale contenuto nella L. del 27/07/1967 n. 675 relativo al quinquennio 1966-70 che prevedeva un piano molto ambizioso articolato in riforme e investimenti di grande portata. Il contesto politico-economico in cui si inseriva rifletteva probabilmente la fase in cui l’interventismo dello Stato in economia era fortemente sentito. Cfr. G. AMATO (a cura di), *Il governo*

presenta degli elementi di assoluta discontinuità rispetto al passato. Non è questa la sede per ripercorrerli, ma in premessa vorrei sottolineare il cambio di paradigma che l'Ue ha operato con il Regolamento UE 241/2021<sup>2</sup> che istituisce il cosiddetto Dispositivo (uno dei 7 strumenti del programma *Next Generation EU* introdotto dal Reg. 2094/2020)<sup>3</sup>, uno strumento

---

*dell'industria in Italia. Testi e documenti*, Bologna, Il Mulino, 1972, 51; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; per una classificazione delle programmazioni v. M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 204 e ss.; per un quadro d'insieme delle programmazioni economiche v. pure N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007.

<sup>2</sup> La base giuridica del “Dispositivo” per la ripresa e la resilienza (RFF) è rappresentata dal Regolamento (UE)

2021/241 del PE e del Consiglio, sulla cui scorta devono essere presentati i PNRR da parte degli Stati membri, che, nel definire il proprio ambito applicativo, individua dei settori di pertinenza europea da privilegiare negli interventi contenuti nei 6 pilastri in coerenza dei quali pone un obiettivo generale e uno specifico funzionale alla realizzazione del primo. Con quello generale si mira a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'UE, ad attenuare gli effetti della crisi pandemica, in particolar modo per i soggetti più colpiti (le donne) e a contribuire all'attuazione del pilastro sociale europeo sostenendo la transizione digitale e verde, con quello specifico si vuole fornire un sostegno finanziario adeguato a ciascuno Stato membro (considerando 8 RFF) finalizzato alla attuazione del proprio PNRR. Sulla genesi del PNRR e sul suo inquadramento giuridico v. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Corr. gur.*, 8-9/2021 che inquadra il Piano tra «gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione»; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2021.

<sup>3</sup> V. il Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 “che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19”. Il NGEU è integrativo del Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 istituito con il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093) e prevede risorse complessive pari a 1.085,3 miliardi di euro. La Commissione europea sarà autorizzata a contrarre prestiti, per conto dell'Unione, sui mercati dei capitali fino a un importo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018). L'attività di assunzione dei prestiti cesserà al più tardi alla fine del 2026, mentre il rimborso dei prestiti inizierà a partire dal 1° gennaio 2027 con termine fissato al 31 dicembre 2058. La Commissione si è impegnata ad emettere il 30% del totale delle obbligazioni nell'ambito di *Next Generation EU* sotto forma di obbligazioni verdi (*green bonds*). Insiste

“innovativo”<sup>4</sup> che non ha avuto eguali nel panorama europeo<sup>5</sup> perché fino a questo momento nessuno strumento di tale portata e natura era stato istituito dall’UE.<sup>6</sup> Esso, infatti, è finalizzato non solo all’attuazione di riforme e investimenti pubblici in coerenza con le Raccomandazioni (CSR)<sup>7</sup> che la CE dispone per ogni Stato membro nell’ambito del Semestre europeo<sup>8</sup>, ma è anche deputato a rendere gli Stati e le rispettive economie più

---

sulla assoluta novità del NGEU e sul diverso approccio nell'affrontare le crisi da parte dell'Unione europea F. SARACENO, *La novità Next Generation EU*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 245. In luogo delle politiche di austerità adottate per fronteggiare la crisi del 2008 si è inaugurato un inedito approccio in cui si è investito sulla capacità di programmazione del futuro degli Stati membri; cfr. pure G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 139, che evidenzia come l'UE da «arcigna custode dei mercati» abbia segnato, con il NGEU, un cambio di passo epocale.

<sup>4</sup> Innovativo, in quanto nessuno strumento di natura finanziaria a questo assimilabile era stato fino ad ora istituito dall’UE, finalizzato non solo all’attuazione di riforme e investimenti pubblici in risposta alle sfide individuate nell’ambito del semestre europeo, ma anche deputato alla “resilienza” al fine di non far trovare impreparati gli Stati membri di fronte a eventi imprevisti come quello pandemico.

<sup>5</sup> C’è chi ha parlato di momento *Hamiltoniano* per l’Europa anche se, per una serie di ragioni, il paragone, allo stato attuale delle cose, sembra difficilmente sostenibile. In tal senso si è espresso Olaf Scholz. In occasione di un simposio «Did Europe Just Experience Its “Hamiltonian Moment”?» lanciato dalla rivista *The international Economy* vari economisti hanno espresso pareri diversi. Tra questi L. Bini Smaghi secondo cui «*the comparison is not simple*». Se da un lato con il NGEU si è operata una mutualizzazione dei debiti sui mercati finanziari garantiti in solido dai Paesi UE, lo si è fatto in un contesto storico-politico assai diverso rispetto alla mutualizzazione dei debiti di guerra al tempo di Hamilton. Inoltre il NGEU è un programma collocato in un alveo di eccezionalità e temporaneità e non ha fatto propri i debiti pregressi degli Stati membri. Tutt’altra storia accadde per le tredici colonie da cui nacque il governo federale degli Stati Uniti d’America.

<sup>6</sup> Come risulta peraltro dai considerando 8, 9, 17 del Dispositivo).

<sup>7</sup> Si tratta delle *Country Specific Raccomandations* della Ce del 2019 e 2020. V. le tabelle riportate nel PNRR (a pg. 29 e 30) con l’indicazione delle CSR relative a questi anni che sono peraltro quelle rilevanti ai fini della realizzazione del Piano. Mentre quelle del 2020 risultano in gran parte soddisfatte, per quelle del 2019 risultano ancora vari scostamenti.

<sup>8</sup> Come risaputo il “Semestre europeo” rientra tra gli strumenti di *governance* economica europea e costituisce il ciclo semestrale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell’Ue, consentendo agli organi dell’Unione di indi-

resilienti, sicché di fronte a *shock* di entità assimilabile a quello dell'evento pandemico, non vengano colti impreparati.

Il PNRR, che, secondo quanto dispone lo stesso Dispositivo, può essere presentato in forma integrata con il PNR<sup>9</sup> e deve interagire con gli strumenti di *governance* economica europea, costituisce l'occasione per affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi<sup>10</sup> oltre che per colmare quei divari (di genere, territoriali e generazionali) che costituiscono un freno per la crescita economica.

Come è notissimo, l'intera impalcatura del PNRR è attraversata da tre "priorità trasversali" che devono essere perseguiti qualunque sia l'ambito di intervento in cui si opera: -ovvero, la parità di genere, i giovani e il Mezzogiorno<sup>11</sup>. L'indicazione delle suddette priorità costituisce il portato

rizzare e monitorare le politiche strutturali e gli obiettivi di finanza pubblica degli Stati membri. V. il Reg. (UE) 1175/2011, 16/11/2011. In dottrina S. BEKKER, *The European Semester: understanding an innovative governance model*, in P.J. CARDWELL, M.P. GRANGER (eds), Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2020, 67. P. COPELAND, M. DALY, *The European Semester and EU social policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 56(2018), 1001 ss; ed anche M. DAWSON, *New governance and the displacement of social Europe: the case of the European semester*, in *European constitutional Law Review*, 14(2018), 191 ss; L. BARTOLUCCI, *La funzione finanziaria e il rapporto con il Semestre europeo*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2019, 103; P. ECOCHARD, *Governance economica europea e coordinamento delle politiche economiche: il "semestre europeo"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2015, 55; v. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 2/11/2011.

<sup>9</sup> V. art. 18.3 Reg. (UE) 241/2021.

<sup>10</sup> Nella Relazione sul meccanismo di allerta, risultano per l'Italia più disallineati, il rapporto debito pubblico/PIL e il tasso di disoccupazione. V. Relazione per paese relativa all'Italia 2020 che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea e all'Eurogruppo. Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011 {COM(2020) 150 final}.

<sup>11</sup> Il PNRR non contiene una assegnazione territoriale delle risorse per cui non si evince allo stato quante risorse saranno destinate al Sud. Tuttavia nella comunicazione con cui il Governo ha presentato il PNRR è contenuto un prospetto da cui emerge la ripartizione nelle sei Missioni:-1) Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (14,58 mld -36,1% 2); Rivoluzione verde e transizione ecologica (23,00 mld -34,3%); 3) Infrastrutture per la mobilità sostenibile (14,53 mld -53,2%); 4)

di quei nodi strutturali ontologicamente penalizzanti per la crescita economica, la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle varie riforme<sup>12</sup>. Ciò implica che queste ultime devono dimostrare in che misura contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali<sup>13</sup>.

Ed è proprio in questo ambito che si innesta l'altro grande elemento di discontinuità del PNRR: l'approccio metodologico con cui vengono affrontati i divari. Le diseguaglianze, in questa sede, quelle territoriali, sono fonti di inefficienza economica e, nell'ottica che nessuno deve essere lasciato indietro, perché fattore di rallentamento della crescita, devono essere affrontate con una logica diversa rispetto al passato<sup>14</sup>.

La filosofia sottesa al Piano nell'affrontare le asimmetrie, i divari (territoriali, di genere, generazionali che poi sono figli di uno stesso meccanismo di sottosviluppo) è quella di non farne un obiettivo a sé stante, ma uno interno e trasversale all'intero Piano che li rappresenta e disciplina come (le tre) priorità trasversali.

---

Istruzione e ricerca (14,63 mld -45,7%); 5) Inclusione e Coesione (8,81 mld -9,4%); 6) Salute (circa 6 mld -35/37%) per un totale di 82 mld.

<sup>12</sup> Il quadro tipologico delle riforme è descritto a pg. 34 del PNRR. Esso è composito perché comprende quelle di “contesto o orizzontali”, quelle “abilitanti” e quelle “settoriali. A queste si aggiungono quelle che, pur trovandosi al di fuori del perimetro del Piano, concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dello stesso: si tratta delle riforme che vengono definite di “accompagnamento” come la riforma fiscale e il potenziamento del sistema degli ammortizzatori sociali. L'attuazione del piano prevede una messe di misure legislative (53 tra leggi, leggi di delega e decreti-legge) con indicazione della tipologia della riforma (orizzontale, abilitante o settoriale), della Missione di riferimento nonché di un cronoprogramma fittissimo (che va da maggio 2021 a marzo 2026 anno di conclusione del PNRR) che stabilisce anche i tempi di approvazione degli atti legislativi. Sull'importanza delle “riforme che sono in parte un risultato da conseguire, in parte lo strumento per conseguire il risultato” v. G. D. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni* 4/2021, 717.

<sup>13</sup> Sul cambiamento di paradigma nell'affrontare le diseguaglianze la cui riduzione assurge a condizionalità per poter accedere alle risorse nel senso che i vari interventi devono indicare in che misura possano produrre una riduzione dei divari v. pure L. BIANCHI, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze*, Relazione al seminario AIC, 22 maggio 2022, Roma.

<sup>14</sup> Sui divari che minacciano l'unitarietà delle Repubblica e il PNRR come spinta propulsiva e unificante v. A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 199 ss.; S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, 193.

In altre parole la lotta alle diseguaglianze è concepita come un impre-scindibile fattore di crescita anche economica in ossequio a quelle teorie economiche<sup>15</sup> che additano nelle diseguaglianze un rallentamento della crescita economica.

Si potrebbe sostenere che la riduzione delle asimmetrie vengano fatte entrare nelle politiche di sviluppo perché di queste sono un fattore di accelerazione. Si legge nella Relazione di un gruppo di specialisti nominati dalla Commissione europea sul tema del futuro della politica di coesione in Europa «*L'UE non può realizzare transizioni verdi, digitali o demografiche se si ignorano i benefici e i costi territoriali disomogenei della loro attuazione*»<sup>16</sup>.

Per il nostro Paese, questo approccio, mutuato dalle linee direttive contenute nel Dispositivo, è di straordinaria importanza atteso che il dualismo economico e territoriale Nord/Sud per le peculiarità e per le proporzioni che presenta è un *unicum* nel panorama europeo<sup>17</sup>. Ciò significa che, nel momento in cui si introduce l'obiettivo della riduzione dei divari non come obiettivo ulteriore, isolatamente considerato, ma come obiettivo interno e consustanziale alla stessa realizzazione del Piano, si supera la tradizionale dicotomia tra politiche di sviluppo e politiche di coesione.

Leggendo il PNRR, ma prima ancora il Dispositivo su cui si basa, è possibile affermare che politiche di sviluppo e politiche di coesione sembrano integrarsi. Coesione e sviluppo come binomio inscindibile. L'Europa post-pandemica in questo senso si presenta con un volto diverso: la risposta europea alla pandemia, infatti, con il programma NGEU, ha introdotto un cambiamento epocale dell'approccio europeo in tema di politica economica elaborando un progetto di rilancio economico con implicazioni importanti in tema di debito comune condiviso. Una assoluta novità, infatti, se pensiamo al modo in cui l'UE ha affrontato le politiche di coesione nei Paesi in ritardo di sviluppo<sup>18</sup>. Questo si traduce in una sorta di “vincolo” attuativo del Piano ed è la stessa normativa europea che in

<sup>15</sup> V. STIGLITZ, *Il prezzo della diseguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, Einaudi, 2013, 154.

<sup>16</sup> V. Relazione del gruppo di esperti nominati dalla Commissione europea, *Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-level Group on the Future of Cohesion Policy*, February, 2024.

<sup>17</sup> Ci sono vari altri Stati UE che presentano asimmetrie territoriali e non solo, ma non sono così marcate come nel nostro Paese.

<sup>18</sup> Cfr. la logica e i meccanismi di funzionamento dei vari fondi europei di sostegno alle politiche di coesione. Sul punto v. P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Il diritto amministrativo*, 2022.

qualche modo lo impone. La riduzione dei divari come «vincolo europeo» non negoziabile e trasversale rispetto a tutte le sei Missioni del Piano.

Da ciò discendono una serie di altre importanti trasformazioni.

Se è vero che le politiche di coesione sono integrate con quelle di sviluppo entrambe conoscono un cambiamento di paradigma. Le prime indurranno un arretramento delle politiche assistenziali, perché implementando la dimensione infrastrutturale, concorreranno a rendere il cittadino più attivo, meno assistito e più eguale (art. 3.2 Cost.) contribuendo a rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la realizzazione dell'uguaglianza.

La politica industriale<sup>19</sup> - in fondo il PNRR è un atto di programmazione che disegna una politica industriale assai articolata come mai fino ad ora era stato fatto nella nostra storia repubblicana - è destinata ad essere declinata in modo assolutamente diverso rispetto al passato<sup>20</sup>. E qui si inserisce un altro grande tema, quello dell'intervento pubblico in economia, che in un recentissimo libro di Giuliano Amato<sup>21</sup> viene salutato con favore a condizione però che non si ripresenti con le patologie del passato, che non sia dannoso per le imprese, e purché non inneschi un “accentrimento autoritario” di segno contrario rispetto al paradigma autonomistico con cui la Costituzione e le sue revisioni hanno tracciato il percorso dei rapporti tra centro e autonomie territoriali<sup>22</sup>. Ed è proprio su questo punto che si addensano le nubi più consistenti perché il PNRR sembra avere un impatto sui livelli di governo e sui sistemi amministrativi poco rispettoso dell’assetto costituzionale policentrico voluto dalla riforma del titolo V della Costituzione. Come coniugare, nella realizzazione delle politiche industriali e delle politiche di coesione di lotta alle diseguaglianze contenute nel PNRR, le spinte centralistiche, evidenti già nella fase elaborativa

---

<sup>19</sup> V. G. PITRUZZELLA, *Il Green Deal e la nuova politica industriale*, in AA.VV., *Studi in memoria di B. Caravita*, (a cura di), L. CASSETTI, F. FABBRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 593 e ss.

<sup>20</sup> Sul mutamento di paradigma in materia di politica industriale e di politica economica, se si vuole, v. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi*, 18/2021, 24 e ss.

<sup>21</sup> V. G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022.

<sup>22</sup> V. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, 1 ss.

del Piano, con il nostro assetto policentrico, è una delle grandi sfide sul tappeto<sup>23</sup>.

## 2. PNRR e Mezzogiorno

Il Piano in "dialogo" sia con la Costituzione<sup>24</sup> che con i Trattati Ue erge la questione del Mezzogiorno a priorità non solo nazionale, ma anche europea<sup>25</sup>. Si legge nel PNRR testualmente riferendosi alla questione del Mezzogiorno: «*Il suo rilancio non è solo un tema italiano, è una questione europea*». Le riforme e le misure previste dal PNRR per il superamento e/o la riduzione del divario Nord/Sud devono andare di pari passo auspicabilmente in coordinamento con le altre linee di intervento in campo infrastrutturale quali il Fondo di sviluppo e coesione (FSC), il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo per la perequazione infrastrutturale).<sup>26</sup> Sotto il profilo costituzionale gli artt. 2, 3, 119 Cost. radicano un dovere inderogabile di perequazione territoriale, sotto quello europeo varie disposizioni, come è noto, prevedono la promozione della coesione territoriale come obiettivo fondamentale dell'UE. È il caso non solo degli artt. 3.3 e 4.2 TUE, ma anche degli artt. 174 e 175 TFUE che fanno rientrare la

<sup>23</sup> Sulla necessità di una attuazione "democratica" del Piano v. M DELLA MORTE, *Il futuro dei territori, in Costituzionalismo 2021*.

<sup>24</sup> V. le interessanti riflessioni di C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla " prova " del Piano di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, 3/2022 che propone, in una prospettiva dialogica, una lettura del PNRR in raffronto con il testo della Costituzione italiana.

<sup>25</sup> Si legge nel PNRR testualmente riferendosi alla questione del Mezzogiorno: «*Il suo rilancio non è solo un tema italiano, è una questione europea*», 40.

<sup>26</sup> Va in questa direzione la revisione del PNRR approvata dal Consiglio UE nel dicembre del 2023 con cui è stata inserita una riforma (M1C1, riforma 1.9.1) che prevede una stretta complementarità tra il PNRR e il piano strategico della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n.95 (c.d.D.L. Coesione) in attuazione della predetta riforma individua i settori strategici e definisce i criteri per selezionare gli interventi prioritari, privilegiando quelli che contribuiscono alle pianificazioni nazionali e regionali. L'obiettivo è realizzare un quadro complessivo e organico in cui tutte le risorse della coesione (europee, nazionali e del PNRR) vengano utilizzate in modo sinergico evitando sovrapposizioni e ritardi anche grazie al coinvolgimento della cabina di regia a cui sono riconosciute ulteriori funzioni tra cui la definizione delle priorità degli interventi da realizzare nei settori strategici preventivamente individuati.

coesione territoriale (oltre che quella economica e sociale) tra i fattori trainanti di uno sviluppo armonioso a cui sono destinati fondi europei ulteriori<sup>27</sup> che si aggiungono a quelli del PNRR. Tra questi importanza cruciale riveste il Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*React-eu*)<sup>28</sup>, che le istituzioni dell'UE hanno messo a punto nella prospettiva della complementarietà e addizionalità dell'uso delle risorse.

Coerentemente con l'impianto dei Trattati, il regolamento istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza stabilisce che la Commissione valuti i piani nazionali anche in ragione della pertinenza alla finalità di migliorare «la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione»<sup>29</sup>.

Il PNRR affronta le diseguaglianze territoriali sotto molteplici profili e, in coerenza con l'approccio metodologico sopra descritto, non vi è una sola Missione le cui misure non debbano tener conto che i “divari di cittadinanza”<sup>30</sup> sono destinati ad avere ricadute sulla stessa declinazione

<sup>27</sup> Si tratta dei fondi del *React-UE*, dei fondi strutturali 2021-2027, del Fondo di sviluppo e coesione che, considerando la riserva di destinazione territoriale al Mezzogiorno, dovrebbero ammontare a più di 200 mld nei prossimi 7-8 anni. V. l'insieme dei Regolamenti europei relativi alla Politica di Coesione 2021-2027 (“pacchetto coesione”), pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell’Unione europea (serie L231 del 30 giugno 2021) relativi alla programmazione europea 2021-2027.

<sup>28</sup> Il *React-EU* è disciplinato dal Regolamento (UE) 2020/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 dicembre 2020 che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale, e resiliente dell'economia (*React-EU*). Esso è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022) per aiutare gli Stati nella fase iniziale di rilancio delle loro economie rispetto al RRF che ha invece una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. La sua dimensione totale è pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestiti a tassi agevolati.

<sup>29</sup> Art. 19.3, lett. c, del Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sulla coesione territoriale come particolare declinazione dell'uguaglianza riferita ai territori v. G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in Riv. AIC, 3/2022.

<sup>30</sup> I divari di cittadinanza, come è noto, hanno molteplici declinazioni: divari digitali, di genere, generazionali ecc. che trasversalmente hanno ricadute diverse sui territori non solo nord-sud, ma anche all'interno di un medesimo territorio tra aree interne, aree montane ognuno con le proprie pecularità.

dei diritti fondamentali nelle diverse aree territoriali del nostro Paese. Nel Piano il terzo asse strategico (inclusione sociale) è, infatti, prevalentemente declinato in termini di coesione territoriale, riferita al Mezzogiorno<sup>31</sup>.

Si potrebbe dire che consustanziale allo stesso ambito concettuale di sviluppo sostenibile<sup>32</sup> vi sia il superamento dei divari territoriali (e non solo).

Il PNRR, dal punto di vista strutturale, non prevede una distribuzione territoriale specifica delle risorse. Nella comunicazione con cui il Governo ha presentato il piano, viene illustrata la ripartizione dei fondi tra le sei Missioni, ma sono poche le misure in cui è indicata una destinazione territoriale precisa degli investimenti. Per ogni Missione, le informazioni relative all'impatto territoriale sono molto generiche, senza obiettivi definiti per il 2026, né per il Mezzogiorno, prive di indicazioni in termini di miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini (come, ad esempio, il numero di bambini tra 0 e 2 anni che frequenteranno l'asilo nido) o della disponibilità di infrastrutture e servizi rilevanti per i cittadini e le imprese (come, ad esempio, il numero di treni che collegheranno ogni giorno le città del Sud)<sup>33</sup>.

### **3. La riduzione dei divari territoriali come “vincolo non negoziabile”.**

#### **La destinazione del 40% delle risorse territorializzabili alle otto Regioni del Mezzogiorno**

In sede europea proprio il divario Nord/Sud espresso in termini di tasso di disoccupazione e di PIL pro capite ha posto l'Italia nelle condizioni di poter chiedere e ottenere risorse maggiori<sup>34</sup> rispetto agli altri Stati membri. Il PNRR, in assonanza con quanto previsto nel Dispositivo relativamente alla coesione territoriale, destina almeno il 40% delle risorse alle 8 Regioni

<sup>31</sup> Cfr. in particolare il grafico n. 15 del PNRR.

<sup>32</sup> A. ROMEO, *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario Nord Sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, 2020, 807.

<sup>33</sup> V. G. VIESTI, *Gli investimenti del PNRR e del fondo complementare nel PNRR*, in *Quad. di Rass. Sind.*, 3/2021.

<sup>34</sup> Il Governo italiano che è, secondo i criteri di assegnazione delle risorse, il Paese insieme alla Spagna destinatario del massimo delle risorse disponibili, aggiungerà ai 68,9 mld di sovvenzioni e 122,6 mld di prestiti, 13 mld del *React-EU*, una quota (30,62mld) di risorse nazionali provenienti dal Piano nazionale per gli investimenti complementari.

del Mezzogiorno<sup>35</sup>. Nel testo del PNRR si legge che: «*Il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale*». Tale riserva, tuttavia, dice ancora poco sulla effettiva ricaduta degli investimenti sui territori. Il “come” garantire il rispetto del vincolo di destinazione territoriale delle risorse non è il solo e più rilevante problema perché di primo piano risulta il “come” superare le difficoltà sistemiche legate alla scarsa capacità progettuale delle amministrazioni regionali e locali<sup>36</sup>.

Si ricorda inoltre che sia il PNRR che il decreto-legge 77/21<sup>37</sup> utilizzano la formula “almeno il 40%” come misura che può essere spostata verso

---

<sup>35</sup> Così nel testo del PNRR, pg. 40: «*Il Governo ha deciso di investire non meno del 40 per cento delle risorse territorializzabili del PNRR (pari a circa 82 miliardi) nelle otto regioni del Mezzogiorno, a fronte del 34 per cento previsto dalla legge per gli investimenti ordinari destinati su tutto il territorio nazionale*». V. pure l’art. 2 co. 6 bis d.l. 77/2021 introdotto in sede di conversione con la l. 108/2021 che ha previsto un obbligo per le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di destinare almeno il 40% delle risorse territorializzabili alle regioni del Mezzogiorno. V. pure la circolare del 15 ottobre 2021 del Ministro per il sud e la coesione territoriale con le indicazioni operative rivolte alle amministrazioni centrali titolari delle risorse. Sulle ricadute sia positive che negative del sistema delle pre-allocazioni regionali delle risorse v. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell’attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022 che sottolinea l’insidia che può nascondersi nell’aver previsto una riserva del 40%. Questa, infatti, potrebbe rivelarsi un limite piuttosto che un obiettivo di allocazione di risorse cui tendere.

<sup>36</sup> Negli anni passati non sono stati rari i casi di restituzione di fondi UE per l’incapacità progettuale prima e poi di spesa di molte amministrazioni regionali e locali del Sud.

<sup>37</sup> Il comma 6-bis dell’art. 2 d.l. 77/21 prevede che: “Le amministrazioni di cui al comma 1 dell’articolo 8 assicurano che, in sede di definizione delle procedure di attuazione degli interventi del PNRR, almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, anche attraverso bandi, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno, salve le specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, attraverso i dati rilevati dal sistema di monitoraggio attivato dal Servizio centrale per il PNRR di cui all’articolo 6, verifica il rispetto del predetto obiettivo e, ove necessario, sottopone gli eventuali casi di scostamento alla Cabina di regia, che adotta le occorrenti misure correttive e propone eventuali misure compensative.

l'alto e non verso il basso. La normativa nazionale relativa alla governance del PNRR disciplina i meccanismi di verifica del rispetto del vincolo di destinazione territoriale<sup>38</sup> delle risorse.

Dalle relazioni di verifica che il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud<sup>39</sup> è tenuto a produrre ogni sei mesi emerge che, almeno sotto il profilo formale, il rispetto della quota del 40% delle risorse allocabili territorialmente sia rispettato, ma si tratta di dati da acquisire con cautela atteso che molti di questi sono stime fornite dalle Amministrazioni centrali responsabili delle misure e all'interno di queste occorre verificare se si tratta di misure attivate o non ancora attivate e il grado di solidità delle stesse indicato da vari fattori (istruttoria, riparto, dati di avanzamento finanziario, progetti identificati e così via)<sup>40</sup>.

Se dunque le risultanze formali evidenziano un sostanziale rispetto della previsione normativa del 40% delle risorse allocabili territorialmente al Mezzogiorno, tuttavia le variabili e le incognite sul loro effettivo utilizzo non sono trascurabili<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Nelle relazioni di verifica del vincolo del 40% delle risorse, le misure sono classificate in base alla loro destinazione territoriale in: misure di sistema (che non hanno una localizzazione territoriale perché trasversali), misure territorializzate (interventi territorialmente localizzati con indicazione del relativo costo), misure territorializzabili (interventi da localizzare territorialmente a valle di procedure volte alla selezione di progetti).

La prima e la seconda e la terza Relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente sono disponibili al seguente link: <https://politichecoesione.governo.it/it/documenti/documentazione-su-iniziative-piani-e-programmi/relazioni-su-clausola-40-mezzogiorno-pnrr/>

<sup>39</sup> Nel sito del Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud risultano pubblicate ad oggi solo tre Relazioni di cui la terza con dati aggiornati al 22 dicembre 2022.

<sup>40</sup> V. Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (9 marzo 2022) predisposta dal Dipartimento delle politiche di coesione *ex art. 2 co. 6 bis d.l. 77/2021*. La metodologia utilizzata è stata quella di classificare gli interventi in ragione della allocazione fisica degli stessi e non quella di valutare le ricadute sul territorio che avrebbe lasciato maggiori margini di discrezionalità.

<sup>41</sup> V. G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC, cit.*, che si sofferma peraltro sulle molte criticità che si annidano sui criteri per distinguere le risorse “territorializzabili”, cioè quelle che hanno una specifica destinazione territoriale, sui meccanismi di attribuzione delle risorse in gran parte affidati

I maggiori punti di criticità dipendono dalle modalità di assegnazione delle risorse e dalle scelte<sup>42</sup> operate dalle amministrazioni di fronte alla mancata assegnazione di queste ultime. Se gli strumenti attuativi prevedono bandi competitivi può, infatti, accadere o che le amministrazioni partecipino, ma non riescano ad aggiudicarsi i fondi o che decidano addirittura di non partecipare per la difficoltà di affrontare gli oneri di gestione dell'intervento posto in essere<sup>43</sup>. In questa prospettiva sono stati introdotti meccanismi di salvaguardia della quota di destinazione territoriale per evitare che il non utilizzo delle risorse possa far destinare le stesse a territori diversi dal Mezzogiorno<sup>44</sup>.

---

ai bandi competitivi che rischia di produrre ulteriori diseguaglianze per la carenza progettuale di molti enti locali soprattutto del sud ed infine come coniugare le spinte del regionalismo differenziato con la priorità trasversale della riduzione del divario Nord-Sud; G. VIESTI, *Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?*, in *rivistail-mulino.it*, 7 giugno 2021; G. D'IGNAZIO, *PNRR, formazione e PA per il rilancio del Mezzogiorno*, in L. Bianchi – B. Caravita, (a cura di) *Il PNRR*, cit., p. 44; L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, *Pnrr, coesione territoriale*, in G. CORÒ, M. DE CASTRIS, D. SCALERA (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Donzelli editore, Roma, 2022, 3 e ss.

<sup>42</sup> Dinanzi alla mancata assegnazione delle risorse le amministrazioni hanno seguito percorsi diversi: alcune hanno destinato comunque al Mezzogiorno le risorse, altre hanno collocato altrove le risorse, altre procedure non prevedevano alcun criterio.

<sup>43</sup> C'è da considerare, anche, che spesso i criteri di valutazione sono penalizzanti perché prevedono quote di cofinanziamento a carico dell'ente locale.

<sup>44</sup> Una proposta interessante potrebbe essere quella di creare dei centri di competenza territoriali che possano sostenere e implementare le capacità progettuali degli enti locali facendo ricorso anche alle competenze universitarie valorizzando la cosiddetta terza missione soprattutto nei casi in cui i meccanismi di attribuzione delle risorse siano in primo luogo i bandi competitivi. Sul punto v. L. BIANCHI, *PNRR e Mezzogiorno: le potenzialità e il nodo irrisolto della governance locale*, in *Il PNRR alla prova del Sud* (a cura di) L. BIANCHI, B. CARAVITA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 17 ss.; sull'idea di rivitalizzare delle agenzie *ad hoc* anche sulla scorta dell'esperienza del passato che possano supportare le amministrazioni meno dotate tecnicamente v. B. CARAVITA, *PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, ivi, 14. Non so quanto possano essere compatibili i tempi assai stringenti di attuazione del PNRR con le suddette le proposte.

In questa chiave può essere letta la messa a punto della piattaforma di assistenza tecnica per regioni ed enti locali denominata <<Capacity Italy>> predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, il dipartimento per gli affari regionali e le

Dal Rapporto Svimez 2024 emerge come stima che l'anno 2025 registrerà nelle regioni del Meridione una crescita del Pil dello 0,7% inferiore all'1% del Centro Nord a differenza dell'anno appena trascorso<sup>45</sup>. Si riapre quindi la forbice del divario<sup>46</sup> tra il centro-nord e il mezzogiorno e più in generale tra aree centrali e aree periferiche e tra settori produttivi.

Peraltro le revisioni del PNRR e in particolare quella più sostanziale<sup>47</sup> nasce dagli intoppi che alcuni interventi hanno incontrato in ragione dell'aumento dei costi, della difficoltà a reperire i materiali, dai rallentamenti burocratici che hanno reso difficile rispettare gli obiettivi stabiliti. La maggior parte di questi riguarda opere infrastrutturali e la scelta del Governo è stata quella di destinare le risorse a misure che fossero più facili e rapide da implementare, come gli incentivi automatici per la Transizione 5.0, nuovi incentivi a bando o a procedura negoziata. Tuttavia, questa ri-modulazione potrebbe indebolire ulteriormente l'obiettivo di riequilibrare il territorio sotto il profilo infrastrutturale. Sarà quindi molto importante utilizzare la nuova ZES Unica<sup>48</sup>, preposta a gestire le risorse destinate agli

Autonomie e il dipartimento della funzione pubblica e rivolta ai soggetti attuatori per fornire il necessario supporto tecnico. Per ulteriori informazioni si può consultare il sito di *"Italia domani. Il Piano di ripresa e resilienza"*.

<sup>45</sup> V. Rapporto Istat 2024. *La situazione del Paese*. Da questo emerge che il Pil 2023 in volume è aumentato dell'1,5% nel Mezzogiorno, più del doppio della media Italia e del Nord-ovest (entrambi a +0,7%) e il triplo del Centro-nord, attestato a +0,5%, con punte in Sicilia e Abruzzo del +2,1% (la Campania a +1,2%).

<sup>46</sup> V. il Rapporto Svimez 2024. *L'economia e la società del Mezzogiorno*.

<sup>47</sup> Ci si riferisce a quella del 7 agosto 2023 approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023. A seguito di questa revisione è stata inserita una riforma (M1C1, riforma 1.9.1) che prevede una stretta complementarietà con il PNRR e con il piano strategico della Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n.95 (c.d.D.L.Coesione) in attuazione della predetta riforma individua i settori strategici e definisce i criteri per selezionare gli interventi prioritari, privilegiando quelli che contribuiscono alle pianificazioni nazionali e regionali. L'obiettivo è realizzare un quadro complessivo e organico in cui tutte le risorse destinate alla politica di coesione (europee, nazionali e del PNRR) vengano utilizzate in modo sinergico evitando sovrapposizioni e ritardi anche grazie al coinvolgimento della cabina di regia a cui sono riconosciute ulteriori funzioni tra cui la definizione delle priorità degli interventi da realizzare nei settori strategici previamente individuati. Le revisioni del PNRR fino ad oggi avanzate e approvate sono quattro.

<sup>48</sup> V. d.l. 124/2023 recante *"Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia*

interventi strumentali alla realizzazione della Missione 5<sup>49</sup> nonché i fondi per la coesione previsti per il periodo 2021-2027 per evitare che il PNRR ci restituiscia una geografia dei territori ancora più diseguale.

#### 4. Lo stato di attuazione del PNRR tra revisioni e difficoltà. Alcuni dati

Per valutare lo stato di attuazione del PNRR è necessario prendere in considerazione non solo i fondi stanziati, ma anche quelli effettivamente spesi. Poiché le risorse vengono erogate solo al raggiungimento di determinati obiettivi, la spesa complessiva sostenuta finora dall’Italia ammonta a 59 miliardi di euro, pari al 30,14% del totale previsto<sup>50</sup>. Il ritmo di spesa non appare adeguato rispetto alla scadenza del 2026 e senza una accelerazione concreta si rischia di non rispettare i tempi previsti. Nonostante i ritardi l’Italia ha comunque prestato fede alle scadenze anche attraverso le rimodulazioni (fino ad oggi 4)<sup>51</sup> del Piano, ma restano da completare 237 obiettivi che corrispondono al 41% del totale.

Se si osserva l’impiego delle risorse (percentuale dei fondi spesi rispetto a quelli disponibili) nei vari settori emergono importanti differenze: quello più avanzato riguarda impresa e lavoro (47,3%), seguito dalle infrastrutture (46,1%) e dalla giustizia 42,7%)<sup>52</sup>. Al contrario settori come la pubblica amministrazione (7,1%) e la transizione ecologica (8,5%) registrano percentuali assai inferiori. L’analisi della distribuzione geografica dei progetti finanziati dal PNRR non è molto confortante presentando divari signifi-

---

*di immigrazione*” convertito nella legge 162/2023 che istituisce una zona economica speciale comprendente le 8 regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna) sostituendo le Zes (zone economiche speciali) frammentate in 8 diverse strutture amministrative.

<sup>49</sup> Si tratta della Componente 3 (M5C3) “Interventi speciali per la coesione territoriale” del PNRR.

<sup>50</sup> Per i dati cfr. la piattaforma predisposta dal Governo Italiadomani, Catalogo Open Data; consulta pure la piattaforma [openpnrr.it](http://openpnrr.it)

<sup>51</sup> L’Italia è lo Stato membro che ha richiesto più modifiche del Piano (4 ad oggi), Germania, Grecia, Finlandia, Irlanda e Cipro hanno apportato tre modifiche ai loro piani, mentre dieci altri Paesi si sono fermati a due.

<sup>52</sup> Il settore che ha già utilizzato la maggior parte delle risorse è quello delle infrastrutture (24,6 miliardi), seguito da impresa e lavoro (15,8 miliardi) e istruzione e ricerca (7,4 miliardi). Alcuni obiettivi non sono stati raggiunti pienamente: la riduzione del 95% delle cause nei tribunali civili di primo grado si è fermata al 91,67% a ottobre 2024, e la riforma degli istituti tecnici e professionali è ancora incompleta.

cativi tra le regioni settentrionali e quelli meridionali a sfavore di queste ultime.

La Lombardia, ad esempio, ospita il numero maggiore di interventi (41.290 progetti) e ha ricevuto circa 18,9 miliardi di euro). Seguono Veneto (24122 progetti, 13,5 miliardi), Campania (24.077 progetti, 15,9 miliardi), Piemonte (22.126 progetti, 12,6 miliardi)<sup>53</sup>. Sebbene la Campania si collochi tra le prime regioni per numero di progetti e risorse assegnate, il quadro generale mostra come le regioni meridionali, pur beneficiando di un'ingente quota di fondi, registrino difficoltà significative nella realizzazione concreta degli interventi. Le difficoltà attuative sono ascrivibili a molteplici fattori: uno dei più evidenti riguarda i disallineamenti tra i dati dichiarati dai ministeri e quelli forniti dagli enti responsabili della realizzazione dei progetti. L'analisi dei pagamenti effettuati sui singoli progetti mostra incongruenze con la spesa complessiva rendicontata, spesso a causa di ritardi nella trasmissione delle informazioni o errori nei sistemi di monitoraggio<sup>54</sup>. Il governo ha presentato varie proposte di revisione<sup>55</sup> del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, con l'ultima (la quarta), ha deciso di eliminare nove investimenti<sup>56</sup>, coinvolgendo oltre 42.000 progetti e

<sup>53</sup> A livello regionale si osserva che la percentuale dei pagamenti rendicontati finora ci parla di uno stato di avanzamento dei progetti tutto sommato molto contenuto. La regione più avanti da questo punto di vista è il Veneto che però si ferma al 28% delle risorse già erogate. Seguono il Trentino Alto-Adige (24%) e la Liguria (22%). La Lombardia completa l'elenco delle regioni con una percentuale di pagamenti superiore al 20%. Generalmente al sud i progetti fanno più fatica a ingranare. Con la sola eccezione della Valle d'Aosta (13%), infatti le percentuali più basse si registrano in Calabria (10%), Campania (13%), Sicilia (13%) e Sardegna (14%).

<sup>54</sup> Le difficoltà nella tracciabilità dei fondi è stata evidenziata dall'ufficio parlamentare del Bilancio sottolineando che la gestione dei flussi finanziari del PNRR manca ancora di chiarezza. Sebbene il governo abbia comunicato che al 30 dicembre 2024 la spesa complessiva ammonterebbe a circa 64 miliardi di euro, non è stato chiarito su quali criteri si basi questa stima.

<sup>55</sup> V. la decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE del 5 dicembre 2023 con cui è stata inserita la settima Missione dedicata agli obiettivi del *RepowerEU*. Si tratta della seconda revisione del Piano. Per un'analisi della riprogrammazione con l'indicazione degli investimenti de-finanziati, rifinanziati e quelli di nuova introduzione v. il *Dossier del servizio studi della Camera dei deputati*, 8 aprile 2024. Nel corso del 2024 vi sono state altre 2 modifiche: quella del 14 maggio e quella del 18 novembre.

<sup>56</sup> Il ministro per gli Affari Europei quando è stata presentata la proposta di revisione del piano ha incontrato i rappresentanti della Commissione Europea a Bruxelles per integrarla con il programma RepowerEU. La revisione del piano pre-

risorse già assegnate per un totale di 12,3 miliardi di euro. L'esecutivo ha motivato la scelta con difficoltà già note, tra cui la frammentazione delle misure, i ritardi nell'attuazione e le problematiche legate alla gestione dei progetti. Più specificatamente le motivazioni della revisione sono state individuate in tre problematiche principali: la presenza di progetti ideati prima dell'avvio del PNRR che non rispettano pienamente i criteri europei, la difficoltà dei comuni nel gestire direttamente le risorse e i ritardi accumulati a causa della crisi energetica e dell'aumento dei costi delle materie prime. La scelta compiuta dal governo ha ragioni politiche facilmente intuibili perché avrebbe potuto, anziché cancellare completamente questi investimenti, applicare misure correttive o sfruttare i poteri sostitutivi previsti dal PNRR per superare le difficoltà operative. L'eliminazione delle misure avrà un impatto significativo sul territorio<sup>57</sup>: a livello nazionale, il Mezzogiorno subirà il taglio più pesante, con una riduzione di 5,6 miliardi di euro. Questo piano di revisione rappresenta una delle modifiche più si-

---

vede il definanziamento di nove misure che complessivamente ammontano a 17 miliardi di euro, considerando solo le risorse del PNRR e non i fondi complementari. L'intervento colpirà soprattutto progetti legati alla transizione ecologica e all'inclusione sociale, con la cancellazione di iniziative incentrate sulla resilienza urbana, l'efficienza energetica, la riqualificazione degli spazi pubblici e il miglioramento dei servizi nelle aree interne. Gran parte degli interventi rientra nel programma di efficientamento energetico dei comuni, che comprende lavori di messa in sicurezza, illuminazione pubblica e ristrutturazione degli edifici. Molti progetti erano già in fase avanzata, con appalti conclusi e cantieri avviati.

<sup>57</sup> I tagli colpiranno in particolare le città di Roma, Milano, Genova e Napoli, mentre nel Mezzogiorno si prevede una riduzione di fondi pari a 5,6 miliardi di euro, al Nord perderà 4,1 miliardi e al Centro 2,3 miliardi. I progetti più costosi a rischio di cancellazione includono la costruzione di un ecoquartiere a Napoli, la creazione di impianti sportivi accessibili alle persone con disabilità nella Città Metropolitana di Roma, il miglioramento dell'efficienza energetica di edifici agricoli nell'area fiorentina e la riqualificazione di parchi urbani a Bari. Non è ancora del tutto stabilito in che modo verranno finanziate le iniziative già avviate né quale sarà la destinazione delle risorse liberate. Secondo un documento del Centro Studi della Camera e del Senato, parte dei fondi sarà destinata al programma *RepowerEU*, anche se le modalità di riallocazione non sono state ancora definite. Alcuni interventi subiranno un taglio parziale, mentre per sette misure è previsto l'azzeramento totale del finanziamento PNRR. In alcuni casi, le somme saranno dirottate verso altri progetti con obiettivi simili, ma non è stato specificato dove verranno allocate le risorse rimanenti. Molti di questi interventi avevano già ottenuto il finanziamento e superato le selezioni previste, ma senza certezze sul reperimento di nuove risorse rischiano di rimanere incompiuti

gnificative al PNRR, con effetti diretti sulla distribuzione dei fondi e sulle prospettive di sviluppo locale, soprattutto nelle aree urbane e nelle regioni meridionali. Il rallentamento dell'attuazione del piano non rappresenta un fatto inedito. Se l'avanzamento si fermasse alle attuali percentuali di spesa, la quota di fondi effettivamente utilizzati risulterebbe in linea con quella delle tradizionali programmazioni europee, dove il ritmo di assorbimento delle risorse è spesso graduale e frammentato. A differenza della Spagna, che ha ottenuto risultati più rapidi puntando su interventi più selettivi e orientati al sostegno delle imprese, l'Italia ha distribuito i finanziamenti su un numero più ampio di progetti, incontrando maggiori difficoltà nella loro gestione e realizzazione. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonostante le numerose revisioni, si caratterizza per un'enorme frammentazione, con oltre 260mila appalti attivati. Questa distribuzione capillare favorisce soprattutto piccoli interventi a livello locale e sostiene l'azione dei Comuni, ma risulta meno vantaggiosa per le imprese. Un esempio emblematico è rappresentato dal progetto Transizione 4.0, che mette a disposizione sei miliardi di euro per l'installazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli edifici industriali. Tuttavia, le complesse procedure burocratiche per accedere ai finanziamenti hanno rallentato l'attuazione del piano, tanto che, secondo le stime del settore, i progetti effettivamente approvati finora non raggiungerebbero nemmeno il miliardo di euro. Di fronte a queste difficoltà, il governo e i ministeri continuano a lavorare a nuove soluzioni, cercando di correggere le inefficienze senza mai riuscire a stabilizzare il processo. Tra le questioni più delicate vi è quella degli asili nido. Al 30 novembre, secondo i dati aggiornati della struttura di missione, la spesa effettivamente utilizzata ammontava a circa il 30% delle risorse disponibili<sup>58</sup>. Si discute già da tempo di una nuova richiesta di revisione del Piano, la quinta, che con ogni probabilità sarà anche l'ultima. Dopo questa fase, l'unica strada percorribile sarà ottenere una estensione dei tempi, ipotesi che il governo evita di confermare ufficialmente, ma che appare sempre più concreta e realistica. Lo scopo è quello ridurre i finanziamenti a quei Comuni che non dimostrino di essere in grado di poter rispettare la scadenza della metà del 2026, almeno per quanto riguarda l'avvio dei cantieri.

---

<sup>58</sup> Questa lentezza dipende anche dai ritardi dei Comuni nel caricamento dei dati sulla piattaforma centralizzata di monitoraggio della spesa. L'ultima revisione del PNRR aveva già ridotto il numero di nuovi posti previsti negli asili da 264mila a circa 150mila. Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio, il governo potrebbe ora essere costretto a rivedere ulteriormente l'obiettivo, con un taglio di altri 17mila posti.

Parallelamente, il nuovo aggiornamento del PNRR prevede una revisione degli interventi pubblici finanziati dallo Stato, con particolare attenzione al settore ferroviario. Sebbene quest'ultimo abbia registrato un progresso migliore rispetto ad altri ambiti, la quota di risorse effettivamente utilizzata resta inferiore al 40% del totale stanziato. Si rafforza la possibilità che l'Unione Europea conceda un'estensione dei tempi previsti per l'attuazione del piano<sup>59</sup>. Tuttavia, difficilmente si tratterà di una proroga ufficiale, che

<sup>59</sup> Il Mezzogiorno ha completato solo il 30% dei progetti legati a ospedali, case di comunità e telemedicina, mentre al Nord l'avanzamento ha raggiunto il 72,7% (rapporto Svimez, 2024). Anche a livello comunale si registrano forti ritardi, soprattutto negli impianti per il trattamento dei rifiuti, dove nel Sud sono stati avviati solo l'11% dei lavori, contro il 27% nel Nord. Anche la costruzione di nuovi asili procede a rilento. Se si considerano le Regioni, la situazione appare meno critica rispetto ai Comuni. Al Nord l'82,3% dei progetti regionali è stato avviato, mentre al Sud la percentuale scende al 64%. I Comuni, invece, mostrano una maggiore difficoltà, con un avanzamento del 75,9% nelle regioni settentrionali e solo del 50% nel Sud. Secondo Openpolis, il settore più indietro è quello della pubblica amministrazione, con appena dieci progetti avviati e un investimento di 37,8 milioni su un totale di 535,5 disponibili, pari al 7,6%. Anche la transizione ecologica registra un forte ritardo, con una spesa dell'8,46% rispetto ai 37,3 miliardi stanziati. I progetti per la tutela del territorio hanno ricevuto solo 1,6 miliardi su 10, mentre per le energie rinnovabili gli investimenti si fermano a meno di 50 milioni su 8,6 miliardi. Anche il settore dell'economia circolare è in stallo, con soli 202 milioni utilizzati rispetto ai 2,1 miliardi previsti. Le difficoltà si estendono anche ad altri ambiti. Cultura e turismo hanno ricevuto solo l'11,25% delle risorse previste, pari a 552 milioni di euro. I programmi per l'inclusione sociale si attestano al 13,69%, con 799,8 milioni investiti, ma i progetti dedicati alla disabilità sono particolarmente in ritardo, avendo utilizzato appena il 3,81% dei fondi disponibili (19,1 milioni su 500). Anche gli interventi nel settore sanitario procedono lentamente. Alla fine del 2024 risultavano attivi 10.084 progetti, ma la spesa effettiva si è fermata a 2,3 miliardi su 15,6. Il maggiore ritardo riguarda la medicina territoriale, con appena l'11,32% degli investimenti realizzati, pari a 877,2 milioni. Il settore della ricerca e della formazione è tra i più problematici, con appena il 2,36% dei fondi utilizzati su un totale di 1,3 miliardi stanziati. Nel campo della digitalizzazione, pur avendo completato le riforme previste, l'attuazione degli investimenti è rimasta indietro, fermandosi al 22,31%, con 3 miliardi spesi sui 13,1 previsti. L'ambito dell'istruzione conta 59.501 progetti, per i quali sono stati finora impiegati 7,4 miliardi, pari al 26,21% delle risorse totali. Restano ancora 21 miliardi da spendere, con un focus particolare sulle 25.229 scuole incluse nel PNRR, dove la spesa ha raggiunto il 27,79% dei 12,1 miliardi disponibili. Nel settore della giustizia la situazione appare meno critica, con soli cinque progetti previsti ma un livello di spesa già al 42,66%, pari a un miliardo di euro. Per quanto riguarda gli investimenti

richiederebbe l'approvazione del Consiglio europeo. È più probabile che venga individuata una soluzione normativa che permetta di considerare completati i progetti che abbiano raggiunto uno stato avanzato di realizzazione, evitando così eventuali contestazioni. L'Italia, però, non vuole agire in autonomia e sta cercando l'appoggio di altri Paesi che potrebbero beneficiare di una maggiore flessibilità nelle scadenze previste per l'attuazione dei progetti<sup>60</sup>.

---

in imprese e lavoro, è stato utilizzato il 47,33% delle risorse, con 15,8 miliardi spesi sui 33,3 disponibili. Questo risultato positivo è dovuto principalmente agli incentivi per la competitività e l'innovazione, che hanno permesso di destinare 14,2 miliardi su 17,9, raggiungendo il 79,08% del totale. Al contrario, gli investimenti per il mercato del lavoro si fermano al 9,95% (668 milioni), mentre il settore agricolo registra un impiego minimo dei fondi, con appena il 2,47% dei 5,9 miliardi stanziati. I dati mostrano un quadro preoccupante, con ritardi significativi nella realizzazione degli interventi.

<sup>60</sup> Sullo stato di attuazione del PNRR v. Dossier Camera dei deputati, 20 febbraio 2025 che contiene anche schede e grafici regione per regione.

ANNA MARIA CAMPANALE

## *E-inclusion: un processo disuguale*

SOMMARIO: 1. Un nuovo paradigma: la vulnerabilità digitale. – 2. *Capabilities e competenze.* – 3. “L’ultimo miglio” delle conoscenze digitali. – 4. *Leave no one behind:* un’utopia concreta?

### 1. Un nuovo paradigma: la vulnerabilità digitale

In un Final Report dedicato all'*inclusive eGovernment* del 2006, la Commissione Europea riprende, tra quelle possibili, la definizione di *eInclusion* contenuta nel Kaplan Report: “eInclusion refers to effective participation of individuals and communities in all dimensions of the knowledge society and economy through their access to ICT”<sup>1</sup>. Di questa definizione sottolinea due questioni fondamentali: la prima, l’effettiva partecipazione di tutti i cittadini agli *eGovernment services* attraverso le ICT: significativo è il riferimento esplicito, posto tra parentesi accanto all’espressione *all citizens*, a soggetti vulnerabili, come portatori di handicap, anziani, ecc., al fine di sottolineare l’inclusività degli obiettivi di *policy*; la seconda, la promozione di speciali ICT per tale effettiva partecipazione.

Gli anni passati da quando questa proposta definitoria ha visto la luce hanno mostrato le difficoltà e gli ostacoli con i quali il processo di inclusione digitale, specchio di quella sociale ed economica, ha dovuto misurarsi e continua faticosamente a misurarsi, nonostante una sempre maggiore e centrata attenzione al problema delle competenze digitali necessarie in un mondo i cui profili sono stati ridisegnati dall’avvento delle nuove tecnologie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> European Commission Information Society and Media Directorate-General eGovernment Unit, *eGovernment Action Plan, Analysis of European target groups related*, Final Report, 2006, p. 6 ([https://ec.europa.eu/information\\_society/activities/ict\\_psp/documents/analysis\\_target\\_groups.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/analysis_target_groups.pdf))

<sup>2</sup> Le diverse edizioni dell’*OECD Skills Outlook*, susseguitesi negli anni dal 2019, testimoniano il crescente interesse per il problema delle competenze digitali. L’*OECD*

All'accelerazione dell'evoluzione delle tecnologie digitali non ha corrisposto una progressione proporzionale delle competenze digitali. Ciò fa registrare un ritardo in quel processo auspicato di inclusione, da un lato, limitando quell'effettiva partecipazione di tutti i cittadini solo alle categorie di soggetti che hanno acquisito quelle competenze operative richieste, dall'altro, penalizzando proprio quelle categorie di soggetti alle quali l'inclusione digitale dovrebbe portare un qualche vantaggio, cioè quelle persone economicamente e culturalmente più deboli. Si sottolinea il rischio, così, di sostenere una polarizzazione sociale attraverso una radicalizzazione digitale che vede, da una parte, i cittadini che hanno le competenze per beneficiare delle opportunità che le nuove tecnologie offrono e quelli che, non possedendo tali competenze, ne sono esclusi<sup>3</sup>. Ciò incide fortemente sull'interazione sociale, sia verticale che orizzontale, segnando con più forza, attraverso il *digital divide*<sup>4</sup>, quel divario sociale che mina una coesione sociale già fortemente provata da spinte di frammentazione sia endogene che esogene. E incide altrettanto sull'accesso ai diritti sociali<sup>5</sup>, alimentando quelle disuguaglianze che dovrebbe, al contrario, aiutare a correggere.

La vulnerabilità digitale<sup>6</sup> si propone come un nuovo paradigma coniato con la rivoluzione tecnologica: in realtà, non è che un nuovo riflesso di un

---

*Skills Outlook 2017* dedica a tale tema solo rapidi cenni nel più ampio raggio di analisi del problema delle catene globali del valore nel contesto della cosiddetta nuova globalizzazione.

<sup>3</sup> S. BENTIVEGNA, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 23.

<sup>4</sup> Sulla necessità di ripensare la pluralità di significati a cui tale espressione rinvia ed anzi sulla possibilità, ritenendola superata, di sostituirla con un'altra più adeguata discute J.A.G.M. VAN DIJK nel suo scritto *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society.*, SAGE, London, 2005, p. 3 ss.; V., tra gli altri, L. SARTORI, *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali*, il Mulino, Bologna, 2006 e, per una dettagliata ricostruzione del quadro concettuale, B. YU, A. NDUMU, L.M. MON, Z. FAN, *E-inclusion or digital divide: an integrated model of digital inequality*, in *Journal of Documentation*, 2018.

<sup>5</sup> Quali quelli legati alla salute, al lavoro, all'istruzione, ecc.

<sup>6</sup> Cfr., in una triplice prospettiva storico-filosofica, etico-normativa e bioetica, S. DADÀ, *Vulnerabilità digitale. Etica, Intelligenza Artificiale e medicina*, Mimesis, Milano, 2024.

vecchio paradigma di fragilità sociale che descrive precarietà ed esclusione, disagio ed emarginazione<sup>7</sup>, in definitiva, ingiustizia sociale.

## 2. *Capabilities e competenze*

Rilevata la centralità della forza frenante del processo di inclusione digitale prodotta dall'acquisizione delle competenze digitali, può essere fecondo, per comprenderne le ragioni e avanzare ipotesi di soluzioni, guardare al potenziale inclusivo della digitalizzazione dall'angolo visuale del *capability approach* proposto da Amartya Sen<sup>8</sup>, ripreso poi da Martha Nussbaum nel tentativo di “definire principi politici che siano a fondamento del diritto costituzionale e della politica pubblica in una nazione che aspiri alla giustizia sociale”<sup>9</sup>.

Sen avvia il disegno della sua teoria del *capability approach* nella Tunner Lecture, *Equality of What?*<sup>10</sup>, con una decisa critica alla metrica utilitaristica del benessere, sollecitando a spostare il focus dell'analisi da ciò che i beni fanno alle persone a ciò che le persone fanno con i beni, e dunque a ciò che le persone hanno l'opportunità di fare con quei beni.

La migliore descrizione del *capability approach* può essere quella di un quadro concettuale per una serie di esercizi normativi, tra cui i più rilevanti sono: la valutazione del benessere individuale; la valutazione e la stima

---

<sup>7</sup> Per una rinnovata lettura della coppia concettuale centro-periferia alla luce delle tecnologie digitali, cfr. R. PAPA, *Digital divide e disuguaglianze digitali: periferie sociali ed esistenziali nella network society*, in I.S. GERMANO, M. FELICETTI (a cura di), *Sociologie: teorie strutture processi*, Esculapio, Bologna, 2019, p. 223 sgg.

<sup>8</sup> Premio Nobel per l'Economia nel 1998, la sua teoria ha offerto alcune basi concettuali per il paradigma dello sviluppo umano del UNDP (United Nations Development Program). Per un'analisi dell'impatto politico del *Capability Approach* cfr. I. ROBEYNS, *The Capability Approach in Practice*, in *The Journal of Political Philosophy*, 2006, 3, p. 351 ss. Al fine di cogliere la trasversalità del *capability approach* nelle diverse discipline delle scienze sociali che lo hanno richiamato, cfr. Id., *Wellbeing, Freedom and Social Justice*, Open Book Publishers, 2017.

<sup>9</sup> M. C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, tr. it. a cura di R. Falcioni, il Mulino, Bologna, 2012, p. 36.

<sup>10</sup> A. Sen, *Equality of What?*, in *McMurrin S Tanner Lectures on Human Values*, vol.I, Cambridge University Press, Cambridge, 1980. Tenta di sciogliere le ambiguità del temine *capability* G.A. Cohen, *Equality of What? on Welfare, Goods, and Capabilities*, in M. NUSSBAUM, and A. SEN (eds), *The Quality of Life*, Oxford Academic, Oxford, 1993.

degli accordi sociali; la progettazione di politiche e proposte sul cambiamento sociale nella società<sup>11</sup>.

In tale cornice teorica, assume centralità la dialettica tra *functionings* e *capabilities* che implica l'*agency* della persona. I termini *capability* e *functioning* possono essere compresi solo tramite il reciproco rinvio, costituendo essi un'unità di senso che si svuoterebbe del suo significato se ognuno venisse interrogato singolarmente. Illuminante è, tra le tante, la definizione di *capability* che rappresenta “le combinazioni alternative di cose che una persona è in grado di fare o di essere – i diversi funzionamenti che ella può conseguire”<sup>12</sup>: le capacità, o capacitazioni, rinviano al concetto di opportunità, a quell’insieme di opportunità (*capability set*) che ogni persona ha in potenza, di contro ai funzionamenti, che descrivono capacità rese attuali. La “capacità di convertire mezzi in fini (o in libertà di perseguire fini) varia a seconda dell’entità dei traguardi che una persona si pone”<sup>13</sup>. Ciò significa che i funzionamenti costituiscono anche un modo per individuare il valore che una persona dà alle opportunità di vita, cioè quello che una persona desidera di fare o di essere in quanto gli dà valore<sup>14</sup>: “[d]ai funzionamenti alle capacitazioni c’è un salto, che tuttavia può non essere molto grande, se non altro perché il valutare i funzionamenti effettivi è anche un modo di stabilire il valore che una persona dà alle opzioni di cui dispone”<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> I. ROBEYNS, *The Capability Approach: a theoretical survey*, in *Journal of Human Development*, 6, 1, 2005, p. 94; v. anche D.A. CROCKER, I. ROBEYNS, *Capability and Agency*, in C.W. MORRIS, *Amartya Sen*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 61 ss.

<sup>12</sup> A. SEN, *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia 1993, pp. 93-94.

<sup>13</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, tr. it. a cura di G. Rigamonti, Mondadori, Milano, 2000, p. 81.

<sup>14</sup> Con le parole di Sen: le “capacitazioni che una persona possiede ovvero” la “sua libertà sostanziale di vivere il tipo di vita cui, a ragion veduta, dà valore” (*ibidem*, p. 92).

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 135. In un recente contributo che ha visto la convergenza di idee di tre economisti Sen, Stiglitz, Fitoussi, si è sottolineata l’insufficienza del PIL come indicatore esclusivo della performance economica e del progresso sociale, suggerendo la ricerca di nuovi strumenti di misurazione che spostino l’accento dalla produzione economica al benessere delle persone, in un’ottica di futura sostenibilità (J.E. STIGLITZ, A. SEN, J.P. FITOUSSI, *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Etas, Milano 2010). Cfr. anche J.E. STIGLITZ, J.P. FITOUSSI, M. DURAND, *Misurare ciò che conta. Al di là del PIL*, tr. it. a cura di M.L. CHIESARA, Einaudi, Torino, 2021. Ad affiancare il PIL, nel 2011

Convertire delle risorse, come beni o servizi, in funzionamenti dipende tuttavia da determinate condizioni, socioeconomiche, politiche, personali, denominate “fattori di conversione”. L’interazione tra capacità e fattori di conversione delle risorse incide sulla possibilità di espansione o contrazione delle capacità, con un aumento a una diminuzione dell’*agency* umana: “ciò che la gente ricava dai beni dipende da una molteplicità di fattori, così che giudicare il beneficio personale solamente in base all’entità della proprietà privata dei beni e dei servizi può essere alquanto fuorviante”<sup>16</sup>.

Tre i gruppi cui vengono ricondotti i diversi tipi di fattori di conversione:

#### *Fattori di conversione ambientali*

Questi derivano tanto dall’ambiente naturale quanto da quello antropizzato in cui una persona vive. Nel primo caso, la posizione geografica determina il clima e la qualità dell’aria, e il rischio di fenomeni sismici; nel secondo caso, l’intervento dell’uomo ha introdotto strutture e infrastrutture che modificano l’habitat, realizzando anche collegamenti attraverso mezzi di trasporto e di comunicazione.

#### *Fattori di conversione sociali*

Sono espressione della cultura e della società di appartenenza, come politiche pubbliche, norme sociali e giuridiche, prassi discriminatorie o gerarchie sociali legate alla classe, al genere o alla razza.

#### *Fattori di conversione personali*

Essi ineriscono alla persona, come condizioni fisiche, intellettive, o biologiche.

---

l’OCSE ideò il *Better Life Index*, un indice che cerca di rispondere alla domanda *How’s life?* misurando i Paesi anche in termini di benessere e di felicità delle persone. In Italia, nel 2010, il Progetto BES integra i tradizionali indicatori economici, primo fra tutti il Pil, con misure sulla qualità della vita delle persone e sull’ambiente al fine di valutare il progresso della società non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale, misurandone anche la diseguaglianza e la sostenibilità. Come si vedrà *infra*, a questi indici si aggiunge il set dei 250 indicatori per il monitoraggio degli obiettivi dell’Agenda delle Nazioni Unite per il 2030.

<sup>16</sup> A. SEN, *Scelta, benessere, equità*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 91. Non è irrilevante la resistenza di Sen, a differenza di Nussbaum, ad individuare un elenco di “capacità centrali”, come invece la studiosa statunitense si impegna a fare (M. C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit., p. 71ss. Ne analizza le differenze di intenti teorici I. ROBEYNS, *The Capability Approach*, cit., p. 104 ss.

L'esempio proposto da Sen per spiegare la circolarità tra *capabilities* e *functionings* nella sua intersezione con i fattori di conversione è quello della bicicletta, che risente, come è facile comprendere, della sua cultura di provenienza e dell'esperienza sul campo che ha nutrito la sua teoria. Un esempio che, proprio in questo segmento di analisi, può efficacemente aprire alla comprensione della complessità del rapporto tra uomo e nuove tecnologie.

Una bicicletta abilita un funzionamento, quello della mobilità di una persona, che è influenzato da fattori di conversione ambientale (se vi sia la disponibilità di strade o piste ciclabili adeguate), di conversione sociale (se non vi siano regole che impediscono l'uso della bicicletta perché ritenuto sconveniente), di conversione personale (se una persona è in buone condizioni fisiche).

Il campo semantico del termine ‘capacità’ è allora espressione, nella sua complessità, dell’interazione di più componenti che trasformano una potenzialità in una effettiva realizzazione.

Se applichiamo il *capability approach* alla tecnologia digitale intesa come risorsa, si può rilevare che essa abilita o contribuisce ad un funzionamento: essa viene spesso concepita, si è accennato, come un autentico vettore non solo per l’inclusione sociale, ma anche per quella professionale, economica e politica. Perché la risorsa della tecnologia digitale si possa convertire in un funzionamento, deve commisurarsi con i suddetti fattori di conversione.

Declinando, in tale prospettiva, il *capability approach* come *technology-augmented capability framework*<sup>17</sup>, l’analisi dei fattori di conversione interrogano innanzitutto le diverse concezioni della tecnologia, tra le quali una lettura integrata che meglio descrive la dimensione reticolare delle interazioni in esame, e che attribuisce una duplice dimensione agli oggetti tecnici: una “dimensione generativa”, al pari di altre risorse o beni; e una “dimensione trasformativa” attraverso la quale gli altri input vengono influenzati nel raggiungimento di capacità apprezzate. Il contesto socio-tecnologico interagisce con i fattori di conversione individuati da Sen, introducendo ulteriori variabili interpersonali e intergruppo nella conversione degli input in capacità valorizzate<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> M.J. HAENSSGENA, P. ARIANA, *The place of technology in the Capability Approach*, in *Oxford Development Studies*, 46, 2018, p. 101.

<sup>18</sup> In questa capacità trasformativa, gli oggetti tecnici si comportano come altri fattori di conversione. Gli oggetti acquisiscono proprietà trasformative dal più ampio contesto socio-tecnologico, che viene proposto come classe di fattori di conversione

### *Fattori di conversione ambientali*

Non tutti i territori sono uguali in termini di connettività. Se nelle aree urbane ad alta densità si registra una quasi totale possibilità di accesso ad Internet; questa si riduce sensibilmente in riferimento all'accesso ad una connessione ad alte prestazioni. Permangono aree rurali a bassa densità, scarsamente popolate, cosiddette 'bianche', che non sono dotate di una connessione di qualità sufficiente per beneficiare dei vantaggi della rivoluzione digitale. In questo caso, ci si trova di fronte a quel *digital divide* territoriale che amplifica le disuguaglianze tra individui in relazione ai territori: la disparità tra le cosiddette aree urbane ad alta densità e le cosiddette aree rurali a bassa densità sta accelerando.

### *Fattori di conversione sociali*

Nell'intersezione con i fattori di conversione ambientali, diventano qui rilevanti le politiche pubbliche territoriali, alle quali si chiede un più stringente coordinamento di tutti gli operatori sociali, attraverso diagnosi territoriali per l'individuazione delle aree dove si rileva maggiormente il rischio di esclusione digitale. Nell'ottica di una più attenta ridistribuzione delle risorse, può essere utile individuare programmi più estesi nel tempo al passo con i rapidi mutamenti dell'innovazione digitale, con l'obiettivo di un costante aggiornamento della padronanza delle competenze digitali.

### *Fattori di conversione personali*

I fattori di conversione personali rinviano direttamente al problema dell'accesso allo spazio digitale. Ridisegnando il concetto di *digital divide*, e sottolineandone la sua complessità, sono stati individuati quattro diversi tipi di accesso legati alle caratteristiche del divario digitale: divari motivazionali, fisici o materiali, di competenze e di utilizzo. Le competenze possono a loro volta strutturarsi come tecniche, formali, informazionali e strategiche, ma tutte esprimono "un insieme di competenze digitali che vanno oltre l'operatività strumentale, che è sì riconosciuta, ma ritenuta non di per sé sufficiente"<sup>19</sup>, sottolineando in tal modo la necessità di superare la logi-

---

accanto ai fattori di conversione individuali, sociali e ambientali comunemente identificati (*ibidem*, p. 103).

<sup>19</sup> D. FELINI, *Competenza mediale e digitale. Analisi e riflessioni su un costrutto complesso*, in *Annali online della Didattica e della Formazione Docente*, 21, 2021, p. 172. Felini riporta due modellizzazioni della competenza mediale e digitale: quella

ca binaria degli *haves* ed *have-nots* in riferimento all'accesso ad Internet<sup>20</sup>. Come è stato a ragione rilevato, il divario digitale è giunto al paradosso per il quale esso si sta approfondendo lì dove ha smesso di allargarsi<sup>21</sup>, nel senso che nelle società più sviluppate tecnologicamente, dove l'accesso fisico è altamente diffuso, si evidenziano le differenze di capacità, agganciandosi queste alle differenze sociali, economiche e culturali già esistenti.

Come si è accennato in apertura, l'uso dei servizi digitali, sebbene mostri una progressione, resta tuttavia molto diseguale tra le persone, esasperando condizioni già radicate di vulnerabilità sociale, economica e culturale. È possibile individuare, senza pretesa di esaustività, le principali categorie di soggetti particolarmente vulnerali<sup>22</sup>.

Le persone con un basso livello di istruzione hanno più probabilità di avere competenze digitali scarse rispetto alle persone con un livello di istruzione elevato. Oltre la metà dei giovani con un basso livello di istruzione ha scarse competenze digitali (di contro ad una piccola percentuale di giovani altamente qualificati).

Si rileva un aumento delle persone con scarse competenze digitali nel gruppo di persone a basso reddito. Tra queste, le persone in cerca di lavoro, quindi disoccupate e con un reddito basso, sono doppiamente penalizzate per la difficoltà che incontrano nel ricercare lavoro on line, presentare richieste di sussidi o nel redigere un curriculum. Nel gruppo di persone a basso reddito, di contro, si rileva una diminuzione dei non utenti. Quest'ultimo è un dato significativo perché fa emergere il bisogno sociale di inclusione nella società digitale, nonostante la carenza di competenze digitali.

È digitalmente vulnerabile quasi la metà (con una tendenza ad aumentare) delle famiglie monoparentali, tra le quali le donne sono sovrarappresentate.

Più della metà delle persone con un problema di salute invalidante si trova in una situazione di vulnerabilità digitale. Le persone con disabilità

---

alla quale si fa qui cenno è propria del modello Gui, strutturato su quello di Van Dijk, ma aggiornandolo (*ibidem*, 171-172).

<sup>20</sup> E. HARGITTAI, *Second-Level Digital Divide. Differences in People's Online Skills*, in *First Monday*, 4, 2022.

<sup>21</sup> J.A.G.M. VAN DIJK, K. HACKER, *The digital divide as a complex and dynamic phenomenon*, in *The Information Society*, 19, 2003, p. 323.

<sup>22</sup> Per un elenco puntuale, cfr. P. BROTCORNE, K. PONNET, *Baromètre de l'inclusion numérique 2024*, p. 15.

subiscono una doppia sanzione, a causa di una difficoltà di accesso alle procedure amministrative.

Le persone anziane, nell'ordine di percentuale pari o superiore alla metà della categoria, ha scarse competenze digitali.

Le persone analfabete sono escluse dalla società digitale, come gli stranieri, perché la tecnologia digitale è in massima parte testuale. Problema parallelo è quello della conoscenza della lingua inglese, la lingua certamente più utilizzata nel mondo del web.

Fortemente penalizzate sono anche le persone detenute<sup>23</sup>, che subiscono una specifica forma di *digital divide*. Si è parlato di zone bianche per indicare le cosiddette aree rurali “bianche” a bassa densità e scarsamente popolate che non hanno una buona connettività: le carceri possono essere definite una “zona bianca” per la loro esclusione dall'accesso alle tecnologie digitali.

L'accesso, ovviamente regolato e controllato, ad Internet in carcere è essenziale per limitare il fenomeno dell'esclusione sociale causato dalla detenzione e per facilitare il loro ritorno alla vita libera. L'impossibilità di accedere a Internet durante la detenzione esclude le persone detenute dai mezzi digitali messi a disposizione degli utenti nel quadro dello sviluppo dell'amministrazione e della giustizia digitale. Consentirebbe, inoltre, la diversificazione dell'offerta didattica e formativa al fine di migliorare le condizioni di apprendimento; permetterebbe di sviluppare l'offerta di lavoro e di formazione professionale in maniera quantitativa e qualitativa e di facilitare il mantenimento dei legami con la famiglia e i propri cari, limitare i fenomeni di dipendenza ed esclusione legati ad una situazione di disabilità, analfabetismo o mancata padronanza della lingua, promuoverebbe l'accesso a contenuti diversificati di divertimento e svago, in gran parte gratuiti<sup>24</sup>.

L'accesso alle tecnologie digitali smusserebbe così quella tagliente esclusione fisica che le persone detenute vivono, favorendo rapporti con il mondo esterno in vista di quel difficile riconoscimento delle persone detenute come soggetti di diritti.

<sup>23</sup> Discutono la definizione del mancato accesso al mondo digitale come pena caratteristica della detenzione moderna Y.JEWKES, B.C. REISDORF, *A brave new world: The problems and opportunities presented by new media technologies in prisons*, in *Criminology & Criminal Justice*, 16, 2016, p. 538.

<sup>24</sup> V. HOFINGER, P. PFLEGERL, *A reality check on the digitalisation of prisons: Assessing the opportunities and risks of providing digital technologies for prisoners*, in *Punishment & Society*, 26, 2024, pp. 908-909.

### 3. “L’ultimo miglio” delle conoscenze digitali

Un dato rilevante, che, sul piano della teoria, conferma l’efficacia dell’applicazione del *capability approach* al tema in analisi, e, sul piano della prassi segna la strada da percorrere per mitigare l’esclusione digitale, è senz’altro quello che registra, trasversalmente a tutte le categorie sociali, la richiesta di aiuto ad altre persone per eseguire una procedura essenziale online. Ciò sottolinea l’importanza di mantenere reti di sostegno a cui possono rivolgersi le persone in difficoltà, siano esse informali (associazioni locali, famiglia, ecc.) o formali (organizzazioni specializzate nell’accompagnamento digitale, ecc.).

Un’interessante ricerca empirica sull’applicazione del *capability approach* all’utilizzo delle ICT nelle comunità indigene nella Bolivia rurale, ha evidenziato che il miglioramento delle capacità informatiche delle persone è il fattore più critico che determina l’impatto delle ICT sul loro benessere. Migliorare le capacità digitali, per esempio l’alfabetizzazione digitale, vuol dire migliorare le capacità umane delle persone emarginate di fare scelte di vita strategiche e raggiungere lo stile di vita che apprezzano. Valutare l’impatto delle ICT in termini di capacità non rivela quindi alcuna relazione diretta tra un migliore accesso e utilizzo delle nuove tecnologie e un maggiore benessere. Le ICT portano a miglioramenti nella vita delle persone solo quando le capacità digitali vengono trasformate in capacità umane e sociali ampliate nelle dimensioni economica, politica, organizzativa e culturale delle loro vite. Lo studio giunge alla conclusione che gli intermediari sono destinati a svolgere un ruolo centrale, persino fondamentale, in questo processo. Aiutano le comunità povere ad adattare le ICT al loro contesto socio-culturale locale in modo che il loro utilizzo diventi significativo per la vita quotidiana delle persone, migliori le loro capacità informatiche e le loro capacità umane e sociali.<sup>25</sup>

Questo studio conferma quel dato al quale si è fatto cenno prima, sostenendo l’utilità di una proposta che è stata avanzata nei nostri Paesi: la creazione di un settore della mediazione digitale, attraverso l’istituzione della figura del mediatore digitale, al fine di realizzare un supporto generale e qualitativamente apprezzabile per le persone, in particolare per quelle più vulnerabili. Un documento dell’United Nations System Chief Executives Board for Coordination del 2017 pone già in modo esplicito, tra gli obiet-

---

<sup>25</sup> B. S. GIGLER, *Development as Freedom in a Digital Age. Experiences from the Rural Poor in Bolivia*, World Bank Group, Washington, 2015, p. 391 ss.

tivi da perseguire a livello nazionale, quello di fornire un’assistenza finalizzata al raggiungimento di un accesso universale alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione e alla riduzione del divario digitale<sup>26</sup>.

Si è posta come necessaria la creazione di uno specifico settore professionale di mediatori digitali, avviando un piano formativo nazionale che, in un circolo virtuoso, possa, per un verso, promuovere l’inclusione digitale e aumentare la diffusione della cultura digitale, per l’altro, creare nuove opportunità di lavoro.

In questa logica inclusiva e partecipativa si inserisce l’intervento, descritto dal PNRR Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” – Componente 1 – Misura 1.7.1 Investimento 1.7 “Competenze digitali di base”, che delinea il ruolo di facilitatore digitale, che può contribuire all’“accrescimento delle competenze digitali diffuse per favorire l’uso consapevole e responsabile delle nuove tecnologie, nonché promuovere il pieno godimento dei diritti di cittadinanza attiva da parte di tutti”. Un “Servizio Civile Digitale”, come è stato definito, realizzato in collaborazione tra il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio Civile Universale come soggetto attuatore<sup>27</sup>. La misura prevede la formazione di giovani operatori volontari, selezionati per svolgere il Servizio civile digitale<sup>28</sup>, attività da svolgere presso gli enti attuatori, che siano soggetti pubblici o privati, che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR.

Formare volontari del Servizio civile digitale, che significa anche integrare la mobilitazione degli agenti delle organizzazioni che stanno dematerializzando le procedure, implica la comprensione di un passaggio fondamentale: transitare da una logica di assistenza, dove il mediatore agisce in sostituzione della persona in difficoltà, ad una logica di capacità, che tende all’autonomia digitale. La figura del mediatore digitale è dunque certamente quella di un facilitatore digitale, ma anche e soprattutto quella

<sup>26</sup> CEB equality framework-A4-web-rev3.pdf, p. 6.

<sup>27</sup> <https://www.politichegiovanili.gov.it/servizio-civile/pnrr/missione-1/> Il programma Quadro “si inserisce nel contesto generale della Strategia nazionale per le competenze digitali e del relativo Piano Operativo elaborati nel quadro dell’iniziativa ‘Repubblica Digitale’”.

<sup>28</sup> “Complessivamente, il PNRR prevede per il ‘Servizio Civile Digitale’ l’attivazione di 8.300 operatori volontari e almeno 100 enti per servizi di facilitazione con l’obiettivo di avviare almeno 700.000 iniziative di facilitazione e/o educazione digitale rivolte ai cittadini” (*ibidem*).

di un soggetto esperto che accompagna la persona inesperta verso l'autosufficienza e l'appropriazione di quella cultura digitale necessaria per la gestione delle proprie attività.

Il raggiungimento di quello che, anche per il processo di inclusione digitale, si può chiamare l'ultimo miglio, il traguardo<sup>29</sup>, trova la sua inevitabile condizione nello stanziamento di risorse da assegnare alla strategia nazionale per la tecnologia digitale inclusiva, risorse che possono essere sostenute anche attraverso politiche pubbliche destinate a diventare strutturali<sup>30</sup>. Il fondo potrebbe essere integrato dal risparmio generato dalla dematerializzazione dei servizi pubblici, utilizzandolo in direzione dell'istituzione di sistemi di supporto a lungo termine per utenti, e, al contempo, per una formazione continua e qualitativamente adeguata (visti i rapidi mutamenti che caratterizzano le nuove tecnologie) dei mediatori digitali.

Tuttavia, ancora sulla scia dell'insegnamento seniano che enfatizza l'irriducibile dimensione individuale derivata dalla diversità dei bisogni umani condizionati dalle circostanze personali e contestuali, resta essenziale mantenere valide alternative rispetto ai servizi online, pur continuando a promuovere una sempre maggiore inclusione digitale, come la possibilità di accesso fisico e/o di ricezione telefonica per tutte le procedure dematerializzate dei servizi pubblici.

È forse il caso di ricordare la puntualizzazione di Habermas a proposito dell'inclusione dell'altro, che, sebbene rinvii all'analisi dell'integrazione

---

<sup>29</sup> *Milestone e Target*, traguardi e obiettivi, rappresentano le tappe intermedie e finali degli Investimenti e delle Riforme in cui il PNRR si articola al fine della sua realizzazione. Cfr. F. BUTERA, P. BIANCHI, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, *L'ultimo miglio' per l'attuazione del Next Generation Plan: i patti per il lavoro come approccio e come metodo per innovare la scuola, la Pubblica Amministrazione, il sistema produttivo*, in *Astrid Rassegna*, 1, 2021.

<sup>30</sup> V *infra*, in riferimento all'analisi dei fattori di conversione sociali collegati alle competenze digitali. Il *Report on the state of the Digital Decade 2024* registra l'insufficienza dei finanziamenti stanziati: “L’Italia assegna il 25,6 % del suo piano per la ripresa e la resilienza al digitale (47 miliardi di euro), una dotazione che rappresenta un’opportunità significativa ma rimane insufficiente per conseguire pienamente gli obiettivi del decennio digitale e richiede una forte attenzione all’attuazione dei diversi piani strategici esistenti e all’allineamento con gli stessi. Nell’ambito della politica di coesione, ulteriori 5,5 miliardi di euro (il 13 % del finanziamento totale della politica di coesione del paese) sono destinati alla trasformazione digitale del paese” ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6a48b4a5-3855-11ef-b441-01aa-75ed71a1.0009.02/DOC\\_5&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6a48b4a5-3855-11ef-b441-01aa-75ed71a1.0009.02/DOC_5&format=PDF), p. 39).

nelle società pluralistiche, può gettare luce anche sull'inclusione digitale come forma di inclusione sociale. E può farlo sottolineando la distanza di senso che deve essere tenuta ferma rispetto ad una torsione ermeneutica che, sul piano della prassi, il concetto può sviluppare: “Inclusione non significa accaparramento assimilatorio”<sup>31</sup>, che omologa annullando le differenze innanzitutto culturali; “significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti”<sup>32</sup>. La riduzione della disuguaglianza sociale non significa appiattimento delle diversità individuali: queste ultime devono essere tenute in adeguato conto quando si parla di inclusione digitale. La cosiddetta società digitale dev'essere, per fare eco a Popper, una società aperta<sup>33</sup>, nella quale la cittadinanza digitale non si riduce, nei fatti, all'accesso a servizi on line nell'interazione con la Pubblica Amministrazione,<sup>34</sup>, ma è un'estensione di quella cittadinanza politica e culturale che ha come centro una partecipazione responsabile e consapevole, sorretta da quell'*ha-beas mentem* che deve sempre caratterizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie. Ciò è espresso in modo nitido dal Consiglio d'Europa: “la cittadinanza digitale è un insieme di valori, competenze, atteggiamenti, conoscenze e comprensione critica di cui i cittadini hanno bisogno nell'era digitale. Un cittadino digitale sa come utilizzare le tecnologie ed è in grado di interagire con esse in modo competente e positivo”<sup>35</sup>. Le competenze digitali, dunque, non possono essere ridotte alle mere competenze operative, che sono

<sup>31</sup> J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, tr. it. a cura di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 10.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 10. Ed in questa operazione di tenuta semantica il diritto gioca un ruolo rilevante: “il sistema dei diritti non può essere cieco né verso le condizioni sociali diseguali né verso le differenze culturali” (J. HABERMAS, Ch. TAYLOR, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, tr. it. a cura di L. Ceppa, Feltrinelli, Milano, 2008, p. 69). Contro i criteri di classificazione predominanti e a favore del riconoscimento della pluralità delle identità, dell'essere ognuno diversamente differente, cfr. A. Sen, *Identità e violenza*, tr. it. a cura di F. Galimberti, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. XIII, 19.

<sup>33</sup> Il riferimento rinvia al titolo del notissimo scritto di K.R. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, tr. it. a cura di R. Pavetto, Armando Editore, Roma, 2018.

<sup>34</sup> Si veda la “Carta della cittadinanza digitale”, d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Capo I, sez. II.

<sup>35</sup> Conclusioni del Consiglio sull'istruzione digitale nelle società della conoscenza europee 2020/C 415/10, nota 7 (corsivo mio). Per uno sguardo più ampio, cfr., tra gli altri, G. Pascuzzi, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, il Mulino, Bologna, 2021.

sì necessarie, ma non sufficienti per quella “comprensione critica” che costituisce il fulcro della fruizione dello spazio digitale. Ancora una volta, Sen aiuta, icasticamente, nel tracciare i contorni del problema, chiamando in causa l’*agency* della persona, affinché non sia un “oggetto passivo e docile di istituzioni o di un’assistenza elargita dall’alto<sup>36</sup>.

Come si può comprendere da questo rapido quadro, la domanda di Amartya Sen, *equality of what?*, fa emergere la domanda più radicale che attraversa la sua analisi: *equality for whom?*, se è vero che il *capability approach* sposta l’enfasi, come si è detto, dalle cose alle persone, così rendendo centrale da periferico un concetto che informa di sé il suo quadro teorico: quello di libertà. Infatti, le capacità sono state anche definite libertà reali o sostanziali, in quanto denotano le libertà da qualsiasi potenziale ostacolo, di contro ai meri diritti e alle libertà formali. Esse, si è detto, rappresentano le opportunità reali o sostanziali che una persona ha di realizzare stati di essere e di fare che può acquisire nel corso della sua vita. Non si presenta, dunque, come una ulteriore proposta definitoria della libertà, ma un concetto di opportunità di libertà: esse sono libertà concepite come opportunità reali. La vera libertà in questo senso significa che si hanno tutti i mezzi richiesti necessari per raggiungere quel fare ed essere se lo si desidera. Cioè, non è semplicemente la libertà formale di fare o essere qualcosa, ma la sostanziale opportunità di ottenerla<sup>37</sup>. Mostrando l’indissolubile relazione tra libertà e uguaglianza, questa lettura rivisita tanto l’ermeneutica della libertà equalitaria<sup>38</sup> quanto la celebre doppia definizione di libertà di Isaiah Berlin<sup>39</sup>, calibrando l’una e l’altra sulla irriducibile individualità di

<sup>36</sup> A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., p. 281.

<sup>37</sup> I. ROBEYNS, *The Capability Approach*, cit., p. 104.

<sup>38</sup> “Una delle conseguenze della diversità umana è che l’eguaglianza in uno spazio tende a coesistere, di fatto, con la diseguaglianza in un altro” (A. SEN, *La diseguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.27), sottolineando il rischio di un equalitarismo che ignori le differenze tanto interne, le caratteristiche personali di ogni individuo, quanto quelle esterne, le circostanze sociali o ambientali del medesimo individuo. Per una definizione di libertà equalitaria giustificata dalla storia dei diritti umani, dove l’uguaglianza è complemento della libertà “in quanto tende alla generalizzazione di tale valore affinché tutti possano essere realmente liberi nella vita sociale” cfr. G. PESES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, ed. it. a cura di V. Ferrari, Giuffrè, Milano, 1993, p. 188.

<sup>39</sup> I. BERLIN, *Due concetti di libertà*, tr. it. a cura di M. Santambrogio, Feltrinelli, Milano, 2000.

ogni persona, che struttura il senso più autentico del concetto di diritti dell'uomo.

Il *capability approach* riecheggia, nella sua semplicità, la lucida incisività dell'art. 3 della Costituzione, che, nell'orizzonte di senso della dignità sociale, impegna lo Stato come garante della possibilità di sviluppo della persona umana, quell'*human flourishing* che caratterizza la visione seniana nella sua attenzione alla realizzazione, alla concretizzazione di quelle capacità che caratterizzano il personale processo di sviluppo di ogni cittadino nella cornice della libertà.

#### 4. *Leave no one behind: un'utopia concreta?*

Nella cornice dei valori universali dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, *Leave no one behind* (LNOB) si presenta come il secondo dei sei principi guida del Quadro di cooperazione per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dopo il primo che vede nei diritti umani il fondamento della prospettiva in cui si collocano le politiche e i processi di sviluppo<sup>40</sup>. Definito come la promessa centrale e trasformativa dell'Agenda 2030, esso vincola a concentrarsi sulla discriminazione e sulle disuguaglianze (spesso molteplici e intersecanti) che minano l'*agency* delle persone in quanto titolari di diritti. Molte delle barriere che le persone incontrano nell'accesso a servizi, risorse e pari opportunità non sono semplicemente imputabili al caso o alla mancanza di risorse disponibili, ma piuttosto il risultato di leggi, politiche e pratiche sociali discriminatorie che lasciano sempre più indietro determinati gruppi di persone<sup>41</sup>.

Ciò aiuta ad inquadrare correttamente il problema dell'inclusione digitale, in negativo, contrastando qualunque lettura fatalista delle disuguaglianze, in positivo, individuandone le cause reali che escludono i soggetti

<sup>40</sup> <https://unsgd.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>. Nella pagina che descrive gli *Universal values* dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile si può leggere in apertura “We envisage a world of universal respect for human rights and human dignity, the rule of law, justice, equality and non-discrimination; of respect for race, ethnicity and cultural diversity [...]. A just, equitable, tolerant, open and socially inclusive world in which the needs of the most vulnerable are met”. <https://unsgd.un.org/2030-agenda/universal-values> Il testo, parziale, è tratto dall'*Introduzione della Dichiarazione*, punto 8, della Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015, che descrive l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

più vulnerabili. In una *operational guide* del marzo 2022<sup>42</sup>, pensata per rafforzare l'implementazione del principio LNOB, l'elenco, sebbene indicativo, dell'ampia gamma di azioni a livello nazionale potenzialmente necessarie per affrontare efficacemente le cause profonde delle disuguaglianze delle esclusioni, fa riferimento alla promozione dell'inclusione digitale. Il miglioramento della qualità e dell'accessibilità dei servizi richiede, a titolo di esempio, l'esigenza di promuovere l'alfabetizzazione digitale e di potenziare le infrastrutture al fine di colmare il divario digitale.

Progetto certamente ambizioso, questo del LNOB, come riconosciuto nel *Development Co-operation Report 2018*, che presenta il sottotitolo *Joining Forces To Leave No One Behind*, il quale subordina il raggiungimento degli Obiettivi alla condizione che producano risultati per tutti e, in particolar modo, per i soggetti più svantaggiati. Un livello di ambizione radicalmente nuovo per i governi e le società di tutto il mondo, si ammette nella *Prefazione*<sup>43</sup>, che si prefigge, nel brevissimo arco temporale di alcuni anni - il 2030 è alle porte - di eradicare la povertà estrema e, conseguentemente, di far fronte alle disuguaglianze, alle discriminazioni e alle vulnerabilità, nelle quali ultime si possono comprendere quelle digitali.

Procedendo a cerchi concentrici, Il *Report on the state of the Digital Decade 2024*, che monitora e valuta i progressi, sia a livello UE che nazionale, verso la realizzazione degli obiettivi e dei traguardi stabiliti dal *Digital Decade Policy Programme* (DDPP), all'allegato 3, dopo aver sottolineato che “l'Italia dispone di un potenziale non sfruttato in relazione alle finalità e agli obiettivi del decennio digitale dell'Unione europea (UE) nell'ottica di una digitalizzazione efficace”<sup>44</sup>, riconosce, da un lato, che “il paese sta dimostrando un'ambizione molto elevata e, sulla base di tale documento, intende destinare sforzi significativi al conseguimento delle finalità e degli

---

<sup>42</sup> <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-04/Operationalizing%20LNOB%20-%20final%20with%20Annexes%20090422.pdf>

<sup>43</sup> [https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2018\\_dcr-2018-en/full-report.html](https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2018_dcr-2018-en/full-report.html)

<sup>44</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6a-48b4a5-3855-11ef-b441-01aa75ed71a1.0009.02/DOC\\_5&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6a-48b4a5-3855-11ef-b441-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_5&format=PDF), p. 39, e così continua: “Nel 2023 l'Italia ha compiuto progressi nel settore dell'e-government, in particolare nella sanità elettronica e nei servizi pubblici digitali fondamentali per le imprese, e ha continuato a portare avanti la diffusione delle reti gigabit. Tuttavia, nonostante alcuni progressi, permangono sfide particolarmente importanti per quanto riguarda le competenze digitali, mentre le imprese italiane registrano ritardi nell'adozione di tecnologie avanzate quali l'IA”.

obiettivi del decennio digitale”, dall’altro, che “[s]ebbene gli obiettivi siano in genere *ambiziosi* e in linea con quelli dell’UE, quelli relativi alle competenze digitali di base, agli specialisti nel settore delle TIC e all’adozione dell’intelligenza artificiale (IA) e dell’analisi dei dati rimangono al di sotto dei livelli dell’UE, rispecchiando soltanto le misure attualmente in vigore”<sup>45</sup>. Medesima ambizione sembra attraversare il Programma quadro del “Servizio Civile Digitale” previsto dal PNRR: “obiettivo *ambizioso* e necessario per la sostanziale realizzazione di una capillare inclusione digitale”<sup>46</sup>.

Resta soltanto una manciata d’anni<sup>47</sup> per raggiungere concretamente i 17 obiettivi dell’Agenda 2030: ciò mostra l’impossibilità di traduzione nei fatti della promessa dell’Agenda 2030?

In una sorta di rovesciamento del motto gramsciano per il quale il pessimismo della ragione e l’ottimismo della volontà<sup>48</sup> devono cooperare, sembra di scorgere, al di là del linguaggio enfatico che caratterizza le dichiarazioni programmatiche, un ottimismo della ragione che inevitabilmente si scontra con un pessimismo della volontà nel passaggio dalle promesse solenni alla concretizzazione dei traguardi.

La definizione del computer come il *great equalizer*, che ha preso a prestito dalla riflessione pedagogica l’espressione<sup>49</sup>, può essere senza fatica

<sup>45</sup> Ivi, p. 40 (corsivo mio). Di ambizione si parla anche nella descrizione di Italia digitale 2026: “L’ambizione del governo è recuperare il terreno perduto, riportando l’Italia nel gruppo di testa in Europa, nell’ottica degli obiettivi individuati dal Digital Compass 2030” (corsivo mio) (<https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/next-generation-italia-approvato-il-piano-del-governo/>)

<sup>46</sup> <https://www.politichegiovani.gov.it/servizio-civile/pnrr/missione-1/> (corsivo mio).

<sup>47</sup> Rimane soltanto un anno per raggiungere gli obiettivi di Italia digitale 2026. Solo a titolo d’esempio, per richiamare il tema precedentemente accennato del Servizio civile digitale, si legge che l’intervento “mira ad aumentare, entro il 2026, al 70% la percentuale di popolazione in possesso di competenze digitali almeno di base” (*ibidem*).

<sup>48</sup> Riferito a Gramsci che lo ha spesso richiamato, e quindi diffuso, è lo stesso Gramsci a ricondurlo alla fonte, Romain Rolland (*Discorso agli anarchici*, in *L’Ordine Nuovo* anno I, n. 43, 3-10 aprile 1920). Più precisamente, Gramsci parla di ottimismo dell’intelligenza.

<sup>49</sup> Bill Gates ha utilizzato questa espressione mutuandola da Horace Mann, che definì l’istruzione *the great equalizer of the conditions of men*. È superfluo rilevare, come le considerazioni di queste pagine sottolineano, che il possesso di un pc, non sostenuto dalle competenze digitali, non può da solo condurre al raggiungimento di una condizione di uguaglianza per tutti.

estesa alla visione che propugnano i tecno ottimisti delle nuove tecnologie, e cioè quella di essere l'innovazione digitale vettore di uguaglianza sostanziale e di inclusione. Ma ciò resterebbe, appunto, una visione ottativa che, nel migliore dei casi, segna un obiettivo da raggiungere, seppur lontano e che si sposta sempre più avanti nel tempo, nel peggioro dei casi, evidenzia una lettura astratta per non dire utopica.

E se, affinando le armi della critica, è per di più vero che “anche il pessimismo, come l’ottimismo, è una visione globale del mondo, e come tale fideistica”<sup>50</sup>, e che quindi su entrambi l’esercizio della ragione non può avere alcuna influenza, si deve allora rinunciare ad una professione di fede, fede nelle possibilità umane, che orienti, nella sua eccezionale normatività, quelle decisioni cruciali per la vita dei popoli?

A tale domanda, la risposta migliore è quella suggerita dalla riflessione sollecitata dalla potente intuizione dell’utopia concreta di Bloch: “Senza l’ipotesi che un altro mondo è possibile non c’è politica, c’è soltanto la gestione amministrativa degli uomini e delle cose”<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> N. BOBBIO, *Morale e religione*, in *Elogio della mitezza e altri scritti morali*, Linea d’ombra Edizioni, 1994, Milano, p. 189.

<sup>51</sup> G. DECROP, *Redonner ses chances à l’utopie*, in *Entropia. Revue d’étude théorique et politique de la décroissance*, 1, 2006, p. 81. Cfr. sul punto, S. LATOUCHE, *Breve trattato sulla decrescita serena*, tr. it. a cura di F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, p. 43. Il nesso che Latouche istituisce tra la dimensione progettuale politica dell’utopia concreta di Bloch e la tesi da lui sostenuta della decrescita ri-conduce ad attualità il pensiero del teorico del “principio speranza”, infondendogli nuovo vigore ermeneutico come chiave di accesso a temi e problemi dello spazio socio-politico contemporaneo.

ORESTE POLLICINO

# La tutela dei diritti fondamentali nel passaggio dalla stagione dell'automazione a quella dell'autonomia

SOMMARIO: 1. Libertà di espressione online, moderazione dei contenuti e algoritmo. - 1.1. Le coordinate costituzionali. - 1.2 Dalla Direttiva e-Commerce alla nuova stagione regolativa (DSA) della moderazione dei contenuti in rete. - 1.3. (Segue) L'algoritmo nel DSA. - 2. Dall'algoritmo all'intelligenza artificiale: il magistero dell'Artificial Intelligence Act. - 3. Il nuovo Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: gli elementi portanti del nuovo sistema di regolazione. - 4. Conclusioni: l'AI Act allo specchio: supera il test del costituzionalismo europeo?

## 1. Libertà di espressione online, moderazione dei contenuti e algoritmo

### 1.1. Le coordinate costituzionali

L'evoluzione della moderazione dei contenuti online in Europa richiede un'analisi delle coordinate costituzionali che influenzano la tutela della libertà di espressione, in un confronto inevitabile con il modello statunitense. Le diverse scelte di politica del diritto riflettono approcci valoriali distinti: mentre negli Stati Uniti il Primo Emendamento garantisce alla libertà di espressione una posizione quasi assoluta, in Europa essa è bilanciata con altri diritti fondamentali, come la dignità e la protezione dei dati personali.

La Corte Suprema statunitense, in *Reno v. ACLU*<sup>1</sup>, nella celebre *dissenting opinion* di Justice Holmes in *Abrams*<sup>2</sup>, ha fatto utilizzo della metafora del *free marketplace of ideas*, la cui importazione nell'ordinamento europeo è stata la causa principale delle questioni costituzionali sollevate dal consolidamento di nuovi attori privati. Difatti, in Europa, invece, la libertà di espressione non gode di una prevalenza assiologica e si colloca in un equilibrio dinamico con altri diritti, come confermato dall'articolo 10 CEDU,

---

<sup>1</sup> *Reno c. Aclu* 521 U.S. 844 (1997),

<sup>2</sup> *Abrams c. United States* 250 U.S. 616 (1919), cit. Si veda, nello specifico, la *dissenting opinion* di Holmes, pp. 624 ss.

che prevede esplicitamente limitazioni e restrizioni fondate sul principio di responsabilità.

Un altro elemento distintivo del modello europeo è il concetto di abuso del diritto, assente nel diritto costituzionale statunitense, ma previsto sia dalla CEDU che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.<sup>3</sup> Questo principio rafforza un approccio regolativo che privilegia il bilanciamento tra diritti, favorendo la costruzione di un quadro normativo più articolato.

Questa impostazione ha reso possibile l'adozione di interventi legislativi come il GDPR e la revisione della Direttiva in tema di servizi media audiovisivi<sup>4</sup>, e, in particolare, il DSA e l'AI Act, su cui sarà rivolta l'attenzione nei prossimi paragrafi, perché costituiscono il regime privilegiato in termini di moderazione dei contenuti.

## 1.2. Dalla Direttiva e-Commerce alla nuova stagione regolativa (DSA) della moderazione dei contenuti in rete

Nel contesto europeo, alcune delle garanzie procedurali prima evocate sotto il profilo teorico, sono state “codificate” con l'adozione del Digital Services Act (DSA).

Bisogna, però, fare un passo indietro per tentare di fare emergere una cornice unitaria del percorso evolutivo (o involutivo) oggetto di indagine.

La Direttiva *e-Commerce* del 2000<sup>5</sup> ha introdotto un regime favorevole agli intermediari digitali, esentandoli dalla responsabilità per contenuti illeciti caricati dagli utenti e vietando l'imposizione di obblighi generali di sorveglianza. Questa scelta rispondeva all'esigenza di proteggere sia la libertà d'impresa dei provider (art. 16 CDFUE) sia i diritti fondamentali degli utenti, come privacy e libertà di espressione.

---

<sup>3</sup> Art. 17 CEDU e art. 54 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>4</sup> Direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, GU L. 303/2018.

<sup>5</sup> 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, E-Commerce Directive), GU L. 178/2000.

Tuttavia, con il crescente potere degli intermediari e l'ascesa del *fattore algoritmico*, la giurisprudenza e il legislatore europeo hanno progressivamente rivisto questo quadro.<sup>6</sup> Così, con la Direttiva (UE) 2018/1808<sup>7</sup>, il legislatore ha modificato la disciplina del mercato audiovisivo, introducendo una serie di obblighi in capo ai fornitori di piattaforme per la condivisione di video. Inoltre, la Direttiva (UE) 2019/790<sup>8</sup> ha innovato la materia del diritto d'autore per adeguare la normativa di settore alle nuove sfide di internet; mentre, il Regolamento (UE) 2021/784<sup>9</sup> ha introdotto una specifica disciplina volta al contrasto dei contenuti terroristici online.

Parallelamente, gli algoritmi sono diventati protagonisti della moderazione dei contenuti, sollevando criticità per lo Stato di diritto. La delega all'intelligenza artificiale nel definire i limiti della libertà di espressione crea uno *standard privato di tutela*, riduce la certezza giuridica e rende opachi i confini tra regole pubbliche e private.<sup>10</sup> Questa mancanza di trasparenza e accountability solleva interrogativi sulla legittimità delle restrizioni imposte online, incidendo sull'equilibrio tra innovazione, diritti fondamentali e governance digitale.

Proprio alla luce di tali nuove insidie, nel 2022, con l'approvazione del già menzionato *Digital Services Act*<sup>11</sup>, si è infine provveduto a una riforma generale e, per così dire, "orizzontale" del quadro normativo europeo in materia di moderazione dei contenuti in rete

Tale regolamento è stato proposto e approvato come parte di un "pacchetto" di due atti legislativi dell'Unione europea, comprendente anche il Regolamento sui mercati digitali (*Digital Markets Act*, DMA)<sup>12</sup>. Obiettivo del pacchetto era quello di riformare nel suo complesso il mercato digitale, combinando insieme, da un lato, novità concernenti gli obblighi dei provi-

---

<sup>6</sup> E-Commerce Directive, considerando 42.

<sup>7</sup> Direttiva sui servizi di media audiovisivi, cit.

<sup>8</sup> Direttiva sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, cit.

<sup>9</sup> Regolamento relativo al contrasto della diffusione di contenuti terroristici online, cit.

<sup>10</sup> O. POLLICINO- G. DE GREGORIO, *Constitutional Law in the Algorithmic Society*, in H.-W. MICKLITZ et al., *Constitutional Challenges in the Algorithmic Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali, DSA), GU L 277/2022.

<sup>12</sup> Regolamento sui mercati digitali, cit.

der alla tutela di un ambiente digitale trasparente e sicuro e, dall'altro lato, nuove regole relative alla promozione della concorrenza. Come è stato sottolineato fin dagli inizi, scopo ultimo era (ed è) quello di «addomesticare» i giganti del mercato digitale<sup>13</sup> e, quindi, andare direttamente a intervenire su uno degli aspetti caratterizzanti la società algoritmica.

Il pacchetto DSA/DMA si caratterizza peraltro, come anticipato, per una trazione non (soltanto) assiologico-sostanziale, ma anche per una dimensione intrinsecamente procedurale o procedimentale ed un campo di applicazione “orizzontale”. Si è già anticipato che, in tal senso, il pacchetto costituisce una nuova declinazione del costituzionalismo digitale, una nuova stagione rispetto al paradigma del GDPR, che tenta di risolvere le problematiche in termini di opacità che emergono frequentemente nei meccanismi algoritmici propri dei nuovi poteri, attraverso la predisposizione soprattutto di garanzie procedurali<sup>14</sup>.

Infatti, una delle più grandi novità del DSA è quello di avere introdotto, a fianco del pregresso regime di responsabilità degli intermediari digitali, tutta una serie di nuovi «obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro»<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> G. WAGNER et al., *Taming the giants: The DMA/DSA package*, in *Common Market Law Review*, fasc. 58, 4, 2021, pp. 987-1028.in {\i}Common Market Law Review{\}, fasc. 58, Issue 4, 2021, p. 987\luc0\lu8211\}1028.”,”plainCitation”:”G. Wagner et al., Taming the giants: The DMA/DSA package, in Common Market Law Review, fasc. 58, Issue 4, 2021, p. 987–1028.”,”dontUpdate”:true,”noteIndex”:183},”citationItems”:[{“id”：“vmUT2r03/0xTvbdRi”,”uris”:[“http://zotero.org/users/13555443/items/TYC7I2BH”]},”itemData”:{“id”:47,”type”：“article-journal”,”abstract”：“Digital platforms have become a core feature of the digital economy. They facilitate the exchange of goods, services, and information, and create much social value. But at the same time, they come with harmful structural features, namely the promotion of market concentration, the rise of new forms of power imbalances, the appropriation of user data on an unprecedented scale, the facilitation of infringements of protected rights and entitlements, and the endangerment of the integrity of public discourse. While the existing legal framework has not been able to address these problems and risks adequately, the EU legislature has experienced difficulties in capturing the specific regulatory challenges caused by digital platforms so far. Now the European Commission has attained a new level in the confrontation with a double strike: the proposals for a “Digital Services Act” (DSA

<sup>14</sup> Volendo, ora, O. POLLICINO, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, pp. 569–594.

<sup>15</sup> DSA, Capo III.

Il *Digital Services Act* (DSA) introduce un sistema di obblighi *asimmetrico*, differenziando le responsabilità degli intermediari digitali in quattro livelli: obblighi *universal*i per tutti i provider, *base* per gli hosting provider, *avanzati* per le piattaforme online e *speciali* per le piattaforme e i motori di ricerca molto grandi (VLOP e VLOSE).

La normativa si sviluppa lungo tre direttive principali. In primo luogo, rafforza la *trasparenza*, imponendo la pubblicazione di relazioni sulle pratiche di moderazione e obbligando gli hosting provider a motivare le rimozioni di contenuti (artt. 14 e 17).<sup>16</sup> In secondo luogo, introduce garanzie *procedurali* per gli utenti, tra cui sistemi di gestione dei reclami per le decisioni delle piattaforme. Infine, il DSA incrementa la *responsabilità* degli intermediari, mantenendo il regime di esenzione della Direttiva *e-Commerce*, ma prevedendo sanzioni amministrative per la mancata osservanza delle nuove regole di diligenza.<sup>17</sup>

Un punto chiave riguarda i VLOP e VLOSE, tenuti a identificare e mitigare *rischi sistemici* legati alla diffusione di contenuti illegali, alla tutela dei diritti fondamentali e all'integrità del dibattito democratico (artt. 34-35).

<sup>18</sup> Questa disposizione è centrale nel processo di *costituzionalizzazione* del potere esercitato dai giganti digitali, adeguando il loro impatto alla tutela dei valori democratici e dello Stato di diritto nell'ecosistema algoritmico.

### 1.3. (Segue) L'algoritmo nel DSA

Un aspetto particolarmente significativo del DSA è, peraltro, la rilevanza che esso riconosce al tema dell'algoritmo, dei processi decisionali automatizzati e dell'intelligenza artificiale, nella consapevolezza dell'ormai centrale ruolo ricoperto da tali tecnologie nel contesto della *governance* dei contenuti in rete. Mentre il *GDPR* tutela la dignità dell'individuo nei processi decisionali automatizzati, il DSA si propone di *incanalare* il potere computazionale delle piattaforme digitali, bilanciando l'uso degli algoritmi con i valori democratici dell'Unione.

Un aspetto chiave è il meccanismo di *valutazione e attenuazione dei rischi sistemici* (art. 35), che impone ai provider di adattare i loro sistemi algoritmici per limitare la diffusione di contenuti illeciti senza compromettere i diritti fondamentali. In parallelo, il regolamento introduce *garanzie procedurali*: gli utenti devono essere informati sulle decisioni automatizzate

<sup>16</sup> DSA, artt. 15, 24, 39.

<sup>17</sup> *Ibidem*, art. 23(1).

<sup>18</sup> DSA, artt. 15, 24, 39.

(art. 14), sui tassi di errore degli strumenti di moderazione (art. 15) e devono poter contestare le decisioni con un controllo umano (art. 42).<sup>19</sup>

Questa regolazione non solo estende al digitale i principi del costituzionalismo europeo, ma struttura una semi-costituzione per la moderazione dei contenuti online, introducendo obblighi di trasparenza, sistemi di reclamo e meccanismi di risoluzione delle controversie extragiudiziali. Inoltre, il DSA preserva un principio personalistico, richiedendo alle piattaforme di garantire un'interazione umana nei processi decisionali e nei canali di comunicazione con gli utenti.<sup>20</sup>

Infine, l'art. 42 impone alle *Very Large Platforms* di dichiarare le risorse umane dedicate alla moderazione, sottolineando una differenza fondamentale tra l'automazione algoritmica e l'autonomia dell'intelligenza artificiale generativa: un tale obbligo non avrebbe senso con riferimento ai servizi offerti dai detti modelli. Qui risiede, difatti, una delle differenze sostanziali tra automazione, che caratterizza la stagione della combinazione tra algoritmo e dati, e autonomia, elemento distintivo di quell'ecosistema digitale – non di una semplice tecnologia, lo si ribadisce – costituito dall'intelligenza artificiale, alla cui analisi saranno dedicati i prossimi paragrafi.

## 2. Dall'algoritmo all'intelligenza artificiale: il magistero dell'*Artificial Intelligence Act*

Come si è mostrato nelle pagine precedenti, il tema della regolamentazione del ricorso a sistemi decisionali automatizzati e all'algoritmo ha assunto un ruolo progressivamente centrale nel contesto delle politiche dell'Unione europea sin dalla metà degli anni 2010. In tal senso, il GDPR rappresenta il capostipite illustre della strategia euro-unitaria di *governance* di tali sistemi. D'altro canto, gli interventi legislativi posti in essere dall'Unione successivamente denotano una progressiva presa di consapevolezza della vertiginosa crescita e della pervasività della stessa automazione, la quale richiede, in ultima analisi, un ulteriore ripensamento delle strategie legislative.

In effetti, se, come si è detto, il GDPR ha introdotto per primo una fondamentale previsione in tema di soggezione a decisioni prese secon-

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 17(3)(c).

<sup>20</sup> Si coglie proprio in questo senso la declinazione del *risk-based approach* nel DSA, fondato, come si è detto, su un approccio asimmetrico agli obblighi di diligenza cui i *provider* sono soggetti.

do modalità automatizzate, lo stesso sembra, peraltro, trattare tale fatti-specie come un'ipotesi, per così dire, "residuale", a fronte del tradizionale trattamento umano dei dati. Inoltre, come è stato osservato da Giusella Finocchiaro, il GDPR manca di tener conto delle applicazioni di intelligenza artificiale fondate sui *big data* e, dunque, manca di considerare il sempre più rilevante fenomeno dei trattamenti di dati di massa<sup>21</sup>.

Del resto, sebbene detto regolamento sia stato approvato nel 2016 e, quindi, in anni relativamente recenti, il panorama si è andato evolvendo in modo significativo. Sotto il profilo dello sviluppo della IA, si potrebbe dire che la società sta andando incontro a un vero e proprio cambiamento di paradigma tecnologico<sup>22</sup>. In tal senso, Luciano Violante ha osservato come nel mondo contemporaneo convivano tre diversi tipi di società: la società analogica, fondata sul principio di rappresentanza; la società digitale, caratterizzata dalla disintermediazione; infine, la *cybersociety*, che è «frutto della modernizzazione della società digitale, per effetto delle molteplici, interconnesse e alluvionali applicazioni del digitale»<sup>23</sup>.

Le trasformazioni normative più recenti dell'Unione riflettono il passaggio da un approccio incentrato sull'*algoritmo* a una prospettiva sempre più orientata all'intelligenza artificiale. Come si è visto, il *Digital Services Act* (DSA) è un esempio emblematico di questa transizione: riconosce l'inevitabilità dell'automazione nella moderazione dei contenuti e nel trattamento massivo di dati, ma cerca al contempo di incanalare queste tecnologie verso la tutela dei valori costituzionali e democratici dell'Unione.

---

<sup>21</sup> La logica del GDPR è sempre basata sul dato personale, rispetto al trattamento del quale il singolo individuo esprime una determinazione: l'interessato controlla e, in taluni casi, gestisce il suo dato, seguendone la circolazione. Altre basi giuridiche concorrono a legittimare il trattamento dei dati personali, ma il modello culturale, prima ancora che giuridico, sul quale si basa il Regolamento è quello dell'autodeterminazione. Tale logica, benché mitigata dall'*accountability*, non può essere applicata ai *big data*. Non è possibile pensare a una gestione di tipo individuale dei dati, tanto meno se basata sul consenso. Sembra quasi che si tenti di governare le onde del mare «goccia a goccia», individualmente considerando la goccia. Appare, dunque, necessario ripensare il modello culturale di riferimento. V. FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali Regole*, cit., pp. 86-87.

<sup>22</sup> A. SIMONCINI - S. SUWEIS, *Il cambio di paradigma nell'intelligenza artificiale e il suo impatto sul diritto costituzionale*, in *Rivista di filosofia del diritto*, fasc. 1, 2019, pp. 87-106.

<sup>23</sup> VIOLENTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, cit.

La distinzione tra automazione algoritmica e intelligenza artificiale è cruciale per comprendere l'evoluzione normativa. Mentre l'algoritmo esegue istruzioni predefinite in modo meccanico, l'IA, basata su *machine learning* e *deep learning*, elabora autonomamente regole di inferenza, adattandosi ai dati di allenamento.

Occorre, peraltro, chiarire cosa si intende dire attraverso la distinzione tra i due concetti, atteso che la nozione “ampia” di intelligenza artificiale ricomprende certamente la stessa nozione di algoritmo. In questo contesto, il riferimento è a quella distinzione – richiamata anche dal Consiglio di Stato<sup>24</sup> –, secondo la quale, mentre l'algoritmo si sostanzia in una sequenza di istruzioni ben definite, non ambigue e, dunque, applicate in modo meccanico dalla macchina, l'intelligenza artificiale, fondandosi per lo più su sistemi di *machine learning*, si caratterizza per il fatto di essere in grado di elaborare autonomamente regole di inferenza a partire dai dati usati per l'allenamento<sup>25</sup>. In altre parole, come intuito da Andrea Simoncini, mentre l'automazione algoritmica è utilissima ad accelerare il processo di esecuzione delle decisioni, l'intelligenza artificiale è in grado, grazie alla sua autonomia, di prendere delle decisioni<sup>26</sup>. La definizione che l'AI Act dà di intelligenza artificiale, che sarà esaminata nel paragrafo successivo, sembra confermare le caratteristiche appena evidenziate in quanto si fonda, alla luce del meccanismo di apprendimento automatico, sui concetti di autonomia, adattabilità e capacità di deduzione e predizione.

---

<sup>24</sup> Cons. Stato, Sez. III, sentenza del 25 novembre 2020, n. 7891, paragrafo 9.1 in diritto.

<sup>25</sup> Andrea Simoncini ha fatto emergere chiaramente le caratteristiche peculiari di questo nuovo ecosistema digitale, facendo presente come «*in primis*, i sistemi tecnologici qualificati come ‘IA’ sono utilizzati per svolgere attività particolari quali: prendere decisioni, realizzare previsioni o raccomandazioni, intraprendere azioni autonomamente, esprimere giudizi o valutazioni. La particolarità sta nel fatto che queste attività sinora erano ritenute facoltà esclusive degli esseri umani (o quantomeno degli esseri viventi). In secondo luogo, questi sistemi di IA ‘interagiscono biunivocamente’ con l’ambiente sociale in cui sono inseriti, nel duplice senso che, da un lato, le elaborazioni effettuate sono fondate su dati provenienti (anche) dall’ambiente in cui sono inserite; ma, dall’altro, tali sistemi contribuiscono a modificare lo stesso ambiente in cui si trovano e, così, generano nuovi dati da esaminare. L’IA applicata a macchine ‘sociali’ riceve segnali dall’ambiente ed al tempo stesso invia segnali all’ambiente, modificandolo». Si veda A. SIMONCINI, *Il linguaggio dell’Intelligenza Artificiale e la tutela costituzionale dei diritti*, in *Rivista AIC*, fasc. 2, 2023, pp. 1-39.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Questa autonomia decisionale, come evidenziato dall'AI Act, introduce concetti chiave come adattabilità, deduzione e predizione, segnando un mutamento profondo nel modo in cui le macchine interagiscono con il diritto e la società. Se da un lato l'uso di *deep learning* e modelli generativi migliora l'efficienza e la capacità di analisi, dall'altro solleva interrogativi critici sullo *stato di diritto*: trasparenza decisionale, rischio di errore, discriminazione e fenomeni emergenti come i *deepfake*. Questo cambiamento radicale comporta una progressiva *emarginazione del fattore umano*, con implicazioni profonde per le democrazie costituzionali fondate sul *princípio personalistico*.

Prima di esaminare il rapporto tra IA e disinformazione, sarà fondamentale analizzare come l'Unione Europea abbia regolato questo mutamento tecnologico, in particolare per quanto riguarda l'IA generativa, e quali strategie normative siano state adottate per preservare i diritti fondamentali in un contesto sempre più dominato dall'automazione.

### 3. Il nuovo Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale: gli elementi portanti del nuovo sistema di regolazione

A livello europeo, la risposta a tali mutamenti socio-tecnologici si è avuta con l'adozione del Regolamento sull'intelligenza artificiale<sup>27</sup>. Si tratta del primo caso di regolamentazione organica dell'intelligenza artificiale a livello internazionale e, come tale, ha coagulato intorno a sé un importante dibattito dottrinale, sociale e politico sin dalla presentazione della sua proposta da parte della Commissione<sup>28</sup>.

Il nuovo Regolamento contiene al suo interno una definizione del concetto stesso di intelligenza artificiale, che, essendo stata elaborata nel tentativo di renderla quanto più *future-proof* possibile, sembra tra l'altro riflettere una presa di consapevolezza del summenzionato passaggio

<sup>27</sup> Regolamento (UE) 2024/1689 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale, cit. Per una diesamina del Regolamento, si veda O. POLLICINO *et al.* (a cura di), *La disciplina dell'intelligenza artificiale*, Giuffrè, Milano, 2025.

<sup>28</sup> A fine maggio 2024, peraltro, la Corte dei Conti europea ha rilasciato una relazione contenente un'analisi critica dell'approccio dell'Unione all'IA, sottolineando tra l'altro la necessità di finanziare e incentivare la ricerca in tale settore. V. Corte dei Conti europea, *Le ambizioni dell'UE in materia di intelligenza artificiale. Per il futuro, una governance più forte e investimenti più consistenti e mirati sono essenziali*, 29 maggio 2024, [https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-08-SR-2024-08\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-08-SR-2024-08_IT.pdf).

dall’”algoritmo” all’”intelligenza artificiale”, quale passaggio dall’*automazione* all’*autonomia* in quanto descrive la nozione di sistema di IA «come un sistema automatizzato progettato per funzionare con livelli di autonomia variabili, che può presentare adattabilità dopo la diffusione e che, per obiettivi espliciti o impliciti, deduca dall’*input* che riceve come generare output quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni che possono influenzare ambienti fisici o virtuali»<sup>29</sup>.

La definizione di IA contenuta nel Regolamento riprende quella già elaborata dall’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD)<sup>30</sup>. A differenza dall’approccio “controfattuale” proposto da Floridi,<sup>31</sup> l’AI Act ne segue uno funzionale, vale a dire che un sistema è considerato IA se è in grado di “inferire” autonomamente – ossia capire – come generare *output* a partire dagli *input* ricevuti, con un certo grado di autonomia e, potenzialmente, di adattabilità.<sup>32</sup> Questo criterio consente di comprendere nella definizione un ampio spettro di tecnologie, incluse quelle emergenti, e di non limitare la regolamentazione a specifiche tecniche come il *machine learning* o i sistemi di IA generativa. Tuttavia, proprio questa scelta concettuale solleva alcune criticità interpretative, in particolare rispetto alla distinzione tra sistemi di intelligenza artificiale e software tradizionali avanzati.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> AI Act, art. 3(1). Interessante notare che nella proposta normativa della Commissione europea, che precede il cataclisma prodotto dall’esplosione dell’AI di tipo generativo, la definizione di intelligenza artificiale faceva ancora riferimento ad una supervisione umana. Riferimento scomparso invece nella definizione presente nel testo finale che ha dovuto essere di fatto parzialmente riscritto, a cominciare dai profili definitori, proprio a causa del cataclisma prima evocato. Per un commento sulla definizione di IA e sulle premesse concettuali dell’AI Act, si veda M. BASSINI, *Oggetto, campo di applicazione e ambito territoriale*, in O. POLLICINO *et al.* (a cura di), *La disciplina dell’intelligenza artificiale*, cit.

<sup>30</sup> Recentemente aggiornata in OECD, *Explanatory memorandum on the updated OECD definition of an AI system*, OECD Artificial Intelligence Papers, n. 8, OECD Publishing, Parigi, 2024, <https://doi.org/10.1787/623da898-en>, p.7.

<sup>31</sup> L. FLORIDI, *Present: AI as a New Form of Agency, Not Intelligence*, in L. FLORIDI (a cura di), *The Ethics of Artificial Intelligence: Principles, Challenges, and Opportunities*, Oxford University Press, 2023.

<sup>32</sup> *Inter alia*, sulla capacità di inferire, S. LEONELLI, *What distinguishes data from models?*, in *European Journal for Philosophy of Science*, fasc. 9, 2, 2019, p. 22.

<sup>33</sup> S. WACHTER, *Limitations and loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: what this means for the European Union, the United States, and beyond*, in *Yale Journal of Law and Technology*, fasc. 26, 3, 2024.

Come ha avuto modo di chiarire la Commissione Europea nelle Linee Guida che integrano la definizione contenuta nell'Art. 3 comma 1 del Regolamento, di recente pubblicazione,<sup>34</sup> il regolamento esclude esplicitamente dall'ambito di applicazione i sistemi basati esclusivamente su regole predefinite, ma la linea di demarcazione tra automazione complessa e intelligenza artificiale rimane incerta. Le *Linee Guida* della Commissione Europea chiariscono che i sistemi basati esclusivamente su regole predefinite sono esclusi dall'*AI Act*, ma la distinzione tra automazione complessa e intelligenza artificiale resta incerta. Alcuni strumenti di analisi predittiva avanzata non rientrano nella definizione di IA, mentre i modelli di *machine learning supervisionato* sono considerati regolabili. Questa ambiguità crea difficoltà sia per gli sviluppatori, che operano in un contesto normativo poco chiaro, sia per le autorità di vigilanza, costrette a valutazioni caso per caso.

Un'ulteriore incertezza riguarda la differenza tra *automazione* e *autonomia*: il regolamento enfatizza la capacità dell'IA di operare indipendentemente dall'intervento umano, ma nella pratica il confine non è netto. Alcuni sistemi automatizzati avanzati potrebbero essere regolati come IA, mentre strumenti con effettiva capacità di apprendimento potrebbero sfuggire alla disciplina.

Questa incertezza porta a due rischi opposti: da un lato, la *sovra-regolamentazione* potrebbe ostacolare l'innovazione; dall'altro, la *sotto-regolamentazione* potrebbe favorire strategie elusive, con aziende che classificano i propri prodotti come software tradizionali per evitare gli oneri normativi.

Come si è avuto modo di osservare altrove<sup>35</sup>, l'*AI Act* si caratterizza per l'adozione di un approccio basato su un rischio radicalmente diverso da quello del GDPR: se quest'ultimo si fondata su una sostanziale delega al titolare del trattamento degli obblighi di valutazione dell'impatto del trattamento stesso sui diritti alla riservatezza e alla protezione dei dati dell'interessato e, di conseguenza, si caratterizzava per un approccio “*bottom-up*” della regolazione del rischio, il regolamento in questione segue, invece, una prospettiva “*top-down*”, introducendo una categorizzazione dall'alto

<sup>34</sup> Commissione Europea, *Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*, Brussels, 6 febbraio 2025.

<sup>35</sup> DE GREGORIO -DUNN, *The European risk-based approaches: Connecting constitutional dots in the digital age*, cit.

che rischia di non tenere sufficientemente conto delle dimensioni e delle capacità dei soggetti privati regolati<sup>36</sup>.

L'ormai fin troppo conosciuta classificazione del rischio proposta nell'AI Act presenta una struttura divisa in tre categorie principali (*rectius*, tre più una), a seconda del livello di rischio che ciascuna presenta: 1) rischio inaccettabile; 2) alto rischio e 3) rischio limitato. A tali tre categorie se n'è aggiunta, in seguito alle modifiche introdotte a giugno 2023 dal Parlamento Europeo, nella proposta presentata della Commissione Europea, una quarta relativa ai sistemi di GenAI (ossia ai sistemi di intelligenza artificiale a uso generale) che presentino un rischio sistemico per l'Unione Europea, i produttori e distributori dei quali vengono assoggettati ad ulteriori obblighi rispetto a quelli previsti in generale per i sistemi di IA a rischio limitato.

Così, il primo livello è costituito da quei sistemi di IA considerati capaci di impattare così severamente sui diritti individuali da essere proibiti *tout-court*. Divieti che sono, peraltro, entrati in applicazione il 2 febbraio 2025, pur in assenza della nomina delle autorità nazionali che dovranno sorvegliare la corretta applicazione dei divieti previsti dall'Art. 5 del Regolamento.<sup>37</sup> Le pratiche vietate includono, tra l'altro, l'immissione sul mercato o la messa in servizio di determinati sistemi di riconoscimento biometrici, sistemi di *social scoring*, sistemi che utilizzino tecniche subliminali per condizionare le scelte di persone o gruppi di persone con l'effetto o rischio di provocare loro un danno<sup>38</sup>. Non si tratta di divieti assoluti: sono, infatti, previste delle eccezioni, con un potenziale piuttosto allarmante quanto allo standard di tutela dei diritti fondamentali coinvolti, in particolare con riguardo alle garanzie riservate al contesto e alle modalità con cui tali utilizzi di IA verranno messi in pratica<sup>39</sup>.

Al secondo "livello",<sup>40</sup> l'AI Act classifica come ad alto rischio i sistemi di IA impiegati in settori sensibili, come biometria, infrastrutture critiche,

<sup>36</sup> FINOCCHIARO, *Intelligenza artificiale. Quali Regole*, cit. pp. 121-122.

<sup>37</sup> Come per la definizione di IA, la Commissione Europea ha, altresì, adottato linee guida in merito agli usi c.d "proibiti". Cfr. Commissione Europea, *Approval of the content of the draft Communication from the Commission - Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act)*, 4 febbraio 2025.

<sup>38</sup> AI Act, art. 5.

<sup>39</sup> Sulle conseguenze di tale scelta e i rischi per i diritti fondamentali, si veda F. PAOLUCCI, *From Global Standards to Local Safeguards: The AI Act, Biometrics, and Fundamental Rights*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

<sup>40</sup> AI Act, art. 6 e Allegato III.

istruzione, occupazione, servizi essenziali, attività di contrasto, gestione delle frontiere e giustizia. Questa categoria è centrale nel regolamento, poiché prevede obblighi stringenti, tra cui una valutazione del rischio ex ante prima dell'immissione sul mercato, per prevenire violazioni dei diritti fondamentali.

L'obiettivo è mitigare i rischi legati a tecnologie con impatti significativi sulla privacy, la protezione dei dati e la non discriminazione, soprattutto in contesti critici come la sorveglianza biometrica,<sup>41</sup> la giustizia e i servizi sanitari. Tuttavia, la regolazione di questi sistemi solleva interrogativi sull'effettiva capacità di bilanciare sicurezza, innovazione e tutela dei diritti umani nel contesto europeo.<sup>42</sup>

Il terzo livello è rappresentato da alcuni sistemi di IA che presentano un rischio minimo a cui si applicano, in particolare, obblighi di trasparenza meno onerosi rispetto a quanto richiesto per i sistemi c.d. ad alto rischio. È il caso, ad esempio, dei *deep fake* o dei contenuti generati da *chatbots*, che presentano un rischio di personificazione e di conseguente confusione tra umano e IA.

Infine, ultimo, ma non meno importante, è il quarto livello che, essendo composto da filtri IA di raccomandazione di contenuti<sup>43</sup> e da filtri *spam* impiegati nella gestione della posta elettronica, si caratterizza per l'assenza di una specifica regolazione a riguardo.

L'AI Act si concentra sugli obblighi di trasparenza per i sistemi a rischio limitato, ma non chiarisce come garantire una reale *accountability*

---

<sup>41</sup> Si veda a riguardo F. PAOLUCCI, *Shortcomings of the AI Act: Evaluating the New Standards to Ensure the Effective Protection of Fundamental Rights*, in *Verfassungsblog*, 2024.

<sup>42</sup> Di conseguenza, il Regolamento stabilisce misure obbligatorie per garantire che qualsiasi interferenza con i diritti costituzionali sia giustificata, proporzionata e minimizzata, al fine di evitare collisioni con i livelli di tutela dei diritti fondamentali previsti dal costituzionalismo europeo. L'obiettivo ultimo di tali disposizioni è quello di garantire che l'innovazione tecnologica non avvenga a scapito della sicurezza giuridica e del rispetto delle libertà fondamentali, garantendo un equilibrio tra progresso tecnologico e protezione dei diritti. In merito alla (finta) alternativa tra innovazione e tutela dei diritti, si faccia riferimento a A. BRADFORD, *The False Choice Between Digital Regulation and Innovation*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

<sup>43</sup> Quelli che, per intenderci, sono utilizzati dalle piattaforme per scegliere i contenuti che vengono mostrati agli utenti. Si consenta il riferimento a O. POLLICINO- P. DUNN, *Intelligenza Artificiale e Disinformazione*, Bocconi University Press, Milano, 2024.

nella loro integrazione nei processi democratici. Un caso emblematico è quello dei *deepfake*, spesso usati per amplificare discriminazioni di genere, in particolare contro le donne. Nonostante il loro potenziale dannoso<sup>44</sup>, il regolamento li classifica come a basso rischio, imponendo solo l'obbligo di etichettarli come tali – un requisito facilmente aggirabile da chi intende manipolare la realtà.<sup>45</sup>

Inoltre, manca una chiara attribuzione di responsabilità per l'uso dell'IA in campagne elettorali o nella gestione dei dati personali per fini politici. Senza un quadro normativo più solido, l'IA rischia di diventare un agente opaco, influenzando processi decisionali senza trasparenza né controllo effettivo, con possibili conseguenze sulla fiducia nei sistemi democratici.<sup>46</sup>

#### 4. Conclusioni: l'AI Act allo specchio: supera il test del costituzionalismo europeo?

Le premesse su cui poggi l'Act erano portatici di soluzioni volte a ridurre l'asimmetria regolativa che caratterizza l'industria del digitale rispetto ad altri settori. A differenza di prodotti regolati con autorizzazioni preventive e test di sicurezza – come nel settore automobilistico – l'IA è stata lanciata senza obblighi simili, come dimostra il caso di OpenAI nel 2023. Quando la Commissione ha proposto il regolamento nel 2021, l'obiettivo principale era garantire la sicurezza del prodotto nel mercato unico, basandosi sull'art. 114 TFUE, come si diceva. Tuttavia, l'approccio iniziale si è rivelato riduttivo: mancava una visione sistemica della tutela dei diritti fondamentali, lacuna che il Parlamento europeo ha cercato di colmare in fase di revisione.

Questo peccato originale ha portato a un testo che cerca di conciliare sicurezza e innovazione con il rispetto dei diritti umani, ma risulta un compromesso tra esigenze di mercato e stato di diritto, nonché tra governi nazionali e Parlamento europeo. Di conseguenza, emergono due livelli di frammentazione.

<sup>44</sup> F. ROMERO MORENO, *Generative AI and deepfakes: a human rights approach to tackling harmful content*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, 2024, pp. 1–30.

<sup>45</sup> AI Act, art. 50(4).

<sup>46</sup> Di recente notizia è stata la scelta della Commissione Europea di ritirare la proposta di Direttiva sulla “liability”, ovverosia sulla responsabilità civile per i danni dell'IA, aprendo ancora una volta a importanti incertezze applicative.

Il primo riguarda l'applicazione del regolamento a livello nazionale: come accaduto con il GDPR, l'ampiezza delle clausole potrebbe tradursi in 27 interpretazioni diverse, generando divergenze tra gli Stati membri.<sup>47</sup> Il secondo deriva dalla vaghezza di concetti chiave, come la valutazione del rischio sistematico nella valutazione d'impatto sui diritti fondamentali. L'assenza di definizioni precise ha richiesto l'adozione di linee guida successive, creando incertezza normativa. Emblematico è il caso delle linee guida sugli usi proibiti, pubblicate dopo l'entrata in vigore delle disposizioni corrispondenti, aumentando il rischio di applicazioni incoerenti – con conseguenti, eventuali e futuri, interventi giurisprudenziali frammentati da parte della Corte di Giustizia e dei giudici nazionali.

Sempre guardando al test del costituzionalismo europeo, una delle più significative criticità dell'AI Act è la deliberata esclusione delle applicazioni militari e delle tecnologie di intelligenza artificiale utilizzate per scopi non professionali<sup>48</sup>. Questo vuoto normativo è particolarmente preoccupante, poiché lascia ampi settori di applicazione dell'IA senza un'adeguata regolamentazione, esponendoli a potenziali abusi anche di potere, rafforzando i pochi Stati Membri che possono sviluppare tecnologie di IA nel settore bellico, paradossalmente proprio in un periodo in cui il settore in questione dovrebbe essere quello tra i più armonizzati, a causa della persistente aggressione russa in Ucraina e delle implicazioni belliche che ne derivano. Si aggiunga che la mancanza di supervisione in questo ambito contrasta con l'approccio rigoroso adottato per le applicazioni civili, creando un pericoloso doppio standard<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 5 par. 3. A questo proposito va detto che l'AI Act – che rischia di trasformarsi in una direttiva mascherata, come in parte è stato per il GDPR, in ragione dell'altissimo numero di clausole aperte che attribuiscono un significativo margine di manovra agli Stati – lascia a questi ultimi anche la scelta circa l'autorità, amministrativa o giurisdizionale, cui demandare l'autorizzazione del riconoscimento biometrico. Cfr. F. Paolucci, *From Global Standards to Local Safeguards: The AI Act, Biometrics, and Fundamental Rights*, cit.

<sup>48</sup> Art. 2 del Regolamento. Il tema dell'esclusione della regolazione di detto settore e le criticità connesse a tale scelta sono state anche messe in evidenza da M. Draghi, in M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024, [https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead\\_en](https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en).

<sup>49</sup> F. PALMIOTTO, *The AI Act Roller Coaster: How Fundamental Rights Protection Evolved in the EU Legislative Process*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

Addentrandoci nel cuore del Regolamento, uno degli aspetti più controversi è senz'altro il già accennato affidamento all'autovalutazione da parte dei *deployer* di IA. Il regolamento impone ai *deployer* di condurre valutazioni dei rischi sui propri sistemi, sollevando preoccupazioni riguardo a potenziali conflitti di interesse<sup>50</sup>. L'autovalutazione, senza un'adeguata supervisione indipendente, potrebbe portare a una sottostima dei rischi, riducendo l'efficacia delle misure di tutela<sup>51</sup>. Questo aspetto è critico specie per i sistemi di IA ad alto rischio, dove l'*enforcement* dovrà giocare un ruolo rilevante per portare ad arginare gravi conseguenze per i diritti fondamentali degli utenti. L'assenza di *auditor* indipendenti o di organismi di verifica obbligatori per i sistemi di IA ad alto rischio mina la credibilità delle salvaguardie previste. Anche se il regolamento prevede misure dettagliate per la gestione dei rischi, queste possono risultare inefficaci se non supportate da un controllo adeguato e indipendente<sup>52</sup>. La creazione di un quadro normativo che si basa principalmente, e quasi paradossalmente, sull'autoregolamentazione riduce la capacità dell'UE di garantire che i sistemi di IA operino in conformità con i più alti standard di sicurezza ed etica e ripropone, ancora una volta, vecchi meccanismi, che sembrano appartenere a un'altra epoca della regolazione digitale.

Un esempio di questo problema si trova nell'uso della Fundamental Rights Impact Assessment (FRIA)<sup>53</sup>. Secondo l'AI Act, il FRIA è uno strumento chiave per valutare l'impatto dei sistemi di IA ad alto rischio sui diritti fondamentali<sup>54</sup>. Tuttavia, nonostante l'ambizione di tutelare i diritti

<sup>50</sup> È il caso sopra menzionato della valutazione concessa al *deployer* relativa all'assenza di «alto rischio» di un sistema di IA.

<sup>51</sup> Sul punto, estensivamente, WACHTER, *Limitations and loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: what this means for the European Union, the United States, and beyond*, cit.

<sup>52</sup> Molto complesso è il quadro della *governance* dell'AI Act che, a differenza di DSA e di DMA, oltre al naturale accentramento nella Commissione, prevede la nazionalizzazione di alcune misure di *enforcement* che danno molte responsabilità agli Stati Membri nell'individuazione delle Autorità che giocheranno un ruolo essenziale per l'applicazione del Regolamento.

<sup>53</sup> AI Act, art. 27.

<sup>54</sup> G. DE GREGORIO *et al.*, *Compliance through Assessing Fundamental Rights: Insights at the Intersections of the European AI Act and the Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, MediaLaws, 2024, <https://www.medialaws.eu/compliance-through-assessing-fundamental-rights-insights-at-the-intersections-of-the-european-ai-act-and-the-corporate-sustainability-due-diligence-directive/>.

fondamentali, il FRIA si basa su una metodologia di autovalutazione. Gli attori pubblici e privati incaricati dell'implementazione dei sistemi di IA sono tenuti a condurre questa valutazione e a segnalare i rischi individuati alle autorità di vigilanza del mercato, ma senza che sia previsto un intervento esterno obbligatorio, salvo la comunicazione che il *deployer* deve effettuare all'Autorità di Sorveglianza del Mercato<sup>55</sup>.

Il FRIA, che dovrebbe identificare e mitigare i rischi per i diritti fondamentali, soffre di carenze strutturali simili ad altre valutazioni dell'impatto, come il Data Protection Impact Assessment (DPIA) previsto dal GDPR e le valutazioni del rischio nel Digital Services Act (DSA)<sup>56</sup>. Senza un adeguato livello di *enforcement* e armonizzazione, il rischio è che queste valutazioni diventino meri esercizi burocratici, che duplicano i controlli che le aziende sono tenute a fare<sup>57</sup>, senza una reale considerazione dei rischi complessi e in evoluzione posti dai sistemi autonomi di IA. Inoltre, il FRIA deve affrontare le sfide legate all'autonomia dei sistemi di IA. La natura autonoma e auto-apprendente delle IA, specie quelle generative, rende difficile per gli implementatori anticipare tutti i rischi potenziali e adattare le salvaguardie in modo adeguato. Questa mancanza di supervisione esterna obbligatoria aumenta il rischio che i diritti fondamentali non siano adeguatamente protetti, soprattutto in settori ad alto rischio come la sanità, la giustizia e la sorveglianza biometrica.

Più in generale, su questo punto, è proprio con particolare riferimento alla questione dell'accesso alla giustizia e all'esigenza di rimedi giurisdizionali effettivi (di fatto, la triangolazione tra art. 47 della Carta e articoli 2 e 19 TFEU su cui la giurisprudenza della Corte di giustizia sta fondando la sua giurisprudenza più recente sulla tutela dello stato di diritto<sup>58</sup>) che sembrano emergere i profili più delicati dell'AI Act. Quest'ultimo, infatti, non

<sup>55</sup> AI Act, art. 27(3).

<sup>56</sup> P. CHIARA- F. GALLI, *Normative Considerations on Impact Assessments in EU Digital Policy*, in *MediaLaws*, 1, 2024.

<sup>57</sup> Sul rischio di replica tra FRIA e DPIA in capo al *deployer*, PAOLUCCI, *Shortcomings of the AI Act: Evaluating the New Standards to Ensure the Effective Protection of Fundamental Rights*, cit.

<sup>58</sup> C. giust. UE 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16. Più di recente, C. giust. UE 16 febbraio 2022, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, causa C-156/21, e C. giust. UE 16 febbraio 2022, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, C-157/21. Per analizzare i recenti sviluppi, si veda C. giust. UE 26 aprile 2024, *Parlamento europeo c. Commissione europea*, causa C-225/24.

offre meccanismi di accesso ai rimedi adeguati alle persone impattate dalle decisioni automatizzate prese dai sistemi di IA. Sebbene sia introdotto un diritto a una spiegazione delle decisioni basate su IA<sup>59</sup>, questa spiegazione risulta spesso superficiale, mancando della trasparenza necessaria per consentire agli individui di contestare efficacemente tali decisioni. Come è stato evidenziato<sup>60</sup>, l'accesso a rimedi legali efficaci e a una giustizia sostanziale è un aspetto centrale per garantire la tutela dei diritti fondamentali nell'era digitale. Tuttavia, la promessa del diritto a una "spiegazione significativa" delle decisioni prese dai sistemi di IA, benché innovativa, risulta inefficace senza un accesso reale e concreto a procedure di giustizia che permettano alle persone di contestare le decisioni e di ottenere un risarcimento adeguato<sup>61</sup>. Senza la possibilità di un *due process* chiaro e ben delineato, si rischia di creare una situazione in cui le decisioni algoritmiche operano in una sorta di vuoto giuridico, con le persone che subiscono danni senza possibilità di ricorrere a strumenti di tutela *ad hoc*, che possano rendere l'accesso alla giustizia più efficace: promessa che dovrebbe essere mantenuta in forza dell'Art. 47 della Carta<sup>62</sup>.

L'AI Act, infatti, introduce importanti obblighi di trasparenza, ma non fornisce garanzie sufficienti per quanto riguarda la responsabilità legale dei fornitori di IA o dei soggetti che utilizzano tali sistemi in contesti critici, come la giustizia, la salute o la pubblica amministrazione. Attualmente, l'AI Act non stabilisce con sufficiente chiarezza chi debba essere ritenuto responsabile nei casi in cui un sistema di IA prenda una decisione che viola i diritti fondamentali di un individuo. Ad esempio, nei casi di discriminazione legata a sistemi di selezione automatizzata del personale o di concessione di crediti, è cruciale che vi sia un soggetto responsabile identificabile, che possa essere chiamato a rispondere delle conseguenze di tali decisioni<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> AI Act, art. 86.

<sup>60</sup> G. DE GREGORIO- S. DEMKOVA, *The Constitutional Right to an Effective Remedy in the Digital Age: A Perspective from Europe*, SSRN Scholarly Paper, Rochester, 2024.

<sup>61</sup> Sulle criticità già contenute nell'art. 22 del GDPR, che conteneva un simile e molto discusso diritto alla spiegazione, F. PALMIOTTO, *When Is a Decision Automated? A Taxonomy for a Fundamental Rights Analysis*, in *German Law Journal*, fasc. 25, 2, 2024, pp. 210–236.

<sup>62</sup> F. PAOLUCCI, *Due process of Artificial Intelligence: a challenge for the protection of fundamental rights*, in G. Campus, et al. (ed.) *Digital Single Market and Artificial Intelligence*, Aracne, Roma, 2024, pp. 499–513.

<sup>63</sup> Questa è la reale sfida che il legislatore europeo dovrà affrontare: «*the establishment of a new general model for liability for losses caused by artificial intelligence appli-*

Un elemento chiave, pertanto, sarà la futura evoluzione dell'AI Act per includere non solo obblighi di trasparenza, ma anche norme più solide che garantiscano l'accesso alla giustizia e un reale *due process* per coloro che subiscono decisioni negative da parte dei sistemi di IA. Se queste problematiche non verranno risolte, l'AI Act rischia di non raggiungere i suoi ambiziosi obiettivi di protezione dei diritti fondamentali e di *governance* etica dell'intelligenza artificiale, e, addirittura, di rappresentare un passo indietro rispetto ad altri regolamenti dedicati alla regolazione dello spazio digitale, come il DSA<sup>64</sup>. Paradossalmente, si creerebbe uno scenario normativo in cui, in risposta ad una sfida di matrice tecnologica più complessa – autonomia e non solo automazione, nei termini che si sono più volte richiamati –, ci sarebbe una reazione legislativa meno garantista nella stagione dell'autonomia di quella che ha caratterizzato la reazione alla stagione dell'automazione (algoritmica).

---

cations that goes beyond the minimum harmonisation approach embraced in the proposal for a regulation and the proposal for a directive», in G. FINOCCHIARO, *The regulation of artificial intelligence*, in *AI & SOCIETY*, 2023.

<sup>64</sup> Per un'attenta analisi di questo tema, si può fare riferimento alle considerazioni presenti in O. POLLICINO- F.PAOLUCCI, *AI Act e diritti fondamentali*, in *Civiltà della Macchine*, fasc. 2, 2024, pp. 53-57.



CARLO COLAPIETRO

# Digitalizzazione e Costituzione

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La digitalizzazione della pubblica amministrazione nel quadro costituzionale. – 3. L’evoluzione dei servizi pubblici nell’era digitale. – 4. La sfida del PNRR: verso una società digitale inclusiva. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

L’avvento dell’era digitale ha dato nuova linfa vitale alle riflessioni costituzionalistiche sul delicato rapporto che lega il diritto alla tecnologia, svolte nel tentativo di rispondere agli interrogativi suscitati dall’avvento di strumenti così innovativi per la vita dell’uomo, nella sua dimensione individuale e collettiva. Ciò che scopriamo quotidianamente, infatti, è l’esigenza di ripensare alcune tradizionali categorie del costituzionalismo per adattarle alla rivoluzione digitale in atto<sup>1</sup>. Solo in questo modo potrà affrontarsi in maniera adeguata la sfida che la tecnologia pone al diritto: quella di predisporre gli strumenti per assicurare che l’innovazione tecnologica manifesti le sue potenzialità in termini di crescita, progresso e miglioramento della condizione umana<sup>2</sup>.

D’altronde, proprio il miglioramento della condizione umana sembrerebbe una finalità che l’innovazione tecnologica condivide con il diritto e con l’attività della pubblica amministrazione: su un piano più generale, il diritto tenta di regolare e garantire quelle esigenze – nuove e non – che

---

<sup>1</sup> Cfr., *ex multis*, A. SIMONCINI, *Sovranità e potere nell’era digitale*, in T.E. FROSINI – O. POLLICINO – E. APA – M. BASSINI (a cura di), *Diritti e libertà in internet*, Mondadori Education, Firenze, 2017; Id., *L’algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e il futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2019, pp. 67 ss.; P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le trasformazioni del costituzionalismo*, in AA. Vv., *Costituzionalismo e globalizzazione. Atti del XXVII Convegno annuale dell’AIC. Salerno, 22-24 novembre 2012*, Napoli, 2014, pp. 43 ss.

<sup>2</sup> G. RESTA, *Governare l’innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di egualanza*, in *Pol. dir.*, n. 2/2019, pp. 199 ss.

la società civile reclama in maniera diffusa; più in particolare, la pubblica amministrazione, nell'esercizio delle sue funzioni, ha il compito di partire da dette esigenze per curare in concreto gli interessi dell'intera collettività. Quindi, anche in questo modo, esattamente come avviene con lo sviluppo delle nuove tecnologie, gli individui predispongono e perfezionano strumenti "artificiali" per cercare di rendere migliori le proprie condizioni di vita all'interno della società.

Tali brevi considerazioni sono funzionali a delimitare l'ambito del presente contributo. Difatti, al netto di altri interessanti mutamenti che coinvolgono il diritto costituzionale, il rapporto amministrazione-cittadino rappresenta uno degli ambiti più interessanti per verificare la tenuta del quadro costituzionale con l'avvento del digitale.

Da quest'ultimo punto di vista, la digitalizzazione della pubblica amministrazione rappresenta un connubio strategico per perseguire il benessere dei consociati, rivelandosi uno degli elementi chiave per la crescita del Paese e, quindi, per il futuro dell'Italia. Difatti, gli strumenti offerti dall'innovazione tecnologica possono rappresentare un potentissimo alleato per i soggetti pubblici al fine di soddisfare gli interessi dei cittadini in tutti quei molteplici contesti in cui essi si relazionano con l'amministrazione: dalla sanità ai trasporti, dal settore scolastico a quello della sicurezza, dal pubblico impiego alla giustizia. Questo perché le nuove tecnologie, anche quelle che sfruttano sistemi di Intelligenza Artificiale, consentono alle amministrazioni di identificare al meglio le esigenze degli individui e, in questo modo, di intervenire con servizi meglio rispondenti al benessere della collettività.

Le potenzialità delle tecnologie per gli ordinamenti giuridici sono evidenti e, come anticipato, lo sono soprattutto per la pubblica amministrazione, incidendo in maniera determinante in termini di efficienza, rapidità e imparzialità dei propri servizi.

A tal fine, per valorizzare il rapporto tra diritto e tecnica a beneficio della collettività – una collettività che oggi non può più fare a meno delle possibilità offerte dal progresso – è opportuno che anche l'attività della pubblica amministrazione venga ripensata alla luce delle interazioni che subisce con la tecnologia digitale. Tuttavia, è proprio rispetto all'uso delle tecnologie nella pubblica amministrazione che sorgono le questioni più delicate, in ragione delle insidie che gli strumenti digitali pongono in termini di sicurezza per i diritti dei cittadini e per la forte compressione della discrezionalità degli operatori pubblici, considerata l'influenza determinante

che la tecnologia esercita sull'assunzione di decisioni e provvedimenti da parte della pubblica amministrazione<sup>3</sup>.

## 2. La digitalizzazione della pubblica amministrazione nel quadro costituzionale

Ricostruire il quadro costituzionale della digitalizzazione rappresenta un elemento fondamentale, soprattutto per individuare i punti chiave nelle transizioni che coinvolgono l'ordinamento nazionale e sovranazionale. La transizione digitale, infatti, abbraccia tutte le misure di progressiva digitalizzazione della pubblica amministrazione, con investimenti sia pubblici che privati, e viene sistematizzata attraverso parametri tecnici, come l'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI).

Al riguardo – per rimanere strettamente ancorati al tema oggetto del presente contributo – deve considerarsi che il fondamento costituzionale dell'esigenza di digitalizzazione della pubblica amministrazione si rinviene in plurime disposizioni della nostra Carta fondamentale.

In primo luogo, vengono senz'altro in rilievo i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.) e i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), che guidano l'organizzazione della pubblica amministrazione e su cui mi soffermerò più diffusamente in seguito.

La digitalizzazione della pubblica amministrazione trova, poi, un ulteriore riferimento nel testo costituzionale attraverso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera *r*) e, per quanto riguarda i contenuti, nei «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lettera *m*), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Ovviamente, per cogliere appieno il mutamento in atto bisognerebbe anche abbandonare l'ottica strettamente costituzionale, per addentrarsi nel

---

<sup>3</sup> Com'è noto, il tema è emerso in tutta la sua problematicità soprattutto con l'avvento della pandemia da Covid-19, durante la quale si è registrata una forte contrazione della discrezionalità dei decisori politici a causa dell'imporsi di valutazioni a contenuto tecnico-scientifico provenienti dagli esperti dei settori coinvolti e – più o meno – “istituzionalizzati” all'interno del circuito della produzione normativa. Per un approfondimento, cfr. A. IANNUZZI – G. PISTORIO (a cura di), *La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica*, Atti del Convegno tenutosi a Roma il 25 novembre 2021 e organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in *Osservatorio sulle fonti – Speciale*, n. 2/2022.

folto bosco di atti normativi in tema di digitalizzazione, che comprende un insieme diversificato di fonti normative, che includono anche linee guida, atti amministrativi generali e standard elaborati da soggetti privati, segnando una netta inclinazione verso forme di *soft law* e *self regulation*, a scapito dei vecchi meccanismi dell'*hard law*<sup>4</sup>. Quest'ultima, infatti, sembrerebbe essere costretta ad “aderire” a valutazioni e decisioni prese altrove, incorporando precetti tecnici formulati da organismi privati o tramite il «riconoscimento indiretto di effetti giuridicamente rilevanti a norme tecniche o a standard di produzione non pubblicistici»<sup>5</sup>.

L'innovazione tecnologica costante, del resto, ha aumentato la complessità sociale e, con essa, la velocità di comparsa e scomparsa dei bisogni sociali, imponendo al legislatore di agire con rapidità e competenze specialistiche. Ciò ha comportato la sempre maggiore delega in materia alle Autorità indipendenti e alle Agenzie<sup>6</sup>. A tale proposito, è fondamen-

---

<sup>4</sup> E. STRADELLA, *La regolazione della Robotica e dell'Intelligenza artificiale: il dibattito, le proposte, le prospettive. Alcuni spunti di riflessione*, in *MediaLaws*, n. 1/2019, pp. 7 s.

<sup>5</sup> A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 87 ss.

<sup>6</sup> Il tema è analiticamente affrontato dai numerosi contributi confluiti in AA. Vv., *Autorità amministrative indipendenti e regolazione delle decisioni algoritmiche*, Atti del webinar svoltosi il 7 maggio 2021 e organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Firenze, in *Osservatorio sulle fonti – Speciale*, n. 2/2021. Tra questi, in particolare E. CHELI, *Conclusioni*, pp. 956 s., evidenzia come «l'azione delle autorità amministrative indipendenti, per risultare efficace nella difesa dei diritti che l'ecosistema digitale sta aggredendo, dovrà [...] sempre più adattarsi alle caratteristiche della società digitale che è segnata dalla presenza di connessioni sempre più strette tra la sfera individuale, la sfera economica e la sfera sociale. Dal ché l'esigenza di un sempre più stretto coordinamento anche tra le diverse autorità nazionali investite di compiti in questi diversi settori della sfera umana, coordinamento che già comincia a trovare alcune espressioni sia in Italia (si pensi all'indagine conoscitiva sui *big data* del 2018) sia nel contesto europeo». Sul punto, si veda anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Principi costituzionali e intelligenza artificiale*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, pp. 451 ss., spec. p. 466, secondo cui, dinnanzi alle innovazioni dell'era digitale, «anche la risposta istituzionale deve essere globale, superando la settorializzazione delle nostre istituzioni». Proprio sul fronte delle competenze delle Autorità amministrative indipendenti, l'Autore evidenzia come si debba procedere «con più coraggio intellettuale e politico, anche ragionando sulla collocazione istituzionale delle autorità, sulla loro indipendenza, sulle loro forme di accordo, sulle modalità di selezione

talé ricordare anche il ruolo giocato in materia dal Legislatore europeo. Numerose sono le normative che riguardano la tecnologia di origine sovranazionale e così pervasive a livello interno (si pensi, al GDPR, al DSA, al DGA, fino, più di recente, all'AI Act ed al nuovo Regolamento c.d. "eIDAS 2", che modifica e integra il precedente Regolamento eIDAS)<sup>7</sup>.

Tuttavia, per tornare al quadro costituzionale più genericamente delineato poco sopra, l'art. 97, primo comma, della Costituzione è unanimemente riconosciuto come uno dei fondamenti principali dell'identità costituzionale dell'amministrazione, costituendo un riferimento essenziale anche per la sua declinazione digitale. Il principio di buon andamento, infatti, insieme a quello di imparzialità, sancisce il legame tra l'organizzazione e l'esercizio delle attività amministrative, indirizzando tutte le sue implicazioni.

In questo contesto, risulta evidente come il principio di buon andamento, nella sua elaborazione giuridica e dottrinale, si integri con il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione<sup>8</sup>.

Nel corso del tempo, come anticipato, l'attuazione del principio di buon andamento ha assunto una dimensione non solo giuridica, ma anche sociale, ponendosi come una condizione essenziale per il regolare funzionamento della vita della collettività, secondo una prospettiva – riconducibile a quella della c.d. "costituzione materiale" elaborata da Mortati<sup>9</sup> – che enfatizza l'interazione tra i principi costituzionali formali e la realtà sociale e storica. In tal senso, il principio di buon andamento non si limita a regolare l'Amministrazione, ma si espande come parametro guida nell'organizzazione pubblica, in grado di mediare i molteplici interessi pubblici presenti nell'ordinamento.

Dal punto di vista strategico, il buon andamento è strettamente legato al concetto di potere, in quanto guida e criterio di valutazione dell'esercizio coordinato dei poteri all'interno dell'ordinamento. A livello europeo, il principio trova un corrispettivo nell'art. 41 della Carta dei diritti fonda-

---

dei titolari della funzione di supervisione di [...] settori delicati», quali sono, *in primis*, quelli della privacy, della comunicazione e della concorrenza.

<sup>7</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda il recente volume di F. PIZZETTI (a cura di), *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli Editore, Torino, 2024.

<sup>8</sup> Cfr. R. CAVALLO PERIN – D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli Editore, Torino, 2020.

<sup>9</sup> Cfr. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, ed. a cura di G. Zagrebelsky, Giuffrè, Milano, 1998.

mentali dell'Unione europea (CDUE), che ha trasformato il concetto di "buona amministrazione" da un mero dovere a un vero e proprio diritto fondamentale della persona. Questa evoluzione concorre a delineare la necessità di efficienza, equità e ragionevolezza nell'azione amministrativa, elementi fondamentali per la transizione digitale.

Dal punto di vista giurisprudenziale, il principio di buon andamento è stato ampiamente riconosciuto dalla Corte costituzionale come parametro per valutare la legittimità delle scelte discrezionali del legislatore in materia amministrativa<sup>10</sup>. Tuttavia, spesso il giudizio sulla conformità di una legge al principio di buon andamento si sovrappone a quello di ragionevolezza, riducendo la specificità del parametro. Inoltre, la natura "osmotica" del principio, strettamente legata a quelli di legalità e imparzialità, può rendere difficile isolare le sue violazioni.

Nonostante tali complessità, il principio di buon andamento si estende a tutta l'attività pubblica, influenzando l'organizzazione, la gestione dei poteri amministrativi e la tutela dei diritti individuali. Il carattere digitale dell'Amministrazione rappresenta una prospettiva nuova per valutare l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica, introducendo innovazioni che rispondono alle esigenze di economicità, tempestività e continuità nell'erogazione dei servizi pubblici, come emerso in maniera cruciale durante la crisi pandemica.

La transizione digitale, dunque, si inserisce nel principio di buon andamento come elemento fondamentale non solo per l'elaborazione teorica del principio stesso, ma anche per valutare le scelte legislative in materia amministrativa. L'innovazione tecnologica, inclusa l'adozione di algoritmi nell'amministrazione pubblica, ha assunto un ruolo sempre più rilevante, in quanto strumento di efficienza e ottimizzazione. Recenti pronunce del Consiglio di Stato hanno, infatti, riconosciuto che l'utilizzo di algoritmi

---

<sup>10</sup> Trattasi di un orientamento che può farsi risalire già al finire degli anni '60 del secolo scorso, quando la Corte costituzionale ha individuato il principio del buon andamento come «cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale» (sent. 9 dicembre 1968, n. 123). Sulla base di tale presupposto, in plurime occasioni la Corte ha chiarito la centralità dell'art. 97 Cost. quale parametro del controllo di costituzionalità, specie con riferimento all'organizzazione degli uffici e al loro funzionamento, elementi rispetto ai quali le scelte dell'amministrazione devono necessariamente indirizzarsi al rispetto del principio del buon andamento (in tal senso possono considerarsi, fra tutte, le sentenze 4 febbraio 1967, n. 8, 6 ottobre 1993, n. 376, 9 luglio 2014, n. 202 e, più recentemente, 8 marzo 2023, n. 92).

nell'Amministrazione risponde ai requisiti di efficienza ed economicità richiesti dall'art. 97 della Costituzione, purché tali strumenti digitali rispettino i canoni dell'ordinamento e i principi dell'azione amministrativa<sup>11</sup>.

In particolare, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2270 del 2019, ha delineato alcuni aspetti essenziali delle procedure automatizzate che prevedono l'uso di algoritmi<sup>12</sup>.

Il Collegio ha affermato, prima di tutto, che l'introduzione di modelli decisionali e di forme gestionali innovative che si avvalgano delle tecnologie informatiche ed elettroniche risponde al principio costituzionale di buon andamento dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost, in quanto favorisce efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. In particolare, ha sancito la possibilità di farvi ricorso nello svolgimento di attività amministrative vincolate, precisando come esso possa servire a evitare la negligenza (o peggio il dolo) dei pubblici funzionari ed a garantire maggiore imparzialità nella decisione amministrativa in linea con l'art. 97 Cost. L'assenza di intervento umano in un'attività di mera classificazione automatica di istanze numerose, secondo regole predeterminate (che sono, queste sì, elaborate dall'uomo), e l'affidamento di tale attività ad un efficiente elaboratore elettronico appaiono, a parere del Consiglio di Stato, come doverose declinazioni dell'art. 97 Cost. coerenti con l'attuale evoluzione tecnologica, nonché dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990. Ciò, però, chiaramente non può comportare l'elusione dei principi cardine dell'azione amministrativa.

In altre parole, il principio di buon andamento, arricchito dalle dinamiche della digitalizzazione, si configura oggi come un criterio essenziale per valutare l'efficacia e la correttezza dell'azione amministrativa, incorporando le nuove esigenze di innovazione e adattamento tecnologico.

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sul tema dell'Amministrazione algoritmica e sui principi che la governano, cfr. E. BELISARIO – F. RICCIULLI, *Legalità algoritmica e vizi procedimentali*, in E. BELISARIO – G. CASSANO (a cura di), *Diritto di internet e della intelligenza artificiale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, pp. 149 ss., spec. 155 ss.

<sup>12</sup> Si tratta della nota vicenda relativa all'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale nei concorsi per la scuola, che ha consentito al giudice amministrativo di affermare alcuni fondamentali principi sull'assunzione di decisioni algoritmiche da parte della Pubblica amministrazione. Per una ricostruzione delle questioni sottese alla decisione citata, cfr. F. LAVIOLA, *Algoritmico, troppo algoritmico: decisioni amministrative automatizzate, protezione dei dati personali e tutela delle libertà dei cittadini alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa*, in *BioLaw Jounral*, n. 3/2020, pp. 389 ss.

Come anticipato, però, la spinta verso una maggiore digitalizzazione dell'attività pubblica risulta funzionale anche al rafforzamento del principio di imparzialità della pubblica amministrazione, grazie ad una più agevole conoscibilità dell'azione amministrativa. Ciò consente di svolgere alcune riflessioni anche sul tema della “trasparenza amministrativa”, in quanto strettamente connesso al tema della digitalizzazione. Difatti, vi è una stretta correlazione tra maggiore digitalizzazione di un Paese, maggiore trasparenza e minore corruzione percepita.

In particolare, digitalizzazione e trasparenza di una pubblica amministrazione sono direttamente proporzionali, in quanto un'Amministrazione digitale è indiscutibilmente un'amministrazione più aperta e trasparente.

Tale circostanza, lungi dal rappresentare una novità, è stata valorizzata nel corso degli ultimi anni da vari studi ed approfondimenti che, compiendo gli indici che servono a valutare la quantità e qualità del ricorso alla tecnologia digitale in un Paese – comprese le infrastrutture, le competenze e i servizi pubblici (*Digital Economy and Society Index – DESI*) e gli indicatori statistici del grado di corruzione che affligge un Paese<sup>13</sup> – hanno scoperto che la correlazione è prossima al 90%.

Nonostante negli articoli della Costituzione relativi alla pubblica amministrazione non venga menzionato espressamente, è pacifico che il principio di trasparenza affondi le proprie radici precipuamente negli artt. 97 e 98 Cost. relativi all'amministrazione; in particolare, il fondamento costituzionale della trasparenza può essere ravvisato principalmente nell'art. 97, in quanto essa è considerata un portato del principio di “buon andamento” della pubblica amministrazione. Eppure, non si può ignorare come la trasparenza sia correlata non esclusivamente ai due articoli innanzi richiamati, ma all'intero sistema costituzionale, e quindi: all'art. 1 Cost., in quanto connaturata al principio democratico; agli artt. 2 e 3 Cost., se si assume la prospettiva di un'amministrazione pubblica che agisca per permettere il pieno sviluppo della persona umana nella sua dimensione sociale; all'art. 21 Cost., dal momento che esso comporta non solo la libertà di informare, ma anche il diritto dei cittadini ad essere informati; all'art. 28 Cost., che prevede da un lato il dovere dei funzionari di «dare pubblico conto», cui dall'altro corrisponde specularmente il diritto dei cittadini di «rendersi conto»; all'art. 54 Cost., infine, che conforma alla disciplina e all'onore

---

<sup>13</sup> Fra i vari studi, si veda la classifica dei Paesi meno corrotti elaborata da Transparency International: <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione/>.

l'esercizio delle funzioni pubbliche e implica, dunque, un diritto ad una “buona amministrazione”.

### 3. L'evoluzione dei servizi pubblici nell'era digitale

Posto che, come esposto, il quadro costituzionale, anche nella lettura giurisprudenziale, non solo non sembra ostacolare, ma anzi incentiva l'utilizzo delle tecnologie, sia al fine di efficientare i procedimenti interni, sia al fine di erogare servizi migliori ai cittadini, occorre valutare, a questo punto, se il Legislatore ha operato correttamente al fine di raggiungere tali obiettivi.

In Italia, a fronte di un'economia fortemente basata sulle informazioni e sui dati, il processo di “informatizzazione” della pubblica amministrazione è ben avviato da diversi anni. Gli sforzi compiuti per passare dalla tradizionale amministrazione di matrice ottocentesca alla c.d. “Amministrazione 4.0”, cioè quella dell'algoritmo e delle decisioni automatizzate, sono stati molti e il Paese è tutt'ora impegnato in questa sfida, che richiede di mettersi in linea con il contesto economico e tecnologico della terza decade del terzo millennio.

In particolare, già a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, il Legislatore nazionale ha iniziato ad introdurre le prime disposizioni sull'uso della tecnologia e dell'informatica all'interno della pubblica amministrazione, ma si trattava ancora di interventi frammentati, adottati nell'ambito di una più ampia riforma volta alla riorganizzazione e alla modernizzazione dell'apparato pubblico.

La svolta fondamentale nel cammino della digitalizzazione della pubblica amministrazione italiana è segnata dall'adozione del d.lgs. 7 marzo 2005 n. 82, il c.d. Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), espressione dell'innovazione – culturale oltre che materiale – che l'informatica ha imposto all'amministrazione. Si tratta di un testo che l'Italia ha adottato a seguito della Comunicazione del 26 settembre 2003 della Commissione europea su «*Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*», quest'ultimo definito nella stessa Comunicazione come «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle Pubbliche Amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze *al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche*».

Il CAD si colloca proprio all'interno del solco delineato dalla Commissione europea, rappresentando un intervento normativo che, per

la prima volta, ha disciplinato sistematicamente l'impiego della tecnologia informatica all'interno della pubblica amministrazione, mutando altresì la disciplina sull'atto e sul procedimento amministrativo, come denota la più recente aggiunta dell'art. 3-*bis* alla legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241), secondo cui «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

In secondo luogo, occorre ricordare brevemente l'introduzione della c.d. Carta della cittadinanza digitale<sup>14</sup>, con l'art. 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che ha individuato un nucleo minimo dei diritti di cittadinanza digitale per cittadini e imprese. Inoltre, sulla base della delega contenuta in quest'ultima disposizione, sono stati emanati il d.lgs. 22 agosto 2016, n. 179 e il d.lgs. 13 dicembre 2017, n. 217. Questi due interventi normativi non solo si sono occupati di emendare il CAD, rendendolo più chiaro e meno sovrabbondante dal punto di vista normativo, ma ne hanno anche esteso notevolmente l'ambito di applicazione. Infatti, se inizialmente esso era destinato solamente ad alcune pubbliche amministrazioni (quelle previste dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) e alle società ed enti inseriti nel conto economico consolidato dello Stato, tra il 2016 e il 2017 il CAD è stato esteso sia ai gestori di servizi pubblici (comprese le società quotate, in relazione ai servizi di pubblico interesse), sia alle società a controllo pubblico, così come individuate in base al d.lgs. n. 175 del 2016. Peraltro, ai sensi dell'art. 2 comma 3, per quanto riguarda varie tematiche, come la disciplina dei documenti informatici o dell'identità digitale, il CAD si applica anche ai privati.

Ciò che più rileva, però, con riferimento ai diritti digitali e ai corrispondenti obblighi digitali posti in capo all'amministrazione è l'effettività della tutela nel caso in cui gli stessi siano violati. Difatti, negli anni si è assistito, parallelamente, alla sempre maggiore valorizzazione dei diritti digitali ed al rafforzamento degli strumenti di tutela messi a disposizione dei cittadini digitali.

A fianco di tali misure legislative, è stata creata, già nel 2012, l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Quest'Agenzia – sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro da lui delegato e operante sulla base di principi di autonomia organizza-

---

<sup>14</sup> Sul punto, si veda F. RICCIULLI, *I diritti digitali; verso un'identità unica europea*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, speciale n. 1/2024, pp. 190 ss.

tiva, tecnico-operativa, gestionale, di trasparenza e di economicità – assolve all'importante compito di assicurare il coordinamento informatico dell'Amministrazione statale, regionale e locale, per implementare lo sviluppo tecnologico e informatico delle Amministrazioni pubbliche.

#### 4. La sfida del PNRR: verso una società digitale inclusiva.

Ed è proprio nel solco di questa evoluzione normativa che si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Difatti, come emerso dal quadro delineato brevemente fino ad ora, il PNRR è stato approvato in un contesto normativo e sociale già sufficientemente sensibile rispetto alle esigenze di digitalizzazione dell'apparato amministrativo. Tuttavia, l'adozione del Piano cela un obiettivo particolarmente ambizioso: sfruttare la crisi da Covid-19 come un'opportunità per portare l'Italia ad un punto più avanzato di quando è stata colpita dalla pandemia.

Da questo punto di vista, non vi è dubbio che l'emergenza sanitaria da Covid-19 abbia accelerato in modo significativo il processo di digitalizzazione del Paese, travolgendo anche la pubblica amministrazione. Quest'ultima ha dovuto riorganizzare i propri servizi a distanza, non solo per ridurre la presenza fisica di dipendenti e utenti, ma anche per garantire, almeno nel loro nucleo essenziale, quei diritti limitati dalle misure restrittive imposte per contrastare la pandemia. Basti pensare al caso del diritto all'istruzione, rispetto al quale l'utilizzo di strumenti digitali e della c.d. "didattica a distanza", pur con tutti i suoi limiti, ha comunque consentito in un primo momento agli studenti di poter svolgere lezione nonostante la chiusura delle scuole e delle Università<sup>15</sup>.

Ebbene, è proprio partendo da simili circostanze che le riforme previste dal PNRR tentano, da un lato, con un orizzonte temporale ravvicinato, di riparare i danni economici e sociali causati dalla crisi pandemica e, dall'altro lato, con obiettivi senz'altro di più di lungo termine, di porre rimedio a

---

<sup>15</sup> Sul punto, v. G. MATUCCI, *La scuola nell'emergenza pandemica, fra inclusione e solidarietà*, in *Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 623 ss., spec. p. 628. L'Autrice evidenzia come, nella prima fase, a fronte dell'avvento di un *virus* sostanzialmente sconosciuto, «l'uso della tecnologia non può essere considerato, in tutto e per tutto, una scelta biasimevole. Non v'è dubbio, infatti, che l'impiego degli strumenti informatici abbia consentito, almeno nell'immediato, di assicurare una *continuità* all'erogazione del servizio».

storiche diseguaglianze ed inefficienze che tradizionalmente caratterizzano la nostra società<sup>16</sup>.

Lo dimostra la presenza di tre assi strategici di stampo inclusivo-solidaristico – condivisi a livello europeo – attorno a cui ruota l'intero Piano e che sono: “*Digitalizzazione e innovazione*”, “*Transizione ecologica*” e “*Inclusione sociale*”.

Per quanto riguarda il primo asse (“*Digitalizzazione e innovazione*”), non vi è dubbio che il Piano tenti di raccogliere una diffusa esigenza di digitalizzazione dell'apparato amministrativo e produttivo. Difatti, come si chiarisce espressamente nello stesso PNRR, la digitalizzazione del Paese possiede una natura trasversale, incidente sull'intero assetto di riforme. I riferimenti sono numerosissimi e riguardano ambiti che trovano la loro disciplina in apposite Missioni del PNRR. Solo per citarne alcuni: il necessario aggiornamento tecnologico dei processi produttivi o delle infrastrutture (Missioni 2 e 3); la scuola, nei programmi didattici, nelle competenze di docenti e studenti (Missione 4); la sanità, specie per quanto riguarda le infrastrutture ospedaliere, i dispositivi medici, le competenze e l'aggiornamento del personale, al fine di garantire un miglior livello di assistenza sanitaria (Missioni 5 e 6).

Ma non vi è dubbio che è soprattutto sul fronte dei servizi resi dalla pubblica amministrazione in favore dei cittadini che il PNRR tenta di realizzare un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese. Com'è noto, al tema è dedicata un'apposita Missione (“*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*”) e, più nello specifico, un'apposita Componente che delinea un imponente piano di riforme *ad hoc*: la Componente “*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*”. Trattasi, tra l'altro, di uno degli investimenti più cospicui messi in campo a livello europeo, dal momento che il Governo italiano ha deciso di destinare circa il 21,05% delle risorse del PNRR (40,29 miliardi di euro) alla prima Missione, di cui 9,75 miliardi sono destinati alla “*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*” e 23,89 alla “*Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo*” (Missione 1, Componente 2).

In generale, la Missione 1 ha l'obiettivo di ridurre i divari strutturali in termini di competitività, produttività e digitalizzazione. Questo approccio integrato – che ha giustificato l'adozione di un'unica Missione – intende

---

<sup>16</sup> Per un approfondimento sul tema, sia consentito un rinvio a C. COLAPIETRO – S. BARBARESCHI – A. GIUBILEI (a cura di), *La solidarietà al tempo della pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

generare un impatto significativo sugli investimenti privati e sull’attrattività dell’Italia, attraverso un ampio ventaglio di interventi che coinvolgono la Pubblica amministrazione, il sistema produttivo, il turismo e la cultura.

In particolare, la Componente 1 di tale Missione mira a trasformare radicalmente la pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata proprio sulla digitalizzazione. L’obiettivo è rendere l’Amministrazione pubblica un’alleata efficace per cittadini e imprese, offrendo servizi sempre più efficienti e facilmente accessibili. A tal fine, nell’adozione del PNRR, il Legislatore sembrerebbe aver scelto di agire su due fronti paralleli.

Da un lato, su un piano “oggettivo”, potenziando l’infrastruttura digitale del Paese, accelerando la migrazione delle Amministrazioni al *cloud*, migliorando l’interoperabilità tra gli enti pubblici, semplificando le procedure secondo il principio del “*once only*” (secondo cui le PA non devono richiedere a cittadini e imprese informazioni già fornite precedentemente) e potenziando la sicurezza informatica del sistema Paese.

Dall’altro lato, su un piano “soggettivo”, il Piano di riforme risulta improntato ad ampliare i servizi digitali per i cittadini, migliorandone l’accessibilità e uniformando i processi prioritari delle Amministrazioni centrali agli standard europei. L’offerta di servizi digitali da parte della PA viene affiancata da interventi volti a supportare l’acquisizione e il miglioramento delle competenze digitali di base (in coordinamento con altre Missioni, in particolare la Missione 4, che include interventi dedicati alle competenze STEM ed al rafforzamento degli Istituti Tecnici Superiori). A completamento degli interventi di digitalizzazione, e contribuendo agli stessi obiettivi di produttività, competitività ed equità, la Componente 1 prevede anche il rafforzamento delle competenze del personale della PA e una significativa semplificazione burocratica.

Date queste premesse, il PNRR si è posto come un’occasione senza precedenti per l’Italia di modernizzare la propria Amministrazione e di avvicinarsi ai modelli di *e-government* più avanzati. Come visto, al cuore di questo processo di trasformazione c’è proprio la digitalizzazione dei processi, un fenomeno che investe profondamente la vita di tutti i giorni e che pone sfide inedite per la tenuta di quei principi costituzionali richiamati in apertura.

La digitalizzazione, infatti, non è solo una questione tecnologica, ma incide profondamente sui diritti e sulle libertà fondamentali dei cittadini. Come è stato osservato in dottrina, infatti, «nella società digitale, [...] accade che ciascun diritto fondamentale finisce per assumere una dimensione bifronte, mostrando accanto al volto tradizionale, il suo doppio di-

gitale, così che si possa parlare di identità personale e di identità digitale, di sicurezza e di sicurezza informatica o *cybersicurezza*, di uguaglianza e di disuguaglianza digitale o *digital divide*, di doveri costituzionali di solidarietà e di solidarietà digitale e via dicendo»<sup>17</sup>.

Al riguardo, non si può non considerare come la raccolta, l'elaborazione e la conservazione massiccia di dati personali, la dematerializzazione dei documenti e la digitalizzazione dei processi amministrativi pongano interrogativi cruciali in merito al rispetto di plurimi principi costituzionali posti a tutela del cittadino. Il PNRR, con le sue numerose iniziative di digitalizzazione, ha l'opportunità di promuovere un modello di sviluppo digitale che rispetti tali principi, implementando le riforme previste attraverso un'attenta valutazione della loro ricaduta sociale ed economica, nel tentativo di costruire una società digitale, non solo più efficiente, ma anche più giusta ed inclusiva.

Basti pensare a quanto avvenuto con l'avvento del Covid-19. Durante il periodo pandemico, tutti abbiamo avuto la possibilità di rilevare l'importanza dell'accesso ai servizi digitali da parte dei cittadini ed è dunque proprio in quell'occasione che, forse per la prima volta in Italia, abbiamo percepito la profonda iniquità che determina la mancanza di competenze digitali. Difatti, tale circostanza ha rappresentato, per molti, una barriera insormontabile all'accesso a servizi essenziali, creando una disparità di trattamento ingiustificata.

Così, dopo una prima fase di digitalizzazione imposta dall'avvento inatteso del *virus*, è diventato evidente il bisogno di rendere permanenti i cambiamenti imposti dalla pandemia e di stabilizzare le esigenze nate da una contingenza per modernizzare l'amministrazione pubblica e diffondere maggiori competenze digitali tra i cittadini. La transizione digitale è, quindi, diventata una delle leve principali per la ripresa post-pandemia, plasmando l'intero PNRR.

L'obiettivo principale di tali riforme non è solo garantire la competitività del Paese attraverso investimenti in tecnologie e infrastrutture digitali, ma anche, e soprattutto, ridurre il cosiddetto *digital divide* (o “divario digitale”) tra chi ha accesso alle tecnologie dell'informazione e chi ne è escluso. Le cause di questo divario possono essere molteplici (soprattutto economiche, sociali e anagrafiche), ma il risultato comune è un aumento

---

<sup>17</sup> Così A. IANNUZZI – F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1/2023, p. 12.

delle disuguaglianze, poiché impedisce a molti di accedere a servizi pubblici fondamentali che richiedono l'uso di strumenti digitali.

A tal riguardo, nel Piano si chiarisce che «gli sforzi di trasformazione digitale di infrastrutture e servizi [...] sono accompagnati da interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini, per garantire un sostegno robusto e pervasivo al compimento del percorso di alfabetizzazione digitale del Paese». L'obiettivo principale di tali interventi è quello di «supportare le fasce della popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del *digital divide*, in qualche modo “l'ultimo miglio” delle conoscenze digitali»<sup>18</sup>.

Dunque, come già messo in luce da una parte della dottrina, il PNRR si muove – almeno nelle intenzioni – «nella direzione di realizzare finalmente una pedagogia digitale in favore del cittadino [...]», soprattutto nella parte che mira a potenziare le competenze digitali di insegnamento e apprendimento attraverso la realizzazione di progetti nazionali per lo sviluppo di modelli innovativi di didattica digitale e di curriculum per l'educazione digitale e per la diffusione delle azioni del PNRR, relative alla didattica digitale integrata e alla didattica innovativa nelle scuole (all'interno dell'investimento 2.1 “Didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico”)»<sup>19</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

Le profonde innovazioni brevemente analizzate fino ad ora, grazie anche alla spinta verso la digitalizzazione imposta dal PNRR, pongono alla

<sup>18</sup> V. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, p. 95. Sul punto, cfr. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 285 ss., spec. pp. 291 s., il quale evi-denzia come le reti di telecomunicazione – pur avendo consentito di continuare a svolgere alcune imprescindibili funzioni pubbliche – abbiano messo in luce che «chi era già attrezzato sul piano tecnologico e culturale per sostenere un uso più intenso delle tecnologie digitali ha affrontato l'emergenza con minori disagi, mentre coloro che non disponevano di risorse tecniche e cognitive adeguate hanno visto peggiorare gravemente la propria condizione». In queste circostanze – prosegue l'Autore – «i soggetti più penalizzati dal divario digitale non sono stati in grado di ricevere quell'ausilio che gli avrebbe consentito di superare in parte le limitazioni imposte dal *lockdown* al godimento di fondamentali diritti sociali, quali il diritto alla tutela della salute, il diritto all'istruzione (e, per certi versi, il diritto al lavoro)».

<sup>19</sup> Così A. IANNUZZI – F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, cit., p. 24.

dottrina costituzionalistica un quesito cruciale: la Costituzione repubblica-na del '48 è in grado di sostenere la rivoluzione digitale?

Questa domanda non si pone oggi per la prima volta nelle riflessioni della dottrina, ma senza dubbio sta assumendo una portata inedita. Nel contesto giuridico influenzato dalle innovazioni tecnologiche, infatti, si è discusso a lungo circa l'esigenza di un intervento di revisione costituzionale per garantire una tutela adeguata ai cosiddetti "nuovi diritti" connessi alla digitalizzazione. Ma – come anticipato – il tema acquisisce giorno dopo giorno nuove conformazioni, facendosi più pressante.

Questo perché, se in un primo momento tali riflessioni hanno coinvolto esclusivamente le tradizionali libertà negative o libertà "dallo Stato" – si pensi, in particolare, alla libertà di manifestazione del pensiero *online*, alle potenzialità che la rete offre per la libertà di iniziativa economica privata o, ancora, alla libertà personale nella sua nuova veste di tutela dei dati della persona – oggi il discorso deve necessariamente estendersi anche alle libertà positive o libertà "mediante lo Stato" ed, in particolare, all'esercizio dei diritti sociali.

La spinta verso la digitalizzazione dell'attività amministrativa, infatti, incide sull'*effettività* dei diritti, una circostanza che legittimamente riporta alla domanda posta poc'anzi, sulla necessità o meno di assicurare copertura costituzionale alla possibilità di accedere ad Internet, divenuta una condizione imprescindibile per assicurare la fruibilità dei servizi erogati dall'Amministrazione.

Tuttavia, alla luce dell'evoluzione normativa e dell'attività del legisla-tore, sembrerebbe potersi ritenere che il rafforzamento della normativa primaria e l'implementazione di adeguate forme di tutela consentano di rispondere efficacemente alle sfide emergenti, senza che vi sia la necessità di apportare modifiche alla Carta costituzionale.

Un esempio che – almeno ad avviso di chi scrive – dimostra l'efficacia dell'intervento normativo primario, senza necessità di modifiche costituzionali, è rappresentato dall'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023, emanato proprio in attuazione delle riforme previste dal PNRR<sup>20</sup>. Questo intervento normativo, oltre a intro-durre la completa digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, a

---

<sup>20</sup> Per una ricostruzione delle principali novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, si veda A. BARONE, *I contratti pubblici*, in A. BARONE – C. COLAPIETRO – G. SERGES, *Diritto pubblico per l'Economia e gli Studi sociali*, Giappichelli, Torino, 2024, 361 ss., che evidenzia, per l'appunto, come «la riforma dei contratti pubblici costituisce una

decorrere da gennaio 2024, anche nell'ottica di promuovere la trasparenza, si distingue per aver codificato, all'art. 30, una disciplina pionieristica in materia di Intelligenza artificiale, applicabile nell'ambito dei procedimenti amministrativi relativi ai contratti pubblici.

La disposizione di cui all'art. 30, infatti, promuove l'automazione dei procedimenti amministrativi, prevedendo espressamente l'utilizzo di sistemi di Intelligenza Artificiale per ottimizzare l'efficienza e la trasparenza delle procedure. Sebbene tale previsione al momento sia circoscritta al settore dei contratti pubblici, essa potrebbe fungere da modello per l'implementazione di processi analoghi in altri ambiti dell'Amministrazione pubblica. Questo intervento normativo dimostra come l'ordinamento, mediante la normativa primaria, sia in grado di fornire risposte adeguate alle esigenze poste dall'innovazione tecnologica, senza necessità di ricorrere ad una revisione costituzionale.

Del resto, il 20 maggio 2024, il Governo ha presentato alle Camere un disegno di legge recante *“Disposizioni e delega al Governo in materia di Intelligenza artificiale”*, attualmente in corso d'esame in Commissione<sup>21</sup>. Le disposizioni contenute nel testo non sono particolarmente innovative, ma vengono ribaditi i principi già affermati da tempo dalla normativa e dalla giurisprudenza sul tema. Viene, in generale, incentivato l'utilizzo di sistemi di Intelligenza artificiale nell'ambito della Pubblica amministrazione per favorire l'efficienza dell'attività amministrativa, ma garantendo sempre l'imputabilità della stessa ad un essere umano e il rispetto dei principi di trasparenza, sicurezza e tracciabilità<sup>22</sup>.

---

“riforma abilitante” in quanto funzionale a garantire la stessa attuazione del PNRR, in linea con le indicazioni dell’Unione Europea».

<sup>21</sup> Trattasi dell’Atto Senato n. 1146 (v. <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58262.htm>), attualmente all’esame delle Commissioni riunite 8<sup>a</sup> (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 10<sup>a</sup> (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

<sup>22</sup> A ben vedere, una simile previsione può rinvenirsi già nell’art. 22 GDPR, in base al quale «l’interessato ha diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona». Secondo A. IANNUZZI – F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, cit., p. 26, una simile previsione «dovrebbe auspicabilmente essere estesa ad ogni aspetto della relazione fra uomo e macchina ed assumere carattere universale. Per effetto di questa estensione si inizierebbe effettivamente ad avviare quell’operazione di individuazione della definizione di ciò che

Analoghe considerazioni possono essere formulate in relazione al riconoscimento del diritto di accesso a Internet, un tema oggetto da anni di ampio dibattito nel panorama giuridico, in particolare grazie alle autorevoli riflessioni di studiosi come Stefano Rodotà<sup>23</sup>, il quale sosteneva la necessità di introdurre una specifica previsione costituzionale a tutela di tale diritto. Tuttavia, l'evoluzione della normativa primaria ha, di fatto, superato tale esigenza.

Il diritto di accesso a Internet, infatti, trova oggi fondamento in fonti di rango primario, quali il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) e il Codice delle comunicazioni elettroniche, che disciplinano l'accesso alla rete e ne garantiscono la fruibilità quale elemento essenziale dell'inclusione digitale e sociale. Queste previsioni normative dimostrano come l'ordinamento giuridico sia in grado di riconoscere e tutelare i diritti connessi alla digitalizzazione all'interno del quadro normativo esistente, rendendo superfluo un intervento di revisione della Carta costituzionale. Da considerare anche il fatto che una modifica della Costituzione, alla luce della velocità con cui si evolvono le tecnologie, rischierebbe di renderla immediatamente obsoleta.

Tuttavia, nonostante i progressi normativi compiuti, permangono sfide aperte che richiedono un intervento incisivo da parte del Legislatore, in particolare riguardo all'alfabetizzazione digitale e alla riduzione del *digital divide*, su cui ci siamo soffermati poco sopra in merito a quanto previsto al riguardo dal PNRR. La digitalizzazione, infatti, se non accompagnata da adeguati strumenti formativi e da politiche di inclusione, rischia di divenire un fattore di esclusione sociale, anziché di partecipazione democratica e accesso equo ai servizi pubblici.

L'azione legislativa deve quindi essere orientata non solo alla regolamentazione dei nuovi diritti, ma anche a garantire che tali diritti possano essere effettivamente esercitati da tutti i cittadini, a prescindere dal livello di istruzione o dalle condizioni socio-economiche. Pertanto, sebbene non vi sia la necessità di intervenire sulla Costituzione, è imprescindibile raffor-

---

deve restare nella disponibilità dell'uomo ed essere protetto dai rischi di ingerenza delle tecnologie intelligenti».

<sup>23</sup> Si vedano, in particolare, S. RODOTÀ, *Una Costituzione per Internet?* in *Pol. dir.*, n. 3/2010, pp. 337 ss. e ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 386. Come noto, tale posizione è poi anche confluita in un disegno di legge costituzionale (Atto Senato n. 2485, presentato in data 6 dicembre 2010), volto all'introduzione dell'art. 21-bis in Costituzione, relativo proprio al riconoscimento del diritto di accesso ad internet.

zare l’attuazione di politiche pubbliche finalizzate a colmare il divario digitale e a promuovere una diffusa alfabetizzazione digitale, condizione necessaria per il godimento pieno dei diritti connessi alla rivoluzione digitale.

In conclusione, l’attività legislativa recente dimostra come l’ordinamento giuridico italiano sia sufficientemente dinamico e flessibile da affrontare le nuove sfide poste dalla digitalizzazione, senza la necessità di una modifica della Costituzione. Il caso del Codice dei contratti pubblici e la regolamentazione dell’Intelligenza artificiale rappresentano esempi tangibili di come il Legislatore possa intervenire efficacemente per disciplinare fenomeni innovativi nell’ambito della normativa primaria. Similmente, il riconoscimento del diritto di accesso a Internet in fonti normative di rango primario evidenzia come i cosiddetti “nuovi diritti” dell’era digitale possano essere adeguatamente tutelati all’interno dell’attuale assetto normativo, senza necessità di modifiche formali alla Carta costituzionale.

Tuttavia, rimangono cruciali le sfide legate alla diffusione dell’alfabetizzazione digitale e alla riduzione del divario digitale, affinché la digitalizzazione non divenga un ostacolo, bensì un’opportunità di inclusione e partecipazione per l’intera collettività.

L’ordinamento costituzionale, quindi, appare idoneo a rispondere alle esigenze del presente, attraverso una legislazione ordinaria che sappia tutelare i diritti emergenti senza alterare i principi fondanti del nostro sistema costituzionale.



FEDERICA FABRIZZI

# La formazione del consenso, la rappresentanza, il Parlamento nell'era della digitalizzazione

SOMMARIO: 1. Il potere ed il consenso. Breve premessa, scontata ma necessaria. - 2. Informazione digitale: è cambiato il mezzo ed è cambiato il modo. - 3. La comunicazione in ambiente digitale: disintermediata, rapida, polarizzante. - 4. La discussione pubblica, oggi. - 5. Le nuove tecnologie nelle istituzioni: *Parliament in the loop*.

## 1. Il potere ed il consenso. Breve premessa, scontata ma necessaria

Che sistema mediatico e sistema democratico siano tra di loro strettamente interdipendenti è evidenza talmente nota che non occorre tornare a spendere parole su questo. Basta andare a rileggere *Storia e critica dell'opinione pubblica*<sup>1</sup>, testo fondamentale di Jürgen Habermas in cui viene messa perfettamente in luce la natura del legame tra comunicazione e democrazie liberali per rendersi conto di come la creazione del consenso sia «presupposto non aggirabile per il funzionamento degli ordinamenti democratici»<sup>2</sup>.

Altrettanto risaputo è che, da sempre, il potere ha avuto la necessità di indirizzare il consenso ed ha, dunque, tentato di controllare i mezzi di informazione per conformare l'opinione pubblica. Non è un caso che in tutti gli indici volti a misurare lo stato di salute di una democrazia, tra i parametri considerati vi sia sempre il rapporto tra autorità pubbliche e mezzi di informazione.

---

<sup>1</sup> J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 2005, (prima edizione 1962).

<sup>2</sup> B. CARAVITA, *Social network, formazione del consenso, istituzioni politiche: quale regolamentazione possibile?*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, p. 4 e ora anche in A. POGGI, F. FABRIZZI, F. SAVASTANO, *Social Network, formazione del consenso, intelligenza artificiale. Itinerario di un percorso di ricerca di Beniamino Caravita*, Sapienza University Press, Roma, 2023, p. 25.

La libertà di informazione, nella nota duplice accezione di informare ed essere informati<sup>3</sup>, consente la diffusione di opinioni minoritarie o dissidenti, è tutela del pluralismo, ed è soprattutto garanzia di diffusione di un sano discorso pubblico; è dunque presidio per la tenuta degli ordinamenti democratici. Come ha sottolineato la storica Simona Colarizi nel suo lavoro di ricerca *L'opinione degli italiani sotto il regime 1929-1943*, se nei sistemi democratici l'opinione pubblica si sviluppa all'interno della società civile attraverso la discussione razionale e la contrapposizione tra correnti di opinioni diverse, «il quadro è, invece, completamente rovesciato nei sistemi dittatoriali» dove «nessuna delle condizioni base di un'opinione pubblica esiste: né lo scontro di idee, né il confronto attraverso un libero dibattito, né i canali liberi per manifestarsi»<sup>4</sup>. Non è certamente un caso che nella sent. 84/1969 la Corte costituzionale abbia riconosciuto il carattere fondamentale – anzi «fondamentalissimo»<sup>5</sup> – dell'art. 21 Cost. e lo abbia fatto utilizzando quella mirabile formula di sintesi che lo qualifica come «pietra angolare dell'ordine democratico».

Anche solo guardando alla storia nazionale, il Novecento italiano è concreta dimostrazione di quanto conti il controllo dei mezzi di informazione, di quanto la fabbrica del consenso – per citare il titolo di un'altra opera storica di Ph. V. Cannistraro<sup>6</sup> – sia stata determinante nell'affermazione della dittatura fascista, che a partire dal 1926 mette in piedi una serie di interventi che toccano tutti i mezzi di comunicazione allora noti, dai giornali, alla radio (per Mussolini l'obiettivo di “una radio in ogni casa” aveva la stessa valenza della battaglia del grano), al cinema<sup>7</sup>, con una attenzione all'utilizzo delle tecnologie allora più innovative – si pensi all'intuizione

<sup>3</sup> Sulla distinzione tra i due profili, resta di grandissimo interesse il “dialogo” tra Alessandro Pace e Nicòlò Lipari e in A. PACE, *Libertà di informare e diritto ad essere informati: due prospettive a confronto nell'interpretazione e nelle prime applicazioni dell'art. 7, primo comma, del t.u. della radiotelevisione*, datato 6 novembre 2007 e consultabile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dottrina/libertadiritti/pace.html#\\_ftn34](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/libertadiritti/pace.html#_ftn34)

<sup>4</sup> S. COLARIZI, *L'opinione degli italiani sotto il regime 1929-1943*, Laterza, Bari, 2000, p. 4.

<sup>5</sup> E. CHELI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media*, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_internazionali/RI\\_20130606\\_CHELI.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_internazionali/RI_20130606_CHELI.pdf)

<sup>6</sup> PH. V. CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso*, Laterza, Bari, 1975.

<sup>7</sup> S. COLARIZI, *L'opinione...*, cit., p. 6-7.

della creazione dell'Istituto Luce – che è già stata ampiamente sottolineata in letteratura<sup>8</sup>.

Ma non occorre neppure arrivare agli estremismi dei contesti totalitari per avere contezza del fatto che i *media* pesano: nel film *Quarto potere*, il protagonista, interpretato da Orson Welles, ad un certo punto afferma: «Lei si preoccupa di quello che pensa la gente? Su questo argomento posso illuminarla, io sono un'autorità su come far pensare la gente. Ci sono i giornali, per esempio; sono proprietario di molti giornali da New York a San Francisco».

Tornando all'Italia, quando a metà degli anni Novanta si dovette affrontare la questione di disciplinare l'ingresso in politica di un proprietario tv, lo si fece con l'adozione, da parte del governo Dini, di un decreto-legge che istituiva una rigorosa parità di tempi nelle presenze televisive delle forze politiche, la nota *par condicio*<sup>9</sup>. Ma il tema dell'influenza del mezzo televisivo è rimasto, nonostante ed a prescindere dalla regolazione, tanto che la casalinga di Voghera è diventata, nel linguaggio comune, l'emblema della donna di provincia non particolarmente colta che fruisce passivamente della programmazione televisiva con scarso senso critico e capacità di giudizio, grata, anche elettoralmente grata, a chi le ha messo a disposizione la televisione commerciale.

Nulla di nuovo, dunque: «L'opinione pubblica – come ha scritto Gramsci - è il contenuto politico della volontà politica pubblica che potrebbe essere discorde: perciò esiste la lotta per il monopolio degli organi dell'opinione pubblica: giornali, partiti, parlamento, in modo che una sola forza modelli l'opinione e quindi la volontà politica nazionale, disponendo i discorsi in un pulviscolo individuale e disorganico»<sup>10</sup>.

Venendo all'oggi, consci di questa connessione tra sistema mediatico e assetto democratico, i giuspubblicisti hanno rivolto correttamente la propria attenzione alla questione di *chi* detiene il controllo dei nuovi mezzi di comunicazione, al tema di quanto siano influenti in questo contesto le grandi piattaforme, a quanto conti chi possiede i dati – ed in particolare i

<sup>8</sup> T. COLE, *The Italian Ministry of Popular Culture*, in *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 2, No. 3/1938, p. 432, 433; E. G. LAURA, *Le stagioni dell'aquila: storia dell'istituto LUCE*, Ente dello spettacolo, Roma, 2000, p. 13 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. B. CARAVITA, *Social Network...*, cit, p. 3.

<sup>10</sup> A. GRAMSCI, *Quaderni dal carcere*, vol. 7, Einaudi, Torino, 1975, p. 83.

grandi dati aggregati, i *big data* – e che potere abbia chi ha la capacità di analizzare quei dati e di trarre da essi indicazioni predittive<sup>11</sup>.

Che rilevanza abbia in questo contesto il potere privato, detentore appunto dei nuovi mezzi di informazione, ma soprattutto del *know how*, del loro funzionamento – quanto conti, quindi, chi conosce l’algoritmo – è stato già ampiamente detto ed è, dunque, questione sulla quale non occorre soffermarsi ulteriormente<sup>12</sup>. E questo non certo nell’intento di ridimensionare il problema o per qualificarlo come un tema poco rilevante: lo è massimamente, ma è già “vecchio”, perché siamo venuti a conoscenza dello scandalo Cambridge Analytica nell’ormai lontano 2018, il referendum sulla Brexit, notoriamente influenzato dall’utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione, è addirittura di due anni precedente e Donald Trump, eletto nel gennaio 2017 alla Casa Bianca, è nel frattempo tornato ad esser presidente degli Stati Uniti, dopo 4 anni di mandato di Joe Biden.

Sul finire del 2024 abbiamo persino assistito ad una pronuncia della Corte costituzionale rumena che ha annullato le elezioni presidenziali perché – come si legge nella sentenza stessa – il voto degli elettori rumeni è stato manipolato e vi sarebbe stata una distorsione del principio di pari opportunità tra i candidati alle elezioni presidenziali per via di un utilizzo non trasparente delle tecnologie digitali e dell’intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale<sup>13</sup>.

Dunque, sul ruolo e sulle responsabilità delle piattaforme, dell’algoritmo, dei sistemi di raccomandazione che sono alla base del funzionamento

---

<sup>11</sup> Alcune considerazioni più approfondite su questo in F. FABRIZZI, L. DURST (a cura di), *Controllo e predittività. Le nuove frontiere del costituzionalismo nell’era dell’algoritmo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 11 e ss.

<sup>12</sup> Tra i tanti contributi, almeno F. PARUZZO, *I sovrani della rete. Piattaforme digitali e limiti costituzionali al potere privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022; M. BETZU, *Poteri pubblici e poteri privati nel mondo digitale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 2/2021; S. SASSI, *Disinformazione contro Costituzionalismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

<sup>13</sup> La traduzione della sentenza della Corte costituzionale rumena n. 32 del 6 dicembre 2024 è disponibile sul sito di *Nomos. Le attualità nel diritto*, [https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/02/Decisione-n.-322024.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2025/02/Decisione-n.-322024.pdf?utm_source=chatgpt.com). Il passaggio menzionato si riferisce al n. 11 della sentenza, p. 4. Per un primo commento a tale pronuncia v. S. SASSI, A. STERPA, *La Corte costituzionale della Romania difende la democrazia liberale dalla disinformazione. Prime note sulla sentenza n. 32 del 6 dicembre 2024*, in *federalismi.it*, n. 4/2025.

dei *social media*, ci si sta giustamente interrogando già da tempo e da tempo la potenza del mezzo è all'attenzione anche dei costituzionalisti.

Beniamino Caravita, in un editoriale di gennaio 2021 ispirato alla allora recente vicenda della chiusura del profilo social di Donald Trump da parte delle piattaforme gestite da Mark Zuckerberg, scriveva allarmato: «C'è un grande pericolo per la democrazia: si può permettere a soggetti privati, titolari di posizioni egemoniche e prive di concorrenza nei rispettivi mercati, il cui comportamento è ispirato a finalità di lucro, di decidere sui comportamenti dei soggetti politici?».<sup>14</sup>

In quell'editoriale Caravita invocava regole per la rete e occorre dire che negli anni successivi, da allora ad oggi, questo suo auspicio non è certamente andato disatteso: l'Unione europea si è prodotta in uno sforzo regolatorio notevole, a parere di alcuni persino eccessivo e ridondante (Oreste Pollicino ha parlato di ipertrofia<sup>15</sup>), la cui efficacia, peraltro, è ancora tutta da valutare<sup>16</sup>.

Ma nella sua riflessione Beniamino Caravita aggiungeva anche – centrando un altro aspetto cruciale – che nell'atteggiamento di Zuckerberg (o comunque dei soggetti privati detentori delle piattaforme social) c'è «una grande ipocrisia, l'ipocrisia di chi – dopo aver contribuito alla vittoria – oggi scarica il perdente».<sup>17</sup>

Nel rapporto tra potere privato e potere pubblico, nel reciproco sfruttarsi, sta il grande nodo che è di oggi, ma è in realtà di sempre. Certamente, la tanto commentata immagine dei grandi delle ICT, tutti schierati in prima fila alla cerimonia di insediamento di Donald Trump, il 20 gennaio 2025, non può non fare riflettere. Se indubbiamente il potere privato – soprattutto nel momento in cui assume un ruolo para-costituzionale<sup>18</sup> – va

---

<sup>14</sup> B. CARAVITA, *Davanti ad un mondo che cambia chi è più pericoloso tra Trump e Zuckerberg? Alla ricerca di una risposta che penetri nei meccanismi che governano la nostra vita in rete*, in *federalismi.it*, n. 1/2021, p. VII, è anche in A. POGGI, F. FABRIZZI, F. SAVASTANO, *Social Network...*, cit., p. 37.

<sup>15</sup> Già tre anni fa, O. POLLICINO, F. PAOLUCCI, P. DUNN, *Risarcimento per danni causati dall'IA: la Ue procede bene, ma serve più coraggio*, in *agendadigitale.eu*, 15 novembre 2022.

<sup>16</sup> Per un'attenta ricostruzione di tutto il corpus normativo S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea della società digitale*, Torino, Giappichelli, 2024.

<sup>17</sup> B. CARAVITA, *Davanti ad un mondo che cambia...*, cit., p. 37.

<sup>18</sup> Espressione - definita come assai felice – coniata per denunciare i rischi di una privatizzazione dell'enforcement dei diritti da O. POLLICINO, *Google rischia di*

limitato o comunque regolamentato, occorre però anche ricordare che il costituzionalismo nasce con l'idea di limitare *in primis* il potere pubblico. Per questa ragione l'immagine evocata deve allarmare, perché documenta una pericolosa convergenza tra due poteri, quello pubblico e quello economico, che assai facilmente potrebbe tradursi nella compressione delle libertà e dei diritti dei singoli. A fronte di tale convergenza di interessi, è quanto mai necessario e attuale domandarsi «se la cooperazione tra pubblico e privato nel mondo digitale non sia una prospettiva dannosa per preservare l'equilibrio tra informazione e potere»<sup>19</sup>. E questo nella consapevolezza che se potere pubblico e poteri privati si dovessero alleare per contrastare opinioni “eretiche” o *semplicemente* per limitare la capacità degli individui di formare le proprie convinzioni<sup>20</sup>, questo minerebbe alla radice la tenuta del sistema democratico.

Il costituzionalismo - non il costituzionalismo digitale, ma il costituzionalismo senza aggettivazioni<sup>21</sup>, il costituzionalismo *tout court* - non può non guardare a questo con apprensione.

Da qui l'importanza degli studi giuspubblicistici che trateggiano le diverse caratteristiche, i pro ed i contra, dei possibili modelli di auto-regolazione, di co-regolazione, di etero-regolazione<sup>22</sup>; da qui il necessario

---

«vestire» un ruolo para-costituzionale, in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2014, all'indomani della sentenza della Corte di giustizia Google Spain.

<sup>19</sup> G. E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi di comunicazione*, in Atti del XXXIX Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “La libertà di manifestazione del pensiero”, 2024, p. 22 consultabili sul sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 6

<sup>21</sup> G. E. VIGEVANI, *Potere politico...*, cit. p. 21, parla di «suadente ma a mio avviso ingannevole formula del costituzionalismo c.d. “digitale”, peraltro foriera di significati differenti a seconda dell'uso che ne viene fatto e tutt'altro che riconducibile a un concetto univoco. Si tratta, pertanto, di un'espressione priva di una coerenza interna e di un preciso significato, adoperata perlopiù in funzione retorica, allo scopo di alimentare la (corretta, ma perfettibile) narrazione di uno spazio digitale bisognoso di recupero di alcune garanzie che ai cittadini sono assicurate negli spazi “non virtuali”, se non addirittura di rifondare i principi del costituzionalismo alla luce del nuovo contesto tecnologico».

<sup>22</sup> Sul punto, tra i tanti, O. POLLICINO, *Asimmetrie valoriali transatlantiche tra self-regulation, hard law e co-regolazione (ovvero sul se e sul come regolamentare le strategie contro la disinformazione on line)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, p. 231 e ss.; L. TORCHIA, *I poteri di vigilanza, controllo e sanzionatori nella regolazione europea della trasformazione digitale*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/2022 p. 1101

approfondimento dei due diversi approcci, quello europeo (*fundamental rights-driven approach*) e quello statunitense (*market-driven approach*)<sup>23</sup>; e da qui, ancora, il ruolo centrale degli studi sulle modalità di contrasto alle fake news, pur con quel «certo quale pessimismo in merito all'esistenza di una strada che possa davvero offrire garanzie al sistema democratico, sia sotto il profilo della non contaminazione del dibattito pubblico da parte della disinformazione sia sotto quello della garanzia di un compiuto pluralismo ideologico»<sup>24</sup>.

Tutto questo attiene, appunto, al momento definitorio e regolatorio ed è assolutamente necessario. C'è però anche un'altra questione inerente al tema dell'informazione, in specie nella sua peculiare declinazione di comunicazione politica<sup>25</sup>, che il giuspubblicista deve porsi e che si colloca a monte del processo: la domanda se l'irrompere sulla scena delle ICT – definite non a caso come “*disruptives technologies*” – abbia imposto o meno un cambio nella modalità di formazione del consenso. Il mezzo, e le caratteristiche che gli sono proprie, comportano un diverso modo di atteggiarsi dei fruitori/utenti? L'essere al contempo, ed in modo apparentemente contraddittorio, sistemi che da un lato favoriscono la “decentralizzazione” e contemporaneamente operano una “centralizzazione” dell'informazione<sup>26</sup>,

---

e ss.; S. SASSI, *L'Unione Europea e la lotta alla disinformazione online*, in *Federalismi.it*, n. 15/2023, p. 189.

<sup>23</sup> Cfr. A. BRADFORD, *Digital Empires. The Global Battle to Regulate Technology*, Oxford University Press, New York, 2023, che descrive anche il *chinese State-driven approach*.

<sup>24</sup> P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy: una convergenza da scongiurare*, in *federalismi.it*, n. 11/2020, p. 138.

<sup>25</sup> Sulla comunicazione politica, A. PIROZZOLI, *La comunicazione politica*, in M.AINIS (a cura di), *Informazione, potere, libertà*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 384; A. PAPA, “Democrazia della comunicazione” e formazione dell'opinione pubblica, in *federalismi.it*, n. speciale 1/2017; L. CALIFANO, *Autodeterminazione vs. eterodeterminazione dell'elettore: voto, privacy e social network*, in *federalismi.it*, n. 16/2019; G. CERRINA FERONI, *La pubblicità elettorale come nuovo ambito di regolazione: privacy contro libertà d'informazione?*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 2635; A. PAPA, *Disintermediazione e formazione dell'opinione pubblica: quali prospettive nel circuito rappresentativo delle democrazie digitali*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita...*, cit., p. 3013.

<sup>26</sup> A. SPADARO, *Potere globale*, in AA.VV., *Potere e Costituzione - Enciclopedia del diritto*, a cura di M. Cartabia e M. Ruotolo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023,

che tipo di conseguenza ha? Ma soprattutto: come ci si deve porre nei confronti di un sistema in cui la verità fattuale è recessiva rispetto alla verità comunicata?

Sono quesiti con i quali già da tempo sociologi della comunicazione, filosofi e politologi si sono confrontati e si confrontano, ma che interessano anche il giuspubblicista, giacché «il modo in cui le persone si informano, le fonti su cui fanno affidamento, gli strumenti di comunicazione che adottano, condizionano e sollecitano le strutture del sistema democratico»<sup>27</sup>.

## 2. Informazione digitale: è cambiato il mezzo ed è cambiato il modo

Che vi sia una correlazione tra il *modo* dell'informazione e il *tipo* di discorso pubblico che ne scaturisce, è anche questa una affermazione che non disvela nulla di nuovo.

Nel 1994 nel libro *Television: a bad teacher*<sup>28</sup>, Popper esprimeva preoccupazione per il modo in cui la televisione può influenzare negativamente la società, in particolare i giovani, e sosteneva che la televisione poteva incoraggiare la passività e l'ignoranza, piuttosto che stimolare il pensiero critico e l'apprendimento.

In quel testo, Popper discuteva anche il ruolo della televisione nella promozione di ideologie e credenze false, sottolineando come la televisione tenda a ridurre il dibattito pubblico a una serie di slogan e immagini superficiali, compromettendo l'abilità degli individui di riflettere criticamente su temi complessi.

Il grande filosofo austriaco riteneva che la televisione potesse creare una sorta di “narcosi collettiva”, in cui le persone si limitano a consumare passivamente i contenuti proposti, senza partecipare attivamente al processo di apprendimento e di confronto con idee diverse.

Oggi, a distanza di oltre trent'anni da quello scritto, ci si deve chiedere se quelle modalità di informazione siano semplicemente evolute, ma in un quadro che è rimasto sostanzialmente invariato sotto il profilo dei meccanismi, o piuttosto siano cambiate *ab imis*.

p. 745.

<sup>27</sup> G. GIACOMINI, *Potere digitale. Come Internet sta cambiando la sfera pubblica e la democrazia*, Maltemi, Milano, 2018, p. 21.

<sup>28</sup> K. POPPER, *Cattiva maestra televisione*, traduzione italiana a cura di G. Bosetti, Marsilio, Milano, 1996.

Per provare a verificare questa seconda ipotesi, ossia che si sia al cospetto di un ulteriore scatto in avanti (o indietro?) nella costruzione del discorso pubblico<sup>29</sup>, può essere utile far riferimento ad una recente ricerca del Censis, il 19° Rapporto sulla Comunicazione, pubblicata nel marzo del 2024 e guardare ai dati certamente meritevoli di attenzione che essa restituisce.

In base alle rilevazioni effettuate, il Rapporto riferisce che «Nel 2023 non assistiamo solo ad un calo dell'utilizzo delle fonti d'informazione tradizionali a favore di quelle digitali tout court, ma si è evidenziato un nuovo trend dovuto all'ingresso, in certi casi dirompente, di alcuni social network nella categoria delle fonti d'informazione, che ha determinato una diluizione dell'utenza dei media digitali, andata anche a scapito di quelli più maturi»<sup>30</sup>.

I numeri sembrano essere particolarmente eloquenti di un trend che vira sempre di più verso le nuove tecnologie quali fonti di informazione. Riporta, infatti, il Rapporto che «i telegiornali, pur mantenendo la posizione di testa della graduatoria dei media attraverso i quali gli italiani si informano, passano dal 51,2% al 48,3% dell'utenza (con una perdita nell'ultimo anno di quasi 3 punti percentuali e il 10,8% in meno rispetto al 2019)»<sup>31</sup>.

I dati riportati sul versante dei media digitali sono molto interessanti. Se non stupisce, infatti, l'ulteriore calo di Facebook che passa dal 35,2% del 2022 al 29,7% (-5,5%), deve invece attirare l'attenzione l'ascesa dei motori di ricerca, «il mezzo d'informazione più cresciuto nell'ultimo anno (+6,2%) con il 29,6% delle preferenze e una crescita positiva sin dal 2019 (8,9%)»<sup>32</sup>.

Ancora più degno di nota è quello che il Rapporto definisce come un vero e proprio «exploit di YouTube» come fonte d'informazione: la piattaforma dal 2019 al 2023 ha registrato un incremento del 6,6%, per attestarsi nell'ultimo anno su un'utenza pari al 18,5%. Allo stesso modo rimar-

<sup>29</sup> Parla di «un ulteriore passo verso un altro “modello” patologico di organizzazione socio-politica, che il diritto – anche il diritto costituzionale – fa fatica a controllare e regolare» A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 1/2025, p. 129.

<sup>30</sup> Censis, *Il vero e il falso. Diciannovesimo rapporto sulla comunicazione*, 11 marzo 2024, p. 13, consultabile al link <https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/sintesi%202019%C2%B0rapporto%20comunicazione.pdf>

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 13.

chevoli sono i dati riguardanti l'«ingresso trionfale» dell'*enfant prodige* dei social network, Instagram, che – come riporta il Rapporto – «è considerato dal 15,3% degli utenti una fonte d'informazione a tutti gli effetti»<sup>33</sup>.

Pare, dunque, evidente che l'informazione ha perso i connotati classici, non solo nel senso che il *mezzo* attraverso cui passa è cambiato (non più la carta stampata o l'etere, bensì la rete), ma è cambiato proprio il *modo* di comunicare. La controprova di questo è data dal fatto che i siti di informazione sono scesi nell'ultimo anno del 3,1% e gli stessi quotidiani digitali, dopo la relativa stabilità degli anni passati, hanno visto una diminuzione dei lettori nell'ultimo anno pari al 2,5%, essendo passati dal 14,3% all'11,8%. La tipologia “articolo di giornale” è, dunque, evidentemente recessiva rispetto alla sintesi data dall'immagine (Instagram) o alla dinamicità del video (YouTube).

Come detto, questi dati confermano che la fase attuale è certamente diversa non solo da quella descritta da Karl Popper nel 1994, ma anche da quella di un passato più recente. Nel momento in cui la piattaforma YouTube non è più vista solamente come il luogo in cui andare a cercare il video divertente o la canzone preferita, ma viene interpretata come fonte di informazione, ecco che allora il tema della “qualità” e dell’“autenticità” della notizia diventa centrale, se è vero, come è vero, che *Sora*, algoritmo di intelligenza artificiale generativa, è in grado oggi di generare video e filmati del tutto artificiali, che andranno ad alimentare tra gli altri le fila di quei contenuti, materia prima dell'informazione<sup>34</sup>.

La profetica intuizione di Giovanni Sartori, che nel 1997 ha sottolineato come l'avvento della televisione abbia comportato il passaggio culturale

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>34</sup> Molto significativi i dati che emergono dalla banca dati di Newsguard dedicata alla raccolta e catalogazione di narrative false (e virali) in rete, riportati in O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale e democrazia*, Bocconi University Press, Milano, 2024, p. 140: «Nel periodo tra il 1° gennaio 2021 e il 30 maggio 2024, il database contiene 930 voci di false narrative: di queste 930 voci, 51 (ovverosia il 5,48%) sono catalogate come notizie generate attraverso l'uso dell'IA (AI-Generated Media) o, comunque, come media manipolati o artificiosamente fabbricati (manipulated or Fabricated Media). È tuttavia da notare come la percentuale di tali categorie di contenuti generati attraverso l'uso di AI o comunque manipolati o fabbricati, sulla quantità di “bufale” raccolte, sia andata crescendo in modo alquanto significativo nel (breve) lasso di tempo considerato: 1 su 127 (0,78%) nel 2021; 6 su 253 (2,37%) nel 2022; 22 su 293 (7,5%) nel 2023; 22 su 257 (8,5%) nella prima parte del 2024».

ed antropologico dall'*homo sapiens* all'*homo videns*, oggi è massimamente confermata: l'immagine (potenzialmente anche falsa) prevale sul testo.

Ma questa constatazione ne trascina con sé una ancora più pregnante, di ordine politologico, sintetizzata da Gianfranco Pasquino in questi termini: «Si passa dall'uomo cartesiano “cogito ergo sum” all'uomo insipiens “video ergo sum”. Questo ostacola i ragionamenti, quando invece la politica è un mondo dove le persone si scambiano opinioni che hanno costruito magari attraverso letture e lo studio, è un mondo dove c'è un confronto razionale che però richiede appunto un pensiero. *Se invece ci limitiamo a scambiare delle immagini allora entriamo in una situazione che rende difficile la vita della e nella democrazia*» (corsivo nostro)<sup>35</sup>.

È esattamente per questa ragione che, come detto in apertura, più ancora delle regole, o comunque accanto ad esse, occorre occuparsi del cambio di paradigma: il rischio, contro il quale ammoniva già Sartori nel 1997, è che «mentre ci preoccupiamo di chi controlla i media, non ci avvediamo che è lo strumento in sé e per sé che è scappato di mano»<sup>36</sup>.

I due piani, quello regolatorio e quello dell'analisi socio-politologica, non sono peraltro tra di loro affatto in contrapposizione: come sempre, quando si ragiona di diritto costituzionale e pubblico, non ci si può fermare alla sola analisi normativo-regolatoria, se non a rischio di perdere, in termini di comprensione, un pezzo significativo del problema. Dunque, *law in the book* certamente, ma anche *law in the context*.

### 3. La comunicazione in ambiente digitale: disintermediata, rapida, polarizzante

Occorre allora descrivere quale è il contesto nel quale opera l'informazione digitalizzata e quali sono le caratteristiche sue proprie.

Anche in questo caso, si tratta di una ricerca già molto battuta<sup>37</sup>. Volendo provare a sintetizzare gli studi sul punto, ci si potrebbe concentrare su tre elementi tipici della comunicazione in ambiente digitale.

Il primo è senza dubbio incarnato dalla cosiddetta disintermediazione.

<sup>35</sup> Così G. PASQUINO nell'intervista resa in G. GIACOMINI, *Potere digitale... cit.*, p. 58.

<sup>36</sup> G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. XI.

<sup>37</sup> Tra i contributi più risalenti, considerabile già dei classici, v. almeno C. R. SUNSTEIN, #RePublic. *La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna, 2017 (traduzione di A. Asioli); F. PASQUALE, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That*

A ben vedere, ci sono due diverse prospettive da cui guardare la disintermediazione: di nuovo, una che attiene al *mezzo* e l'altra che attiene al *modo*.

Riguardo al mezzo, per disintermediazione, almeno nella prima fase di riflessione sull'informazione digitale, si è generalmente inteso il fatto che, essendo il mezzo accessibile direttamente da chiunque abbia un device, la rete consente a tutti di esprimere il proprio pensiero, la propria opinione, senza il bisogno di passare dalle strettoie di un giornale, del suo direttore responsabile, di una tv, di una casa editrice. Questa "fase dell'oro" della disintermediazione – che vedeva la rete come un Hyde park corner sviluppato all'ennesima potenza – è, in verità, durata assai poco, non fosse altro perché ci si è accorti ben presto che l'uso della rete, per necessità tecnologica, esige degli intermediari. Come giustamente è stato rilevato: nonostante l'accessibilità immediata (e a tutti) della rete, «in realtà e paradossalmente, la presenza di intermediari è consustanziale al mezzo»<sup>38</sup>.

In secondo luogo, è stato ben presto evidente come, alla strettoia rappresentata dal giornalista, si sia sostituita la strettoia data dal potere di governare il flusso delle informazioni. Il meccanismo non è, al fondo, molto diverso: il giornalista sceglie ciò di cui parlare, il direttore di un telegiornale sceglie con che notizia aprire il notiziario, l'algoritmo di Facebook sceglie l'ordine dei post. Ma *scegliere* è operazione peculiarmente *politica*.

Luciano Floridi ha descritto questo meccanismo in modo perfetto, evidenziandone anche la pervasiva incidenza: «È come se noi offrissimo le lettere dell'alfabeto, le a, le b, le c, e se tutto quello che facesse Facebook fosse quello di mettere le lettere in un certo ordine. Ma questa operazione si chiama scrittura»<sup>39</sup>.

Ecco che allora la libertà di espressione si ritrova così «nuovamente – ancorché diversamente – “intermediata”»<sup>40</sup>: non è disintermediazione ma, come scrive Luciano Violante, è reintermediazione<sup>41</sup>.

*Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione*, Milano, 2017.

<sup>38</sup> M. A. MORETÓN TOQUERO, *Entre Scilla y Caribdis: los intermediarios digitales y la moderación de contenidos*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 326, citato da A. SPADARO, *Libertà, pluralismo e limiti nel discorso pubblico*, in *Rivista AIC*, n. 1/2025, p. 141.

<sup>39</sup> Così L. FLORIDI nell'intervista resa in G. GIACOMINI, *Potere digitale... cit.*, p. 252.

<sup>40</sup> G. E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi...*, cit., p. 14

<sup>41</sup> L. VIOLANTE, *Diritto e potere nell'era digitale. Cybersociety, cybercommunity, cyberstate, cyberspace: tredici tesi*, in *BioLaw Journal*, n. 1/2022, p. 147 e ora anche

Di questo, peraltro, si sono resi conto tanto i giudici della Corte di giustizia dell'Unione, quanto il legislatore europeo (basti vedere le previsioni del DSA)<sup>42</sup>.

Accanto, e consustanziale, alla prospettiva appena trattata, ve n'è anche un'altra, quella che attiene al *modo* di comunicare.

Sotto questo profilo, per disintermediazione si intende quel fenomeno per cui sui media digitali il rapporto tra comunicatore (volendo in questa fase non dare connotazioni) e destinatario è diretto, senza mediatori, senza filtri. Ciò vale per il *quisque de populo*, ma vale anche per l'*opinion leader*.

Nello specifico campo della comunicazione politica, questo si traduce nel fatto che i politici – ovviamente per il tramite dei loro staff, sempre più ferrati in materia – si offrono direttamente all'elettorato e la coltivazione dell'empatia con i potenziali elettori non riguarda più (solamente) il messaggio politico, ma passa anche dalle immagini della cena, del gatto, della gita fuori porta, tutto in presa diretta e senza apparente intermediazione o editing professionale. Tutto con il fine ultimo di abbattere (apparentemente, è evidente) le distanze e creare prossimità con l'elettore.

Il rapporto diretto che si crea tra politico-comunicatore e il suo elettorato-audience ha conseguenze indiscutibili che si traducono anche in questioni che attingono al livello istituzionale e costituzionale. Non occorre spiegare quanto ci sia di disintermediazione totale, ad esempio, nella richiesta di scrivere sulla scheda elettorale il solo nome proprio “Giorgia”: come è stato efficacemente commentato «mi faccio chiamare per nome, come i Papi e i Re»<sup>43</sup>.

E seppure non è compito del costituzionalista addentrarsi in valutazioni di ordine politologico, è del tutto evidente che nel momento in cui salta ogni mediazione e si costruisce un discorso impernato sul rapporto diretto

---

nella prefazione a O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale...*, cit., p. 2.

<sup>42</sup> L. ALBERTINI, *Sulla responsabilità civile degli internet service provider per i materiali caricati dagli utenti (con qualche considerazione generale sul loro ruolo di gatekeepers della comunicazione)*, in *Medialaws*, n. 4/2020; G. AFFERNI, *Gli obblighi dei gatekeeper*, in L. BOLOGNINI, E. PELINO, M. SCIALDONE (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act. Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, Milano, 2023, p. 315 e ss.; M. OROFINO, *Il Digital Service Act tra continuità (solo apparente) ed innovazione*, in S. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, F. PIZZETTI, *La regolazione europea...*, cit., p. 174 e ss.

<sup>43</sup> A dimostrare pienamente quanto si sta scrivendo circa i nuovi modi di comunicare, il commento è di Carlo Cunegato, consigliere comunale che ha scritto queste parole in...un post di Instagram!

leader-popolo, si è pienamente dentro un meccanismo che si discosta molto dal concetto di rappresentanza politica in senso tradizionale. E diventa certamente compito del costituzionalista interessarsi di questo aspetto quando ciò si traduce in termini di proposte di riforme al sistema elettorale o di modifiche della forma di governo<sup>44</sup>.

Allo stesso modo, è certamente compito del costituzionalista interrogarsi sull'inquadramento giuridico dei social media, domandarsi se siano servizi pubblici, che possono pertanto essere assoggettati a una regolamentazione più stringente o se siano, invece, soggetti privati i cui rapporti con gli utenti sono regolati dalla normativa contrattuale<sup>45</sup>.

Ha fatto, come noto, molto discutere la posizione assunta dal Tribunale di Roma che ordinava a Facebook di riattivare la pagina di Casapound e il profilo di un suo dirigente, evidenziando «il rilievo preminente assunto dal servizio di Facebook (o di altri social network ad esso collegati) con riferimento all'attuazione di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello del pluralismo dei partiti politici (49 Cost.), al punto che il soggetto che non è presente su Facebook è di fatto escluso (o fortemente limitato) dal dibattito politico italiano»<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Ci si riferisce, ovviamente, ai lavori sul cosiddetto “premierato” ed al disegno di legge A.S. 935.

<sup>45</sup> Per una esaustiva ricostruzione delle possibili soluzioni v. G. E. VIGEVANI, *Dal “caso Casapound” del 2019 alla “sentenza Casapound” del 2002: piattaforme digitali, libertà di espressione e odio on line nella giurisprudenza italiana*, in *Rivista di diritto dei media*, n.2/2023, p. 143 e ss.

<sup>46</sup> Posizione che è rimasta, peraltro, isolata e che è stata superata, se non proprio smentita, nella fase di merito quando il tribunale di Roma ha ricostruito il *thema decidendum* della controversia intorno al diritto alla libertà d'espressione e non a quello, connesso ma pur sempre distinto, di partecipazione politica. La vicenda è ricostruita in G. E. VIGEVANI, *Dal “caso Casapound”..., cit.*, ed è stata oggetto di numerosi commenti in dottrina, tra i quali si segnalano, senza pretesa di esaustività, B. MAZZOLAI, *La censura su piattaforme digitali private: il caso “Casa Pound c. Facebook”*, in *Il Diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 3/2022, p. 19 e ss.; S. PIVA, *Facebook è un servizio pubblico? La controversia su CasaPound risolleva la quaestio dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Diritti fondamentali.it*, n. 2/2022; F. PALLANTE, *La propaganda nazifascista via social network e la Costituzione democratica antifascista*, in *Questione Giustizia*, 2 gennaio 22; P. VILLASCHI, *Facebook come la RAI?: note a margine dell'ordinanza del Tribunale di Roma del 12.12.2019 sul caso CasaPound c. Facebook*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2020, p. 430 e ss. e da C. CARUSO, *I custodi di silicio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Consulta Online*, 17 marzo 2020.

Al di là della problematica dell'inquadramento della piattaforma, è tuttavia un altro l'aspetto che qui si vuole sottolineare: nella vicenda Casa Pound quanto meno in gioco c'era un soggetto riconducibile esplicitamente ad una formazione politica. Oggi questa esplicita qualificazione è sempre meno evidente o comunque diventa più sfumata.

Il fenomeno del politico che nasce tale e *poi* si fa social non è più classificabile come una novità (sebbene alcuni casi recenti, come quello del francese Jordan Bardella, siano davvero sintomatici di un trend che impressiona); al contrario, una qualche attenzione maggiore andrebbe forse dedicata anche alla dinamica inversa, ossia all'emergere di figure in grado di condizionare il comportamento del pubblico in ambiti diversi, che si tratti di moda, di letteratura, musica o altro e che trasformano questa loro influenza in voti.

L'influencer, a ben vedere, non è altro che un *content creator* che diventa *opinion leader*; il suo ascendente sul pubblico va decisamente oltre la mera vendita di prodotti - ed in ragione di questo convincono solo fino ad un certo punto le linee guida dettate dall' AGCOM<sup>47</sup> - influenzando i valori, gli stili di vita e perfino l'identità di intere comunità online<sup>48</sup>.

L'influencer è, infatti, in grado di modellare norme sociali, di indicare valori, di indirizzare il consenso. Lo fa appoggiandosi su di un meccanismo psicologico di identificazione che non è affatto nuovo (in rete si trovano delle bellissime classifiche dei più grandi influencer della storia, da Petronio, *arbiter elegantiarum* secondo la definizione che ne diede Tacito, a Martin Lutero, alla Principessa Sissi), ma che è incredibilmente amplificato dal mezzo tecnologico. L'Accademia della Crusca, nel definire l'influencer, dice esattamente: «Personaggio popolare soprattutto in rete che è in grado di influenzare l'opinione pubblica riguardo a un certo argomento»<sup>49</sup>.

Quello che accade è che gli utenti, spesso disinteressati alla cosa pubblica, sviluppano una connessione con i *content creator* che «somiglia sempre

<sup>47</sup> Delibera n. 7 del 2024, Linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Testo unico da parte degli influencer e istituzione di un apposito Tavolo tecnico, consultabile in <https://www.agcom.it/provvedimenti/delibera-7-24-cons>.

<sup>48</sup> Esempi recenti se ne posso fare diversi: dalla notissima Taylor Swift, al fenomeno dell'eurodeputato cipriota Fidias Panagiotou, youtuber con 2,62 milioni di iscritti al suo canale, eletto a giugno scorso al Parlamento europeo.

<sup>49</sup> <https://accademiadellacrusca.it/it/parole-nuove/influencer/17669#:~:text=Si%20pu%C3%B2%20azzardare%20che%20la,pu%C3%B2%20influenzare%20l'opinione%20pubblica.>

di più a un'affiliazione politica»<sup>50</sup>. Ed infatti i social media vengo definiti come “political pipelines”, condutture per l’educazione politica, soprattutto per la fascia di età che va dai 16 ai 25 anni.

Anche questo ha ovviamente delle conseguenze. C’è una commistione di piani che porta ad una società dello spettacolo elevata alla massima potenza (con uno scivolamento da cittadini a followers sempre più marcato) e che conduce anche ad una estrema volatilità del consenso: è lo stesso schema che alimenta e viene alimentato da social e pubblicità, a prevedere un ciclo fisiologico fatto di ascesa, successo e declino rapido. Vale per la Chiara Ferragni di turno, ma vale anche per il politico di turno.

La parabola può essere anche velocissima, perché la rapidità è consueta al *modo* di comunicare e «la memoria diventa una pallida eco»<sup>51</sup>.

L’elemento della volatilità è peraltro, tra i tanti, quello che contribuisce in modo forse più significativo ad inquinare il sistema nel profondo. Gli analisti più attenti osservano, infatti, che il meccanismo indotto dall’ambiente digitale è tale per cui la cosa importante è dare informazioni, anche a prescindere dalla loro veridicità.

Il tema della Verità, in un ambiente caratterizzato dal cosiddetto *information disorder*<sup>52</sup>, diventa allora cruciale. Sempre che di Verità si possa ancora parlare<sup>53</sup>.

Nel descrivere l’*Infocrazia* in cui saremmo immersi, il filosofo Byung-Chul Han con riferimento alla disinformazione afferma che «le informazioni hanno una propria dignità al di là di verità e menzogna. Anche le fake

<sup>50</sup> F. DI MURO, *Così i followers si possono trasformare facilmente in consenso elettorale*, in <https://www.linkiesta.it/2024/06/politica-social-media/>

<sup>51</sup> JIANWEI XUN, *Ipnocrazia. Trump, Musk e la nuova architettura della realtà*, TLON, Roma, 2025, p. 12

<sup>52</sup> Il termine indica le diverse tipologie attraverso le quali si manifesta la disinformazione. Scrive, a questo proposito, A. RUFFO, *Il disordine informativo e l’Intelligenza Artificiale; tra insidie e possibili strumenti di contrasto*, in *Medialaws*, n. speciale I-2024, p. 413: «la tassonomia giuridica più aggiornata sussume sotto il fenomeno del disordine informativo diverse condotte, a volte non necessariamente volontarie e dolose, che possono essere, escludendo il *genus* dei “rumors”, nelle cinque macro-categorie di: disinformazione, misinformazione, informazione malevola, malinformazione, informazione improvvista o coperta da recentismo». Sui profili definitori anche O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale...*, cit., p. 124.

<sup>53</sup> C. PINELLI, *“Postverità”, verità e libertà di manifestazione del pensiero*, in *Medialaws*, n. 1/2017, p. 42.

news sono prima di tutto informazioni. Esse hanno esercitato il loro pieno effetto già prima che abbia inizio un processo di verifica. Le informazioni sfrecciano davanti alla verità e non vengono più raggiunte da questa»<sup>54</sup>.

Tutti i tentativi di regolare e di moderare i contenuti sarebbero, secondo questa visione, fallaci in radice, tanto quello di stampo europeo (“*more rules*”) quanto quello di stampo statunitense (“*more speech*”): il processo di verifica di un’informazione ha bisogno di tempo e di argomenti e la comunicazione digitale non dà tempo e non permette di argomentare.

La comunicazione digitale, in altre parole, non è confronto, non è dialogo ma polarizzazione.

Di nuovo, nulla di particolarmente nuovo: il fenomeno della polarizzazione esiste già da prima del digitale e si basa sul meccanismo psicologico per il quale all’essere umano piace maledettamente avere ragione ed essere esposto a opinioni che rafforzano la propria opinione. Anche in questo caso, tuttavia, il modo di funzionare delle piattaforme digitali non fa altro che amplificare questo meccanismo: i sistemi di raccomandazione e gli algoritmi tendono, come noto, a rafforzare i pregiudizi, in un continuo processo di *confirmation bias* che si autoalimenta. I fenomeni delle *echo chambers* e delle *filter bubbles* sono già stati ampiamente studiati<sup>55</sup>, così come la profilazione degli utenti, che è il presupposto per mantenere, appunto, gli utenti stessi nell’angolo in cui da soli sono andati ad infilarsi.

Correttamente è stato fatto notare che «l’idea di un libero mercato delle idee, nel quale la concorrenza aiuta a selezionare la migliore, è sicuramente suggestiva, ma certo suona un po’ inadeguata all’interno di una ipotetica wordcloud in cui figurino termini come “profilazione”, “targetizzazione” o “filter bubble”»<sup>56</sup>.

Dunque, non *free marketplace of ideas*, ma reintermediazione, volatilità e polarizzazione: con quali conseguenze?

---

<sup>54</sup> B-C. HAN, *Infocrazia*, Milano, Einaudi (traduzione italiana), 2023, p. 33.

<sup>55</sup> Peraltro, accanto agli studi che hanno evidenziato i problemi sottesi al fenomeno, merita di essere segnalato che la teoria della camera dell’eco è stata sottoposta anche a revisione critica: come segnala C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà...*, cit., p. 551 «alcuni sociologi della comunicazione hanno evidenziato come, nell’ambito dei *social network*, i c.d. *weak ties* (i «legami deboli», e cioè contatti che operano nei nostri ecosistemi digitali ma a noi affettivamente lontani) contribuiscono a portare alla nostra attenzione messaggi che interrompono l’uniformità contenutistica dell’ecosistema digitale»

<sup>56</sup> P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy...*, cit., p. 136.

#### 4. La discussione pubblica, oggi

Già nel 2020 Michele Sorice parlava di «piattaformizzazione della sfera pubblica»<sup>57</sup>, mettendo molto bene in evidenza la commistione (nel testo l'autore parla di «equivoco»<sup>58</sup>) fra le finalità commerciali delle piattaforme e il loro ruolo sociale come nuovo spazio di condivisione e proiezione della sfera pubblica. Quello che si verifica è, a suo parere, «un corto circuito logico: si chiede alle piattaforme di garantire il pluralismo e la democrazia dimenticando che esse sono prioritariamente aziende commerciali; al tempo stesso, però, esse si muovono come portatrici di una sorta di “ideologia” della partecipazione, della quale intendono avere il monopolio; i cittadini si trovano così ad avere “spazi di libertà” che sono “concessi” e non realmente garantiti, senza che le istituzioni possano avere un ruolo significativo»<sup>59</sup>.

Alla luce di quanto descritto nelle pagine precedenti, sembra di poter dire che, a fronte di una illusione di maggiore interazione e di maggiore libertà, la comunicazione digitale, in realtà, intrappola in quella che è stata definita una «caverna digitale»<sup>60</sup>.

Il *mezzo* ed il *modo* spingono ad un sempre maggiore isolamento e l'orizzontalità della comunicazione ha perso la sua connotazione positiva originaria, si è «smarrita a favore di un conflitto eterodiretto tra opposte, inconciliabili tifoserie che accentuano la *disruption* della sfera pubblica»<sup>61</sup>.

Così l'idea romantica della “grande piazza digitale” se non è da confutare, è certamente da ridimensionare: dal punto di vista quantitativo aumentano la possibilità di esprimere la propria voce, ma in termini qualitativi aumenta anche la distanza fra queste voci. Quello che si realizza assomiglia molto ad un sistema caratterizzato da un “non-dialogo tra sordi” e non è un caso che per descrivere questa modalità si sia richiamato il fenomeno dell’incastellamento<sup>62</sup>: non una società, ma singoli individui che non scendono in piazza bensì restano chiusi dentro le proprie mura.

<sup>57</sup> M. SORICE, *La piattaformizzazione della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2020, p. 371 e ss.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 379.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 379.

<sup>60</sup> Scrive B-C. HAN, *Infocrazia...* cit., p. 77: «Mentre pensiamo di essere liberi, oggi siamo intrappolati in una caverna digitale».

<sup>61</sup> C. CARUSO, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2023, p. 551.

<sup>62</sup> Cfr. G. GIACOMINI, *Potere digitale...* cit., p. 138.

L'allarme lanciato è evidente: è lo spazio di discussione pubblica a venire meno.

Scrive Han: «La comunicazione digitale provoca un'inversione nel flusso delle informazioni, che ha effetti distruttivi sul processo democratico. Le informazioni si diffondono senza passare dallo spazio pubblico. I social media rafforzano questa *comunicazione senza comunità*. Nessuna sfera politica pubblica è costruita a partire da influencer e followers»<sup>63</sup>.

Naturalmente esiste un rapporto molto stretto tra l'insorgenza della comunicazione politica della post-verità, della quale si alimentano i populismi, e la frammentazione comunicativa connessa allo sviluppo dei social media; il dubbio su quale fenomeno sia qualificabile come causa e quale come effetto, su cosa sia venuto prima e cosa dopo - se il populismo a causa del nuovo modo di comunicare o il nuovo modo di comunicare a causa del populismo - è forse inutile che sia sciolto.

Resta il fatto che «i populismi contemporanei si configurano come sostanzialmente antitetici alla conservazione di uno spazio comunicativo condiviso [...] o, meglio, di una sfera pubblica come luogo unitario di discorso sociale»<sup>64</sup>.

L'ottimismo della prima ora, che aveva portato a vedere nei nuovi media una potenziale soluzione al fallimento della democrazia, che ha visto nella cosiddetta e-democracy il rimedio all'astensionismo ed all'assenza di partecipazione, che ha enfatizzato la neutralità della rete come realizzazione piena di un sistema non discriminatorio, è decisamente scemato.

Nel 1984 Norberto Bobbio definiva l'idea di esercitare la democrazia diretta trasmettendo il proprio voto a un cervello elettronico (la «com-putercrazia») «puerile» perché, tecnicamente, presupporrebbe un cittadino costantemente *on line*, intento a fornire quotidianamente le sue opinioni e le sue preferenze; oggi questa obiezione potrebbe essere facilmente smentita dai fatti (la dimensione è quella dell'*onlife*), ma rimarrebbe comunque in piedi l'altra osservazione di Bobbio per cui un tale «eccesso di partecipazione» sarebbe fatalmente destinato a produrre sazietà e apatia<sup>65</sup>.

E sarebbe anche viziato dal tipo di decisione che si prende, dal momento che la tecnologia metterebbe a disposizione una forma di democrazia diretta che in realtà somiglia a una forma di plebiscito.

<sup>63</sup> B-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 36.

<sup>64</sup> M. SORICE, *La piattaformizzazione...*, cit., p. 374-375.

<sup>65</sup> Mi sono soffermata su questo profilo in F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decadente»*. *Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, Il Mulino, 2024, p. 30.

È la differenza che passa tra un decidere-votare, che è preceduto e orientato da una *en-lightened discussion*, e un decidere-votare che è soltanto espressione di preferenza, soltanto atto di volontà, come ha spiegato Sartori; il quale ha specificato altresì che «questo contrasto si può tradurre, tecnicamente, nella differenza tra decisioni a somma positiva e decisioni a somma nulla (o anche a somma negativa). Una decisione è a somma positiva quando tutte le parti in contesa vincono o ottengono qualcosa; ed è abbastanza evidente che questo esito si collega con il governo per discussione (la *deliberation* inglese). Per contro, in una decisione a somma nulla chi vince vince tutto e chi perde perde tutto».<sup>66</sup>

Ma la democrazia si nutre anche del principio contro-maggioritario e non vi è, dunque, democrazia dove c'è solo la superiorità dei numeri<sup>67</sup>.

L'istituto della rappresentanza politica ha sempre trovato la sua giustificazione nella constatazione per cui, non potendosi realizzare una democrazia diretta in cui tutti e ciascuno possano esprimersi senza intermediazioni, occorre far ricorso a dei rappresentanti, capaci di «rendere presente ciò che è assente»<sup>68</sup>. Non vi è chi non veda che tale assunto, dal punto di vista tecnico, potrebbe forse oggi essere agevolmente superato.

D'altra parte, nel video *Gaia. The Future of Politics*, prodotto nel 2008 dalla Casaleggio Associati, si profetizza che il 14 agosto 2054 nascerà un nuovo ordine mondiale nel quale scompariranno i conflitti ideologici e politici, perché internet avrà diffuso il sapere a livello planetario e ogni singolo cittadino, in virtù della Rete, potrà partecipare all'elezione diretta di un Governo globale.

L'auspicio lì era il superamento del conflitto ideologico e politico; ma è esattamente il conflitto e il confronto che non può essere superato, né deve essere superato. Nella proceduralizzazione del conflitto risiede, al contrario, la ragione per la quale continua a essere preferibile la democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia diretta: perché nella prima si incarna l'idea stessa del confronto, della discussione, della sintesi, che la seconda azzera.

---

<sup>66</sup> G. SARTORI, *Homo videns...*, cit., p. 117.

<sup>67</sup> Cfr. M. BARBERIS, *Dal populismo digitale si guarisce? Tre possibili rimedi*, in *Ragion pratica*, n. 1/2020, p. 11 e ss.

<sup>68</sup> Così N. ZANON, *La seconda giovinezza dell'art. 67 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014, p. 2.

Ma se «la democrazia è una comunità di ascoltatori» – scrive Han – «la comunicazione digitale, in quanto comunicazione senza comunità, annulla la politica dell’ascolto»<sup>69</sup>.

## 5. Le nuove tecnologie nelle istituzioni: *Parliament in the loop*

Non è intenzione di chi scrive cedere a posizioni di tecnopessimismo.

Giustamente, attenti commentatori hanno fatto notare come esistano recenti ricerche che non negano in sé gli effetti polarizzanti dell’algoritmo insieme ad altre tendenze negative accelerate dalle nuove tecnologie, ma tendono a contestualizzarle, soprattutto sottolineando come questi effetti (la chiusura in una bolla, la polarizzazione crescente, le tendenze omofiliache, etc.) avrebbero limiti operativi, non fosse altro perché sarebbero in contrasto con la natura fondamentalmente dialettica dell’essere umano. Non si dovrebbe, in altre parole, cadere nell’errore di scambiare «dei fatti accertati [...] con delle tendenze inarrestabili»<sup>70</sup>.

Proprio nella convinzione che ci si trovi al cospetto di fenomeni non necessariamente inarrestabili, sarebbe però quanto mai necessario non implementare in alcun modo meccanismi di isolamento, e questo anche e soprattutto nei processi decisionali e nella rappresentanza.

Le battute finali di questa riflessione saranno, allora, dedicate al tema dell’utilizzo delle nuove tecnologie nel processo deliberativo delle Assemblee legislative, tema che con l’avvento dell’intelligenza artificiale – e la narrazione che questa si porta dietro, come tecnologia rivoluzionaria capace di impattare in tutti gli ambiti della vita – è divenuto di grande attualità.

Solo nel corso del 2024 si sono moltiplicati gli scritti ed i documenti volti ad esaminare l’utilizzo di sistemi AI a supporto del lavoro parlamentare, sono state stilate anche delle Linee guida (*Ai guidelines for parliaments*) da parte di un gruppo di esperti raccolti dalla Westminster Foundation for Democracy e alla stesura di un documento analogo stanno lavorando anche le strutture amministrative di Camera e Senato.

I numeri, d’altra parte, dicono che in diversi parlamenti nel mondo l’utilizzo di sistemi di AI e di AI Generativa è già una realtà, soprattutto nell’ambito della trascrizione, traduzione e sicurezza informatica, che

---

<sup>69</sup> B-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 46.

<sup>70</sup> M. PLUTINO, *Verità e opinione pubblica. Preservare la democrazia costituzionale «onlife»*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2024, p. 181-182.

non sono, tuttavia, gli unici ambiti nei quali si ragiona di un utilizzo dell'algoritmo.

Nel Rapporto prodotto nel febbraio 2024 dalla Camera dei deputati ed intitolato *Utilizzare l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare*<sup>71</sup> sono offerti elementi e spunti molto interessanti, sia sul piano comparato che sul piano interno; vi si legge, ad esempio, che sistemi di AI sono utilizzati dai parlamenti per il drafting legislativo, per la raccolta e gestione dei dati a supporto dell'attività dei parlamentari, per il miglioramento della qualità e dell'accuratezza dei resoconti sia scritti che in video, per il rapporto con i cittadini.

Leggendo uno dei contributi degli esperti, la sintesi dei vantaggi sembra soverchiare qualsiasi tipo di dubbio: «L'uso dell'IA rappresenterà una preziosa opportunità per migliorare i processi decisionali e legislativi in termini di economicità, potenzialità, scala e agilità. Più specificamente, l'uso di sistemi di IA potrà fornire un valido aiuto nell'identificazione di modelli, nella creazione di scenari, nella deduzione di nuovi risultati, nel miglioramento della comunicazione, nell'ottimizzazione delle operazioni, nell'utilizzo di dati passati e presenti per evitare di ripetere errori e nella rilevazione automatica a scopo di monitoraggio»<sup>72</sup>.

Una descrizione salvifica che dovrebbe tranquillizzare circa la possibilità che la via tracciata riesca a superare tutti i limiti contro i quali ci si imbatte e che invece suscita, almeno in chi scrive, una certa orwelliana inquietudine. E risuonano le parole di Han: «i dataisti credono che i Big Data e l'Intelligenza Artificiale ci garantiscano uno sguardo divino, onnicomprensivo, che rilevi con precisione tutti i processi sociali e li ottimizzi nel bene di tutti»<sup>73</sup>. Su che cosa questo comporta, si dirà in conclusione.

Tornando, invece, all'AI nei parlamenti, i benefici in termini di efficienza del lavoro sono indubbiamente là dove i sistemi vengono utilizzati come potenziamento dell'attività umana: l'esempio fornito dall'uso di algoritmi di intelligenza artificiale per la creazione e l'ordinamento dei fascicoli degli emendamenti, giustamente valorizzato nel Rapporto, chiarisce

---

<sup>71</sup> COMITATO DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Utilizzare l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare*, febbraio 2024, consultabile al link [https://comunicazione.camera.it/sites/comunicazione/files/notiz\\_prima\\_pag/allegati/Rapporto\\_IA.pdf](https://comunicazione.camera.it/sites/comunicazione/files/notiz_prima_pag/allegati/Rapporto_IA.pdf)

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>73</sup> B-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 50.

bene quale possa essere l'efficientamento dato da un processo di completa digitalizzazione.

Tale sistema, peraltro, non è il solo: il lungo elenco riportato da Di Porto e Marchetti in un lavoro pubblicato su *Rassegna Parlamentare*, in cui si citano, ad esempio, il supporto alla classificazione dei disegni di legge, la classificazione degli atti di sindacato ispettivo, l'identificazione e la marcatura dei riferimenti legislativi, la trascrizione automatica delle sedute, i chatbot di orientamento, etc. è testimonianza di come le amministrazioni di Camera e Senato si siano egregiamente attivate da tempo<sup>74</sup>.

Nello scritto gli autori avvertono che «nella maggior parte dei progetti menzionati, i sistemi funzionano a supporto di decisioni assunte da personale informato e addestrato, che conosce bene gli effetti delle proprie azioni sulle fasi successive dell'attività»<sup>75</sup> e richiamano più volte la necessità di un utilizzo sorvegliato dei sistemi di AI. D'altra parte, il principio di non esclusività, con la previsione dell'intervento umano nel processo, che è costantemente richiamato in dottrina ma anche nella normativa europea, si applica anche nel caso dei lavori istruttori dei parlamenti.

Fintanto che si parla di migliorare l'attività a supporto, ben vengano tutte quelle soluzioni in grado di fare un lavoro più accurato, quali ad esempio l'estrazione di porzioni di testo che soddisfano specifici criteri (per esempio isolando da un testo di legge o di progetto di legge le previsioni di oneri finanziari o di provvedimenti attuativi); la redazione assistita di sintesi schematiche riguardanti un insieme di provvedimenti, come ad esempio

---

<sup>74</sup> V. DI PORTO, C. MARCHETTI, *L'intelligenza artificiale in Parlamento tra politica e amministrazione*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2024, p. 391-496.

<sup>75</sup> Così V. DI PORTO, C. MARCHETTI, *L'intelligenza artificiale in Parlamento...*, cit., p. 408. Gli Autori aggiungono: «Inoltre, molti di questi sistemi possono offrire, se opportunamente interrogati, delle motivazioni alla base delle loro scelte. Ad esempio, il sistema a supporto della classificazione dei disegni di legge del Senato evidenzia con appositi indicatori le parole di un testo che hanno maggiormente influito ai fini della selezione di un classificatore proposto per un dato testo, offrendo all'utente una sorta di giustificazione delle proprie scelte».

Diversamente accade laddove il personale non sia sufficientemente “informato e addestrato”. La motivazione algoritmica non è sufficiente se chi utilizza il sistema non ne governa i processi: il rischio è che il *nudge effect* del prodotto di IA generativa orienti le scelte e finisca per sostituire la scelta del sistema alla non-scelta dell'utente. Su questo v. C. ARRUZZOLI, *Intelligenza artificiale e nudging: riflessioni intorno al principio di non esclusività della decisione algoritmica*, in F. FABRIZZI, L. DURST, *Controllo e predittività...*, cit., p. 69-85.

le tabelle del bollettino AIR; l'individuazione di similitudini testuali all'interno di corpora di testi normativi, ad esempio per la valutazione di accorpiamenti, discussioni in testo unificato, e altre possibili razionalizzazioni; il supporto alla redazione di una bozza di resoconto sommario a partire dallo stenografico oppure anche di versioni preliminari di quest'ultimo tipo di documento a partire dalla trascrizione dell'audio; il "calcolo" del testo risultante dall'approvazione di un insieme di modifiche (novele) o emendamenti di un testo base, ovvero anche del testo a fronte tra testi appartenenti, ad esempio, a fasi diverse dell'iter di un dato progetto di legge<sup>76</sup>.

Sono tutti ambiti di applicazione che non comportano particolari accortezze se non quella richiamata anche nel documento *Using generative AI in parliaments* pubblicato ad aprile 2024 dalla Inter-Parliamentary Union, del "Keep humans in the loop": «Where GenAI is implemented in core parliamentary systems, such as those used for legislative drafting, parliaments will need to exercise caution, control and oversight in order to ensure reliability and accuracy. Internally, GenAI projects will involve a range of stakeholders, potentially including ICT and cybersecurity specialists, legal officers, and those responsible for data protection. At this stage of GenAI maturity, it is vital to maintain human scrutiny and control of all the processes a parliament introduces the technology into. Any outputs must be explainable and subject to expert validation, and the entire system must be auditable»<sup>77</sup>.

Fin qui, però, si sta dicendo semplicemente che l'amministrazione Parlamento va trattata come qualsiasi altra amministrazione.

Ma i parlamenti non sono semplici amministrazioni.

Anche alla luce delle considerazioni che si sono svolte nelle pagine precedenti, una qualche perplessità non può non nascere quando, nel citato Rapporto prodotto dalla Camera dei deputati, si legge ad esempio che: «gli strumenti basati sull'IA possono raccogliere, analizzare e interpretare il feedback di cittadini, esperti e altri stakeholder, fornendo ai responsabili politici una comprensione più approfondita del sentimento, delle esigenze e delle preferenze del pubblico»<sup>78</sup> o che «l'IA (essenzialmente in forma LLM) può fornire un supporto nella preparazione degli atti propedeutici allo svolgimento delle funzioni [del singolo parlamentare]: ad

<sup>76</sup> Gli esempi riportati sono tutti tratti da V. DI PORTO, C. MARCHETTI, *L'intelligenza artificiale in Parlamento...*, cit., p. 411-412.

<sup>77</sup> Il documento è consultabile al link <https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2024-04/using-generative-ai-in-parliaments>

<sup>78</sup> COMITATO DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Utilizzare l'intelligenza artificiale...*, cit., p. 73.

esempio, mediante sistemi da utilizzare nell'ambito della predisposizione di un'iniziativa legislativa o di uno strumento di indirizzo o di controllo sul Governo»<sup>79</sup>, o ancora che «l'IA può sfruttare i dati passati e presenti per evitare di ripetere gli errori. Analizzando i dati storici, l'IA può identificare modelli di errori o fallimenti, fornendo ai decisorи informazioni su come prevenire errori simili in futuro»<sup>80</sup>.

Facendo un esercizio di estrapolazione, non sembra esagerato giungere ad immaginare, in un lasso di tempo assai breve come è quello proprio delle nuove tecnologie, un processo di creazione della legge che 1) nasce dall'input dei cittadini, magari fornito votando su piattaforma (dopo essersi informati sui social), 2) viene elaborata dall'algoritmo che la scrive in modo perfetto, abrogando espressamente tutto ciò che è superato dalla nuova formulazione adottata e peraltro 3) sapendo già quali saranno i risultati nella sua applicazione.

Una visione distopica in cui il Parlamento non serve più.

Nelle *Ai guidelines for parliaments* si legge: «Over time, more and more parliaments have embraced digital tools and services. The rise of AI is expected to further accelerate this trend and play a significant role in transforming legislatures from *paper-driven organisations* into *data-driven institutions*»<sup>81</sup> (corsivo nostro).

Di nuovo, un brivido corre lungo la schiena: «nell'universo dataista – scrive Han – la democrazia lascia il posto a una infocrazia basata sui dati, che si cura di ottimizzare lo scambio di informazioni. La sfera del discorso pubblico è sostituita dall'analisi dei dati per mezzo dell'Intelligenza Artificiale, il che significa la fine della democrazia»<sup>82</sup>.

Quando si esaltano le capacità dell'intelligenza artificiale lo si fa mettendola a confronto con l'intelligenza umana del singolo: da questa prospettiva, certamente quello che è in grado di fare l'algoritmo è infinitamente più efficiente di quello che può fare l'intelligenza umana.

Dovremmo forse domandarci anche, però, che cosa sono in grado di fare due (o più) intelligenze umane e se il processo di crescita che si sviluppa dal confronto di due (o più) intelligenze umane è confrontabile con quello messo in atto da un algoritmo che riconoscere dei *patterns*, ma non crea nulla.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>81</sup> Il documento è consultabile al link <https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2024-12/guidelines-ai-in-parliaments>

<sup>82</sup> B-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 57.

Nelle scienze cognitive si fa riferimento al ragionamento abduttivo per indicare quello tendenzialmente proprio degli esseri umani e non dei sistemi di AI: gli esseri umani ragionano sulle ipotesi spesso avvalendosi di dati incompleti e aggiungendo, tramite un mix di logica e creatività, la parte mancante.

Nel diritto costituzionale, Augusto Barbera ha ricordato come «la collegialità è condizione necessaria (anche se non sufficiente) della rappresentanza politica per due motivi: perché solo essa consente di rispecchiare una pluralità e perché solo essa può consentire l'assunzione di decisioni "in pubblico" (Öffentlichkeit) e attraverso un discorrere razionale (*government by discussion*)»<sup>83</sup>.

Nella convinzione che l'*ubi consistam* del Parlamento sia esattamente la proceduralizzazione del conflitto, del confronto e della discussione pubblica<sup>84</sup>, se una qualche conclusione si può tirare, questa è che vanno preservati tutti quegli ambiti in cui si sviluppa il discorso pubblico, che va preservato l'argomentare, il discorrere razionale, che vanno evitati tutti gli automatismi che impediscono il confronto, il solo in grado di far crescere, nel senso di far progredire.

Che ci deve essere, in altri termini, un *Parliament in the loop*.

---

<sup>83</sup> A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2008, p. 853.

<sup>84</sup> Su questo sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decadente»..., cit.*, passim.

FEDERICO FURLAN

# I Consigli regionali nella transizione digitale

**SOMMARIO:** 1. I Consigli regionali e la sfida della transizione digitale: dagli anni Novanta del secolo scorso al PNRR. 1.1. Prima del Covid: dalla legimatica alla dematerializzazione e l'esperimento referendario lombardo di voto elettronico. 1.2. L'emergenza pandemica: lo svolgimento delle sedute consiliari da remoto e le votazioni deliberative elettroniche. - 1.3. Dopo il Covid: le assemblee legislative regionali e il PNRR. - 2. Lo stato dell'arte. - 2.1. Le sedute in modalità tematica: provvisorietà o persistenza. 2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni e disciplina. - 2.3. Il potere emendativo: il caso trentino. - 2.4. Elezioni, referendum ed altri strumenti di partecipazione al livello regionale. - 3. Note conclusive

## 1. I Consigli regionali e la sfida della transizione digitale: dagli anni Novanta del secolo scorso al PNRR

### 1.1. Prima del Covid: dalla legimatica alla dematerializzazione e l'esperimento referendario lombardo di voto elettronico

L'informatica giuridica ha fatto il proprio ingresso negli apparati legislativi regionali, dapprima, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, come supporto al *drafting*, per uniformare (e migliorare) la scrittura degli atti normativi dei ventidue legislatori: le tecniche normative, definite in formulari e atti di indirizzo, sono state recepite e riproposte in *software* e sistemi ICT per esse appositamente sviluppati<sup>1</sup>; si parla, a tal proposito, di “legimatica” intesa come la disciplina che integra gli strumenti informatici nelle fasi di redazione, gestione ed applicazione delle leggi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it). Si v., inoltre, P. COSTANZO (a cura di), *Codice di Drafting, Libro III, Il drafting regionale e “locale”*, in [www.tecnichenormative.it](http://www.tecnichenormative.it).

<sup>2</sup> Le quali, a propria volta, sono oggetto di studio da parte della legistica; per approfondimenti si v. R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le*

I lavori per la redazione del primo manuale di legimatica per il *drafting* regionale (*Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*, documento meglio noto come *Manuale Rescigno*) furono avviati nel 1989 e terminarono nel 1991 mentre l'approvazione da parte della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali giunse l'anno successivo. L'ultimo aggiornamento del Manuale – che si propone di fornire regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi, fissando standard necessari a garantire la qualità della legislazione e la certezza del diritto – risale al 2007.

In un secondo momento, sul finire degli anni Novanta, l'informatizzazione si è allargata da questo ruolo solo “interno” alle attività istituzionali con ricadute all'esterno, portando alla digitalizzazione degli archivi pubblici, compresi quelli regionali.

La necessità per i Consigli regionali (al pari dell'altre Pubbliche amministrazioni) di provvedere ad un'opera di digitalizzazione delle proprie attività, abbandonando quanto più possibile depositi ed archivi cartacei, è diventata impellente nel primo decennio del nuovo secolo, spingendo la gran parte delle assemblee regionali in una duplice direzione:

- a) da un lato, a provvedere alla progressiva dematerializzazione dei lavori d'aula e di commissione;
- b) d'altro lato, a consentire una crescente condivisione con la cittadinanza di tali lavori e degli atti (legislativi e di indirizzo) prodotti attraverso banche dati *open access*<sup>3</sup>. Sono state, così, rese disponibili sui siti web dei Consigli le raccolte delle fonti normative (a titolo di pubblicazione legale o notiziale); dei progetti di legge e dei connessi lavori preparatori, compresi i resoconti delle sedute; dei documenti non legislativi, come gli atti di sindacato ispettivo: dati di fonte pubblica, prodotti o detenuti dai soggetti pubblici, rilasciati *online* in formati aperti e riutilizzabili<sup>4</sup>.

---

*leggi*, Milano, 1999.

<sup>3</sup> Per condividere in un'unica piattaforma tutta la normativa regionale (leggi statutarie, leggi e regolamenti) è in fase di ultimazione (mancano le regioni a statuto speciale e la Campania) un progetto del portale pubblico “*Normattiva*” denominato *Motore Federato Regionale* “che ha lo scopo di proporre agli utenti un unico punto di ricerca per l'intero corpus normativo regionale con il puntamento diretto agli atti memorizzati sui sistemi informativi delle singole Regioni/Province autonome”. Invero, alcune Regioni (molte a statuto speciale) ancora non hanno completato il collegamento a detto motore di ricerca.

<sup>4</sup> M. PIETRANGELO, *Tecniche normative*, cit.

In assenza di coordinamento sul punto, le esperienze regionali si sono diversificate e alcune assemblee hanno implementato sistemi molto evoluti: tra questi va segnalato il sistema informativo *Arianna* del Consiglio regionale del Piemonte, che gestisce i *software* per la redazione automatica dei testi e per la simulazione dell'impatto normativo e quelli per la pubblicazione notiziale dei testi coordinati, tanto che anche le basi di dati accessibili dal web sono integrate nel sistema. Il sistema piemontese è stato oggetto di *restyling* nel 2016 integrandolo con un dossier virtuale, che raccoglie tutti i documenti dell'iter legislativo, dalla proposta all'adozione, con un motore che consente la navigazione trasversalmente all'interno di tutta l'attività consiliare (compresi gli atti di sindacato ispettivo).

Altri esempi virtuosi sono rappresentati dai sistemi di legimatica dei consigli regionali di Emilia-Romagna (*Demetra*) e Friuli-Venezia Giulia. Ma il medesimo percorso non è stato ancora completato in alcune realtà regionali che evidenziano forti ritardi anche legati agli scarsi investimenti sulle professionalità necessarie per gestire questi processi.

Molte altre Regioni si sono dotate, a partire dalla seconda metà dello scorso decennio, di *software* per gestire il processo di dematerializzazione/digitalizzazione dei lavori (aula e commissioni) che consentono ai consiglieri di gestire telematicamente il deposito di tutti gli atti di loro competenza<sup>5</sup>:

- in Lombardia il portale PEM-DASI (operativo dal 2017) è stato realizzato per digitalizzare e gestire a distanza la fase di presentazioni degli Atti di iniziativa dei consiglieri regionali ed automatizzare alcune fasi del loro iter. Il suo sviluppo è stato inizialmente studiato per digitalizzare la presentazione degli emendamenti/subemendamenti ai progetti di legge (modulo PEM) e, a seguito del riscontro positivo da parte degli utilizzatori, è stato esteso (nel 2020) alla presentazione degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo (interrogazioni/interpellanze), realizzando il modulo DASI. Va, peraltro, evidenziato, che la presen-

---

<sup>5</sup> Nella legislazione nazionale questo principio si trova sancito nell'articolo 12 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale - CAD), il quale prevedeva, al comma 1, che «Le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione». Il comma 2 stabilisce, invece, che «le pubbliche amministrazioni adottano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei rapporti interni».

tazione degli emendamenti in commissione è ancora cartacea ed anche nella fase d'aula è consentito il deposito cartaceo.

- nel Lazio il processo si è concluso nel dicembre 2019. In sede di presentazione il Presidente del Consiglio Buschini affermava: “i documenti saranno redatti e consultati tramite un tablet, dato in dotazione a ciascun consigliere, e dotato di una *web application* con cui sarà possibile gestire tutto l'iter degli atti, dalla loro presentazione agli uffici fino alla discussione in Aula”;
- anche il Consiglio regionale pugliese, sempre nel 2019, si è dotato di un sistema evoluto di gestione degli atti consiliari (GIAC), che consente ai consiglieri di inserire i propri atti firmati digitalmente (PDL, mozioni, interrogazioni, interpellanze) e di poter inserire anche gli emendamenti ai testi di legge che, in automatico, vengono ordinati per la votazione. Ma la gentile dirigente che si occupa di transizione digitale nel Consiglio ha tenuto a specificarmi che pochi consiglieri utilizzano questa modalità, perché, in linea generale, preferiscono inviare gli atti via mail o depositarli di persona in modalità cartacea.

In altra direzione, sempre prima del 2020, si deve registrare un esperimento, sempre al livello regionale, di voto elettronico (*e-voting*<sup>6</sup>): in occasione del referendum regionale sul “regionalismo differenziato”, svolto in Lombardia il 22 ottobre 2017, si è votato, in presenza, su supporti elettronici (*tablet*) denominati “*voting machine*” e lo scrutinio si è svolto sempre in modalità digitale.

Il referendum era stato previsto dalla L.r. n. 3 del 2015 (poi abrogata dalla L.r. n. 5 del 2018) mentre le modalità operative per il voto erano state disciplinate da un Regolamento di Giunta regionale (*Regolamento per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico*, 10 febbraio 2016, n. 3).

---

<sup>6</sup> Si deve osservare che, inizialmente, la nozione di *e-voting* aveva un significato ristretto all'espressione del voto; così, la raccomandazione 2004 (11) del Consiglio d'Europa, con il termine di *e-voting* intendeva riferirsi ad “*an e-election or e-referendum that involves the use of electronic means in at least the casting of the vote*”. In seguito, la nozione è stata ampliata fino a comprendere, nella Raccomandazione 2017(5) della stessa organizzazione, il conteggio dei voti: “*the use of electronic means to cast and/or count the vote*”. Si v., sul tema, M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in Rivista AIC, 1/2021.

Detto regolamento disciplinava le modalità e gli adempimenti per lo svolgimento del referendum consultivo mediante voto elettronico, con riferimento: a) agli standard tecnici utili per il corretto funzionamento e per impedire qualsiasi contraffazione o manipolazione del sistema integrato di voto; b) alle istruzioni relative all'installazione del sistema di voto presso le sezioni elettorali, alle operazioni relative allo spoglio del risultato di voto e alla verifica dello stesso; c) alla procedura e alle modalità di effettuazione del sorteggio delle sezioni per la stampa del voto elettronico; d) alle modalità di voto elettronico a domicilio per gli elettori in particolari condizioni di infermità ai sensi dell'articolo 1, del decreto-legge 3 gennaio 2006, n. 1 (recante: *Disposizioni urgenti per l'esercizio domiciliare del voto per taluni elettori, per la rilevazione informatizzata dello scrutinio e per l'ammissione ai seggi di osservatori OSCE, in occasione delle prossime elezioni politiche*), convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 2006, n. 22, ovvero per gli elettori che si trovano presso i luoghi di cura e di detenzione; e) alle modalità della formazione dei componenti delle sezioni elettorali in cui lo svolgimento del voto avviene con modalità elettronica; f) alle modalità di accesso presso l'ufficio elettorale di sezione dei tecnici informatici individuati dalla Regione; g) alle modalità di trasmissione dei risultati delle votazioni; h) alle modalità di conservazione dei documenti e dei verbali prodotti, nonché delle memorie elettroniche.

È condivisa, tra i commentatori, l'opinione che l'esperienza lombarda di voto elettronico si sia dimostrata un fallimento in termini di costi, tempi e affidabilità: gli scrutatori sono rimasti bloccati ai seggi fino alle tre del mattino di lunedì in attesa che le operazioni di controllo delle chiavette Usb - contenenti i dati di voto dei singoli tablet utilizzati - venissero ultimate dall'Ufficio elettorale centrale; inoltre, i risultati definitivi hanno tardato a giungere tanto che, il lunedì, il presidente della Regione Roberto Maroni è stato costretto a rinviare più volte la conferenza stampa di commento dei dati<sup>7</sup>.

## 1.2. L'emergenza pandemica: lo svolgimento delle sedute consiliari da remoto e le votazioni deliberative elettroniche

È stato osservato, da recente dottrina, che: "Il contesto pandemico, per quanto drammatico e insidioso, ha sicuramente fatto sì che i Governi e i Parlamenti di tutti gli ordinamenti *meno hi-tech* si soffermassero a correg-

<sup>7</sup> Cfr. E. CATERINA - M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 4/2021 (28.9.2021).

gere le proprie «debolezze digitali», giungendo alla conclusione che una «rivoluzione tecnologica», se fatta responsabilmente, potrebbe solo giovare allo svolgimento della vita istituzionale del proprio paese”<sup>8</sup>.

E tale rivoluzione tecnologica ha riguardato - prioritariamente ma non esclusivamente, come vedremo nel prosieguo - le modalità di partecipazione ai lavori assembleari.

E mentre le Camere escludevano (con l'avallo della dottrina maggioritaria<sup>9</sup>) la partecipazione da remoto ai lavori parlamentari, ritenendola incompatibile con l'attuale assetto costituzionale (art. 64, terzo comma, Cost.) e con le tradizioni parlamentari, la gran parte dei Consigli regionali (seguendo l'opposto esempio del Parlamento europeo, presieduto in quel momento da David Sassoli, che ha anche assunto alcune delibere con gli europarlamentari in seduta da remoto<sup>10</sup>) ha mostrato un diverso approccio, aprendo in maniera decisa allo svolgimento delle proprie sedute in videoconferenza.

Un segnale di apertura in tale direzione era giunto dal DL 18/2020 del 17 marzo (convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27) il quale aveva abilitato (art.73, comma 1) i consiglieri comunali, provinciali e metropolitani (lo stesso dicasi per i membri delle rispettive Giunte) a partecipare alle sedute dei rispettivi organi dalle proprie residenze ove la quasi totalità della popolazione era confinata<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> A. CALAFATO, *Il voto digitale: tra assenteismo parlamentare e astensionismo popolare. Problemi e prospettive*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2023.

<sup>9</sup> Tra gli scettici, si vedano, *ex multis*, A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 382 ss.; F. BIONDI - P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento “telematico”*, in *Federalismi.it*, fasc. 18/2020; R. CALVANO, *Brevi note su emergenza COVID e voto dei parlamentari a distanza. Rappresentanza politica, tra effettività e realtà virtuale*, in *Federalismi.it*, fasc. 21/2020, p. 45 ss.

<sup>10</sup> Si v. in proposito L. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un’analisi comparata*, in DPCE Online, 2/2020, p. 2514 ss. Si noti che, a seguito della Decisione dell’Ufficio di presidenza del PE del 20 marzo 2020, è stato autorizzato un (criticato) sistema di voto a distanza prevedente l’invio della scheda di voto tramite posta elettronica.

<sup>11</sup> Art. 73, c. 1, D.L. 18/2020: «*Al fine di contrastare e contenere la diffusione del virus COVID-19 e fino alla data di cessazione dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio 2020, i consigli dei comuni, delle province e delle città metropolitane e le giunte comunali, che non abbiano regolamentato modalità*

Quanto alle Regioni il via libera è giunto dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee regionali che, con l'ordine del giorno 1/2020 del 24 marzo 2020, ha previsto, al punto 1, che: «*In caso di comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale decretata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e/o regionale/provinciale decretata dal Presidente della Giunta, che rendono temporaneamente impossibile al Consiglio regionale/provinciale di riunirsi secondo le modalità ordinarie, previa adozione di apposita deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale/provinciale, nel rispetto dei rispettivi regolamenti consiliari, è consentito lo svolgimento delle sedute anche in modalità telematica mediante collegamento in videoconferenza*». Lo stesso ordine del giorno, al punto 2, ha previsto che: «*Le votazioni si effettuano per appello nominale e, ove possibile, con alzata di mano o chiamata del Presidente. Nei casi in cui sussistano le condizioni tecniche per farlo, è altresì possibile procedere con votazione elettronica*».

Dando seguito all'ordine del giorno, i Consigli regionali hanno introdotto disposizioni che, sia pure con significative differenze, hanno consentito «all'Aula e alle Commissioni (e agli altri organi consiliari, tra cui l'Ufficio di presidenza e la Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari) di riunirsi in via telematica procedendo finanche a deliberare a distanza sugli atti al loro esame e apprendo, con ciò, alla possibilità che anche la funzione legislativa sia esercitata “da remoto”»<sup>12</sup>.

Cercherò, ora, di rispondere alle principali questioni legate allo svolgimento in modalità videoconferenza o mista delle sedute consiliari (nonché delle commissioni) e della successiva adozione di deliberazioni con il voto digitale.

*I) Attraverso quale fonte del diritto regionale è stato consentito l'utilizzo di questa innovativa modalità di partecipazione ai lavori?*

---

*di svolgimento delle sedute in videoconferenza, possono riunirsi secondo tali modalità, nel rispetto di criteri di trasparenza e tracciabilità previamente fissati dal presidente del consiglio, ove previsto, o dal sindaco, purché siano individuati sistemi che consentano di identificare con certezza i partecipanti, sia assicurata la regolarità dello svolgimento delle sedute e vengano garantiti lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, nonché adeguata pubblicità delle sedute, ove previsto, secondo le modalità individuate da ciascun ente».*

<sup>12</sup> F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19. Riflessioni a margine delle c.d. “sedute telematiche”*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

- a) La maggior parte dei Consigli regionali (Calabria, Marche, Piemonte, Puglia, Veneto e Umbria), dando seguito agli orientamenti espressi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, ha avviato alla “*re-ingegnerizzazione*” (il *copyright* del termine è di Nicola Lupo) dei lavori consiliari con deliberazioni degli Uffici di presidenza, senza ritenere di dover modificare i propri regolamenti interni (cosa più complessa dal punto di vista procedurale, invero);
- b) una minoranza di Consigli (Emilia-Romagna, Basilicata, Lazio, Molise, Toscana), ha, invece, ritenuto di intervenire sul proprio regolamento interno mandando a regime i provvedimenti d’urgenza degli uffici di presidenza. Questa scelta mi pare la più corretta perché, come affermato anche da F. Drago: “L’organizzazione dei lavori del Consiglio è, del resto, materia che gli Statuti regionali rimettono ai regolamenti dalle Assemblee e quest’ultimi non potrebbero, dunque, subire deroghe ad opera di altre fonti”; tornerò *infra* su queste modifiche regolamentari;
- c) il Friuli-Venezia Giulia ha fatto ricorso allo strumento della legge regionale ma questa scelta è stata ritenuta (direi a giusto avviso) di dubbia costituzionalità dai commentatori perché invasiva della sfera di autonomia regolamentare dei Consigli<sup>13</sup>;
- d) in Valle d’Aosta in un primo momento la fonte abilitante è stata un decreto del Presidente del Consiglio regionale (19 marzo 2020) ma, successivamente è stata adottata una deliberazione dell’Ufficio di Presidenza (n. 33/2020).

## *II) Quale l'estensione?*

La maggioranza dei Consigli ha ammesso l’uso della videoconferenza (non obbligatoria ma facoltativa) sia per le sedute delle commissioni che per l’aula; poche le eccezioni a questo *modus operandi*: in Abruzzo, Sardegna e Sicilia le sedute da remoto sono state ammesse solo per le audizioni svolte in Commissione o per le riunioni della Conferenza dei Capigruppo e dell’Ufficio di Presidenza mentre in Calabria la partecipazione in modalità telematica ai lavori è stata consentita solo ai consiglieri sottoposti a “quarantena precauzionale” o positivi a Covid 19 (delib. Uff. Pres. 1/2020).

---

<sup>13</sup> Così S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. n. 3/2020, p. 246, nota 127.

*III) Quali i profili di problematicità con il quadro costituzionale e statutario?*

Si osserva, preliminarmente, che lo svolgimento di sedute delle assemblee legislative da remoto e le deliberazioni con voto digitale delle medesime risultano meno problematiche di quanto lo sia l'*e-voting*.

In merito ai profili di incostituzionalità di quest'ultimo, infatti, si possono rammentare le osservazioni svolte dal Tribunale costituzionale tedesco che, con una nota decisione del 3 marzo 2009, ha dichiarato il contrasto con l'art. 38 del *Grundgesetz* dell'utilizzo delle macchine per il voto elettronico (allora fornite da una società olandese, la Nedap) per il fatto che non era garantito «*un controllo che corrisponda al principio costituzionale del voto pubblico*» e veniva lesa la fiducia degli elettori nel controllo pubblico del voto, nell'affidabilità complessiva delle elezioni, e nella verificabilità processo elettorale<sup>14</sup>. Per il BVG non vi erano ostacoli ad un futuro uso dell'*e-voting* a condizione che sia garantito il controllo costituzionale di correttezza delle operazioni, per esempio attraverso macchinari che, oltre a registrare elettronicamente il voto, stampino anche una ricevuta cartacea a fini di verifica.

Per quanto riguarda il testo costituzionale italiano ritengo preferibile l'approccio di quella parte di dottrina (Clementi<sup>15</sup>, Cassese<sup>16</sup>, Fusaro<sup>17</sup>, Lupo<sup>18</sup>) che non ha ravvisato ostacoli insormontabili di natura costituzionale allo svolgimento di sedute da remoto e il voto deliberativo delle Assemblee legislative (sia nazionali che regionali): il testo dell'art. 64 Cost. può, infatti, essere interpretato in modo estensivo, ritenendo presenti coloro che sono collegati da remoto. La sola condizione necessaria, ritengo, è che la videocamera del parlamentare sia sempre aperta consentendo la necessaria pubblicità della seduta.

---

<sup>14</sup> Per un commento a tale decisione si legga M. SCHIRRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2020, p. 245 ss.

<sup>15</sup> F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus). Una prima introduzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 6/2020, p. 221 ss.

<sup>16</sup> S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020.

<sup>17</sup> C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?* in *Libertàeguale*, 15 marzo 2020

<sup>18</sup> N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto “a distanza” dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una “re-ingegnerizzazione” dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio Costituzionale A.I.C.*, n. 3/2020 (31 marzo 2020).

Che, poi, invece, la presenza nelle aule consiliari sia imprescindibile per i rappresentanti del corpo elettorale regionale ci pare, nel contesto tecnologico attuale, un falso mito cui si possono opporre le (condivisibili) considerazioni di Salvatore Curreri: “Se il Parlamento deve essere il luogo di confronto dialettico tra diverse visioni politiche, ritenere che esso debba sempre e comunque presupporre la presenza fisica, significa dare decisiva importanza non ad esse ma alle «modalità» con cui vengono espresse e cioè, in definitiva, alla fisicità del rappresentante anziché alla politicità di ciò che rappresenta”<sup>19</sup>.

Si deve, peraltro, ricordare che in un ordinamento costituzionale assai vicino al nostro quale quello spagnolo la possibilità di tenere le sedute delle assemblee legislative da remoto (con le annesse deliberazioni) è ammessa e disciplinata da molti anni sia per le *Cortes* sia per i parlamenti delle Comunità autonome<sup>20</sup>.

Sul fronte degli Statuti regionali va rilevato, peraltro, che alcuni di essi non si limitano a parlare genericamente di “presenza” (come l’art. 64, terzo comma, Cost.), ma richiedono la specifica *“presenza in Aula”* della maggioranza dei componenti del Consiglio (Lazio: art. 27, comma 3; Puglia: art. 35, comma 3; Veneto: art. 50, comma 3). Rispetto a disposizioni siffatte ritengo che, qualora si vogliano introdurre in modo duraturo forme telematiche di partecipazione alle sedute, sarebbe necessario procedere a revisioni del testo statutario.

Altri Statuti si limitano a parlare (al pari dell’art. 64 Cost.) di una generica “presenza” e, quindi, non sono ostativi a prevedere che la presenza dei consiglieri sia quella telematica. Su questo punto torneremo infra (§ 2.3).

### 1.3. Dopo il Covid: le assemblee legislative regionali e il PNRR

Un ulteriore impulso alla digitalizzazione delle attività svolte dai Consigli regionali è stata la messa a terra del piano *NextGenerationEU*,

<sup>19</sup> S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 245.

<sup>20</sup> Si vedano, sul punto, S. CURRERI - C. MARCHESE, *Il “voto telematico no presencial” nell’esperienza delle assemblee rappresentative spagnole: le Cortes Generales e i Parlamenti delle Comunità Autonome*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 12/2020, p. 76 ss., i quali ricordano che il voto elettronico a distanza è stato introdotto nel regolamento del *Congreso de los Diputados* nel 2011 (riforma del 21 luglio 2011) e, successivamente, nel regolamento del *Senado* nel 2013 (riforma del 21 novembre 2013) e che esso è previsto nei regolamenti delle assemblee legislative di 12 comunità autonome (prima ad averlo introdotto l’Andalusia, nel 2009).

strumento finanziario lanciato dall’Unione europea del valore complessivo di oltre 800 miliardi di euro, ideato per rispondere ai devastanti danni socio-economici causati dalla pandemia Covid-19 e destinato a diventare “*un’opportunità unica per emergere più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie e società e realizzare un’Europa che funzioni per tutti*”<sup>21</sup>.

L’Italia, avendo ricevuto la disponibilità di risorse per 191,5 miliardi di euro (di cui 68,9 a fondo perduto), risulta essere il primo beneficiario di Next Generation UE ed è stata chiamata ad impiegare questi fondi attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La digitalizzazione e l’innovazione sono rientrate nella Missione 1 del piano e per esse sono stati stanziati complessivamente oltre 30 mld di euro, ripartiti in due aree di intervento:

1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella Pubblica Amministrazione (€ 9,75 mld);

2) digitalizzazione, innovazione e capacità di comunicazione del sistema produttivo (€ 23,89 mld).

Per quanto riguarda la gestione di questa enorme mole di finanziamenti, il PNRR italiano è stato caratterizzato (ma forse non poteva essere diversamente), sin dalla fase preparatoria, da un’impostazione essenzialmente *top-down* e dall’accentramento del potere decisionale sulla maggior parte dei processi al livello del governo centrale (più specificamente all’interno della Presidenza del Consiglio); tale impianto ha caratterizzato, a dire il vero, quasi tutti gli stati europei<sup>22</sup>.

All’interno di questa strutturazione verticistica le Regioni (al pari delle Province autonome e degli enti locali) sono state considerate solo nella veste di soggetti secondari/attuatori, unitamente alle amministrazioni centrali. Invero, il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali nella realizzazione operativa degli interventi previsti dal Piano, pur previsto in linea generale dall’art. 9 del D.L. 77/2021, è stato, nei fatti, depotenziato dall’attribuzione alla Cabina di Regia di tutti i «*poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR*» (art. 2).

Un ulteriore fattore che esprime in modo particolarmente evidente l’impostazione *top-down* propria della fase di implementazione del Piano nazionale è senza dubbio rinvenibile nella previsione di procedimenti *ad*

<sup>21</sup> Citazione tratta dalla *home page* del sito dedicato, next-generation-eu.europa.eu.

<sup>22</sup> Si v., sul punto, N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it* (7.9.2022).

*hoc* di sostituzione (art. 12) e di meccanismi per il superamento del dissenso (art. 13).

E, rispetto alle dinamiche interne alle autonomie territoriali, l'impianto complessivo della *governance* del PNRR ha fatto una precisa scelta a favore degli Esecutivi regionali, a scapito delle Assemblee rappresentative; come si è correttamente osservato: “In effetti, anche nella limitata misura in cui, in seno ai processi decisionali legati all’*enforcement* del Piano di ripresa, prevale la ricerca del coinvolgimento regionale (si pensi ai tavoli tecnici settoriali), l’assetto organizzativo promosso dal D.L. n. 77/2021 predilige, quanto al funzionamento della Cabina di regia, l’interlocuzione con i Presidenti delle Regioni singolarmente considerati o al più con il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, privilegia, quanto alla possibile avocazione di poteri sostitutivi, il rapporto diretto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome”<sup>23</sup>.

All’interno di questo quadro, già penalizzante strutturalmente e *ab origine* per le assemblee legislative regionali, si evidenzia che i consigli (ormai totalmente piegati alla volontà degli esecutivi) non hanno saputo (o non hanno avuto la forza di) implementare e/o rimodulare i poteri di indirizzo e controllo in relazione a quella parte di risorse gestibili a livello regionale.

E, così facendo, non hanno tenuto nel debito conto le (sagge) previsioni dell’ordine del giorno (n. 2/2021), approvato il 20 dicembre 2021 dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative, il quale impegnava le assemblee legge regionali: “ad adottare provvedimenti per attivare l’informativa da parte della Giunta regionale in merito alla programmazione regionale all’interno della quale vanno ad inserirsi gli interventi previsti dal PNRR ed alla attuazione degli interventi che saranno gestiti a livello regionale; a dedicare delle sedute ai contenuti del PNRR, anche al fine di predisporre eventuali atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale; ad avviare un monitoraggio degli interventi posti in essere dalla Giunta regionale per dare attuazione ai contenuti del PNRR che saranno gestiti a livello regionale, prevedendo forme di consultazione con gli Enti locali e/o le parti sociali ed economiche; ad adottare, all’interno dell’ordinamento regionale, disposizioni che disciplinano le funzioni dell’Assemblea legislativa nelle procedure di attuazione degli atti di programmazione che utilizzano risorse europee, anche estese alla pro-

<sup>23</sup> P. GIANCASPERO-A. CONZUTTI, *La c.d. “Sessione Europea” dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*, in *Queste istituzioni*, fasc. 2/2022, p. 28 ss.

*grammazione del PNRR; ad attivare piani di concertazione per individuare gli interventi rientranti nel PNR ed allineare il percorso regionale con quello previsto dal PNRR; ad istituire Commissioni speciali con funzioni di studio e ricerca, che offrano una sede permanente di confronto ed approfondimento sulle tematiche del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza e sulla sua concreta attuazione.”*

Non si nega che alcune di queste indicazioni abbiano avuto un seguito e che i Consigli abbiano adottato numerosi atti di indirizzo (mozioni/risoluzioni) più o meno riferibili al PNRR (sia nella fase di programmazione che nella fase di attuazione del piano).

Ma, in linea generale, si ha l'impressione che le assemblee regionali abbiano sprecato una ghiotta occasione rinunciando, ancora una volta, ad implementare le funzioni di indirizzo che sempre di più dovrebbero caratterizzare organi che, pur essendo formalmente titolari della potestà legislativa, si limitano, nella prassi, a ratificare (con lievi modifiche) progetti di legge confezionati dall'esecutivo regionale.

Si è notato, in proposito, in dottrina, quanto all'attività di indirizzo che, pur non essendo mancata, “tuttavia, nel complesso, essa appare esercitata – salvo alcuni casi – con modalità piuttosto frammentarie, talora collegate all'emersione di esigenze contingenti e pertanto non facilmente riconducibili ad un quadro coordinato e sistematico di azioni e interventi”<sup>24</sup>.

In relazione alla funzione di controllo, invece, i Consiglio sono stati un po' più attivi; queste le *best practices* segnalate:

- l'introduzione di obblighi di comunicazione/rendicontazione periodica a carico della Giunta sullo stato di attuazione dei progetti di competenza regionale;
- in Lombardia, Lazio e Liguria è stata istituita una Commissione speciale PNRR mentre in altre Regioni sono state attivate delle task Force con il coinvolgimento di consiglieri;
- il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato, all'unanimità, il 13 dicembre 2021, un ordine del giorno (n. 709) che ha impegnato il Presidente del Consiglio regionale e il Presidente della Regione a convocare una Conferenza dei capigruppo almeno una volta al mese e alla presenza di un delegato della Giunta, al fine di svolgere un coordinamento e una informativa legata agli aggiornamenti sulla gestione del

<sup>24</sup> Così G. M. SALERNO - A. G. ARABIA – A. JACOVELLO, *Le assemblee legislative regionali e il PNRR*, in *Il PNRR e le assemblee legislative*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, 2022, p. 25 ss.

PNRR, con l'obiettivo di svolgere un efficace confronto tra Giunta e Consiglio;

- la Regione Puglia ha attivato un Tavolo interistituzionale, in collaborazione con la Giunta, per l'individuazione dei temi prioritari regionali da inserire nel PNRR.

## 2. Lo stato dell'arte

### 2.1. Le sedute in modalità telematica: provvisorietà o persistenza

La necessità di individuare, durante il periodo più buio della pandemia, modalità di partecipazione all'attività consiliare e/o delle commissioni che non prevedessero la presenza fisica nella sede consiliare o comunque ibride ha posto le assemblee legislative regionali di fronte ad uno strumento di lavoro che ha presentato (quantomeno per i consiglieri) indubbi vantaggi.

D'altronde, nell'opinione pubblica ciò ha ingenerato il dubbio che il consigliere da remoto (in casa, in macchina, in aeroporto) si stia prendendo cura più dei propri affari che del bene comune e che l'attività legislativa sia nel complesso svilita dalla mancata partecipazione dei rappresentanti della comunità regionale di persona alle sedute (si v. in tal senso gli articoli contenuti in alcuni quotidiani<sup>25</sup>).

Invero, alcuni Consigli regionali hanno ritenuto, ad emergenza finita, non solo di istituzionalizzare la modalità di seduta telematica all'interno dei propri regolamenti interni ma anche di estenderne l'uso al di là delle ipotesi di emergenza nazionale che avevano portato alla sperimentazione nel periodo epidemico.

---

<sup>25</sup> Si legga, come esempio, un articolo di Umbriadomani.it dell'8 maggio 2024, titolato *Consiglio Regionale dell'Umbria, storia di una legislatura tra cambi di casacca e collegamenti da remoto (senza Covid)* che si conclude così: “Lo stato di emergenza è finito, il Covid non c’è più, tutti gli italiani sono rientrati nei luoghi di lavoro ma a palazzo Cesaroni si continua a privilegiare la presenza da remoto. Il tutto senza distinzione: la telematica appassiona consiglieri di maggioranza e opposizione. C’è chi si collega dall’auto, chi dalla cucina di casa e chi si connette dall’altra parte del mondo. Molte volte lo schermo è anche oscurato. Solo il presidente della seconda Commissione, il leghista Valerio Mancini, pretende la presenza fisica del consigliere e non intende ragione. Il resto è una specie fai da te. La conseguenza di tutto questo? Un vero e proprio svilimento dell’attività legislativa e del ruolo di rappresentanti del popolo umbro”.

Così, alcune assemblee (Umbria, Basilicata) hanno deciso di lasciare agli organi competenti la scelta se consentire la partecipazione in modalità telematica (remoto/mista) come alternativa alla presenza, mentre altre (Emilia, Toscana, Puglia), hanno scelto di venire incontro ad esigenze personali e/o di ridotta mobilità dei propri membri, da autorizzare volta per volta.

L'esame dei provvedimenti adottati vede, a regime, un quadro non omogeneo:

- a) per alcune Regioni, l'attività istituzionale (d'aula/di commissione/ di altri organi) svolta in modalità telematiche ha rappresentato una misura straordinaria, concepita come strumento volto a far fronte all'emergenza pandemica e, dunque, i regolamenti interni e le delibere dell'UP lo hanno disciplinato ma hanno previsto l'utilizzabilità futura solo in situazioni similari e a seguito di emergenza nazionale deliberata dal CdM. È questo il caso del Lazio [art. 50-bis Reg. interno Cons.: «*1. Nel caso in cui l'Aula, per comprovate situazioni di gravità ed emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, non possa riunirsi secondo le modalità ordinarie, il Presidente del Consiglio regionale, sentito l'Ufficio di presidenza, convoca la relativa seduta in modalità telematica*- b) in Toscana, da un lato l'art. 186 bis del Regolamento interno (nov. 2020) ha autorizzato l'ufficio di presidenza in generiche situazioni di particolare gravità a derogare alle norme del regolamento stesso anche prevedendo lo svolgimento di sedute in modalità telematica [*«1. In caso di situazioni di particolare gravità, anche dovute alla dichiarazione di stato di emergenza nazionale o regionale, l'ufficio di presidenza, sentiti i presidenti dei gruppi consiliari e il portavoce dell'opposizione, può, con propria deliberazione emanare norme derogatorie al presente regolamento. Tali disposizioni, immediatamente applicabili, con efficacia temporale limitata e, comunque, con validità non superiore a sei mesi, eventualmente rinnovabili al perdurare della situazione che ne ha determinato l'emanazione, possono prevedere lo svolgimento di sedute in modalità telematica per il Consiglio regionale, le commissioni consiliari, la conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari, l'ufficio di presidenza ed altri organi ed organismi consiliari»*], dall'altro, l'art. 186 ter del Reg. int. (Partecipazione da remoto alle sedute, introdotto a maggio 2022) consente ai soli «*consiglieri portatori di handicap in situazione di gravità*» e solo «*qualora tale*

*condizione costituisca grave impedimento alla partecipazione continuativa ai lavori consiliari» di essere autorizzati dall’Ufficio di presidenza a partecipare da remoto alle sedute;*

- c) in Emilia-Romagna l’art. 102 bis (aggiunto nel maggio 2022), oltre ad autorizzare le sedute generalizzate da remoto/mista nei casi di emergenza nazionale/regionale ha individuato tutta una serie di ipotesi riguardanti lo stato personale (missioni, malattia certificata propria o di un figlio minore convivente, congedo maternità/parentale, adozione) versando nelle quali il consigliere può partecipare in via telematica alle sedute di aula e commissioni<sup>26</sup>;
- d) per altre Regioni, all’opposto, l’emergenza pandemica sembra avere prodotto effetti strutturali sull’organizzazione ed il funzionamento delle sedute degli organi consiliari, sollecitando l’introduzione di

---

<sup>26</sup> Art. 102 bis «1. In caso di emergenza nazionale, deliberata dal Consiglio dei ministri, o regionale, decretata dal Presidente della Giunta regionale, su decisione dell’Ufficio di Presidenza, sentiti i Presidenti dei gruppi assembleari, le sedute dell’Assemblea legislativa e delle Commissioni assembleari possono tenersi in modalità telematica, con identificazione certa di tutti i partecipanti, per garantire la continuità nell’esercizio delle funzioni assembleari. Le sedute possono altresì essere convocate in forma mista, ovvero con la partecipazione di una parte dei componenti in collegamento telematico e una parte in presenza fisica. 2. Fuori dai casi di cui al comma 1, ciascun consigliere o componente della Giunta può, altresì, partecipare alle sedute dell’Assemblea legislativa o delle Commissioni assembleari in modalità telematica nei seguenti casi: a) partecipazione a missioni istituzionali a norma dell’ articolo 9 della legge regionale 26 luglio 2013, n. 11 (Testo unico sul funzionamento e l’organizzazione dell’Assemblea legislativa: stato giuridico ed economico dei consiglieri regionali e dei gruppi assembleari e norme per la semplificazione burocratica e la riduzione dei costi dell’Assemblea) e dell’ articolo 4 della legge regionale 5 maggio 2016, n. 6 [...]; b) stato di malattia certificato da un medico di persona convivente ai sensi dell’articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate); c) stato di malattia del figlio convivente minore di anni 14, certificato da un medico abilitato e iscritto all’albo del Servizio sanitario nazionale; d) disabilità [...]; e) assenza durante il periodo di congedo di maternità previsto dagli articoli 16 Sito esterno e 20 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’ articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53 Sito esterno), o comunque per un periodo corrispondente; f) assenza durante il periodo di congedo parentale previsto dall’ art. 32 del d.lgs. 151 del 2001 o comunque per un periodo corrispondente; g) nel caso di adozione o affidamento, durante il periodo ed alle condizioni previsti dall’ articolo 26 del d.lgs. 151 del 2001; h) nei casi di congedo di paternità previsto dall’ articolo 28 del d. lgs. 151 del 2001».

modifiche regolamentari destinate a trovare applicazione in una molteplicità di fatti-specie.

La Regione Umbria, fra queste ultime, ha introdotto (ottobre 2020), nel Regolamento interno dell’assemblea legislativa, un nuovo capo (VIII ter) dedicato allo “*Svolgimento delle sedute degli organi in modalità telematica*”. L’art. 104-sexies stabilisce che le sedute degli organi dell’assemblea legislativa si svolgono di norma in presenza ma possono avere luogo in modalità telematica su “*decisione assunta dall’organo competente*” indipendentemente dallo stato emergenziale o dalla situazione di urgenza [«*Gli organi di cui all’articolo 104 quinque, comma 1, si riuniscono in presenza, salvo diversa decisione assunta dall’organo competente ai sensi del comma 2, che disponga lo svolgimento della seduta in modalità telematica*

Allo stesso modo, il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Basilicata (approvato nel febbraio 2024) pare consentire sempre lo svolgimento del Consiglio in modalità telematica purché siano rispettate alcune condizioni [art. 53, comma 10: «*Il Consiglio regionale si può riunire in modalità telematica, mediante collegamento in audio-videoconferenza, purché siano rispettate le seguenti condizioni: a) che siano presenti nell’aula consiliare il Presidente del Consiglio ed almeno i due Consiglieri Segretari; b) che sia possibile identificare con certezza tutti i Consiglieri partecipanti ai quali deve essere possibile intervenire nella discussione, ricevere, visionare o trasmettere documenti; c) che le votazioni siano effettuate in forma palese*

Nel Consiglio di Regione Lombardia, invece, è stata prorogata (fino al 30 giugno 2024) la possibilità di partecipare in modalità telematica ma solo per le sedute delle Commissioni.

## 2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni

All’interno della dottrina, diversi Autori hanno sollevato problemi di compatibilità costituzionale del voto “*deliberativo*” a distanza (Dickmann<sup>27</sup>, Marsocci<sup>28</sup>, A. Randazzo<sup>29</sup>), il quale presenterebbe soverchie differenze con il voto “*elettivo*” a distanza, che soprattutto nella versione cartacea (sotto

<sup>27</sup> R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it* (1.4.2020).

<sup>28</sup> P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l’emergenza sanitaria Covid*, in *Consulta online* (6.5.2020).

<sup>29</sup> A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, fasc. 2/2022.

le spoglie del voto per corrispondenza) è ammesso in molti ordinamenti costituzionali ed anche in Italia per raccogliere l'espressione del voto dei cittadini italiani residenti all'estero (art. 1, comma 1, L. 459/2001).

La domanda cui si deve dare risposta è la seguente: può un organo di tipo parlamentare come il Consiglio regionale (e, in caso positivo a quali condizioni) deliberare senza la presenza nella sede istituzionale di tutti i componenti al momento del voto? Molteplici sono le questioni problematiche da affrontare per rispondere a detto interrogativo.

Problema n. 1: come assicurare la pubblicità delle sedute, requisito richiesto da tutti gli Statuti regionali (es. art. 25.3 Statuto della Calabria: «*Le sedute del Consiglio sono pubbliche. Il Consiglio può deliberare di riunirsi in seduta non pubblica*»)? Questo pare un problema superabile dal momento che nulla esclude che la seduta che si deve svolgere in modalità remota/mista sia videotrasmessa (ad esempio sul canale web del Consiglio).

Problema n. 2: come risolvere il profilo della necessaria presenza in aula dei consiglieri (art. 35.3 Statuto Puglia: «*Le deliberazioni del Consiglio regionale sono valide se adottate con la presenza in aula della maggioranza dei consiglieri assegnati alla Regione e con il voto favorevole della maggioranza dei presenti*»)? In relazione a questo punto si è già chiarito, *supra*, che una revisione statutaria di testi che presentino questa specificazione appare necessaria.

Problema n. 3: come garantire il confronto e il dialogo dentro e fuori le aule, soprattutto tra maggioranza e minoranze? È noto che la negoziazione e il confronto tra i rappresentanti, svolti nelle aule parlamentari e nei corridoi a margine delle sedute formali, sono fondamentali per la salubrità democratica. Ha osservato, correttamente, Massimo Villone che “un parlamento degno del nome non si limita ad alzare le mani o pigiare un tasto per votare. Il voto è solo il punto terminale e visibile di un *political process* complesso che lo precede”<sup>30</sup>. Se pure questo è indubbiamente vero, peraltro, l'esperienza di questi anni post Covid credo abbia mostrato che, in sé e per sé, lo svolgimento di un'assemblea in videoconferenza (da quella condominiale a quelle di altri organi collegiali) non impedisce lo sviluppo dialogico delle discussioni e lo svolgimento di vibranti dibattiti. Ciò che manca, al più, nelle sedute da remoto, è la capacità, propria delle riunioni in presenza, di consentire (se i toni non si sono alzati in modo eccessivo) il recupero di un rapporto tra i componenti del collegio al di fuori del

---

<sup>30</sup> M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, Il Manifesto, 31 marzo 2020.

momento deliberativo quando le contrapposizioni si stemperano e, nel caso delle assemblee politiche, si possono abbandonare (*off the record*) le posizioni ideologiche.

Problema n. 4: come assicurare, nelle votazioni a distanza dei consiglieri regionali, il rispetto delle garanzie poste dall'articolo 48, comma II, Cost.<sup>31</sup>? Seppur personalmente poco convinti dell'applicabilità *de facto* di questi principi costituzionali alle votazioni nelle aule parlamentari/consiliari, stanti le rilevanti peculiarità che presentano le delibere delle assemblee legislative, esaminiamo i diversi profili coinvolti.

- a) *Personalità del voto*: pare salvaguardabile attraverso accorte procedure informatiche di identificazione del consigliere di secondo livello.
- b) *Libertà di voto*: anche se per i Consigli non si configura l'immunità della sede come accade a livello parlamentare, nei Regolamenti interni sono contenute regole poste a garanzia del libero esercizio del mandato consiliare (mutuate dai regolamenti parlamentari), la cui efficacia sembra presupporre la presenza fisica dell'eletto all'interno della sede. Si pensi alle disposizioni che vietano alle persone estranee di introdursi in Aula o nelle commissioni (anche ai collaboratori è vietato sedere accanto ai consiglieri) o alle disposizioni che vietano al pubblico presente nei settori riservati di esprimere segni approvazione o disapprovazione. Il consigliere che partecipa "da remoto" ai lavori potrebbe, inoltre, non essere solo nel luogo prescelto per "collegarsi" e subire condizionamenti e/o pressioni da parte di soggetti terzi al momento di esprimere il voto. La risposta a questi timori sta nel prendere consapevolezza del fatto che la presenza in aula non è, da sola, in grado di garantire l'autonomia di un eletto e l'assenza di condizionamenti provenienti da vari attori (finanziatori, lobby, la disciplina di partito).
- c) *Segretezza del voto*: nei Consigli regionali il voto di norma è palese e le disposizioni in materia di ricorso alle "sedute telematiche" stabiliscono che il voto, in tali casi, deve essere necessariamente palese ed essere espresso per appello nominale (vedi le delibere degli uffici di presidenza di Basilicata, Puglia, Toscana ed Emilia-Romagna). Ma gli Statuti (ed i regolamenti) prevedono, talvolta, ipotesi di voto segreto quando si vota su persone [art. 24 St. Liguria: «*Il voto*

---

<sup>31</sup> Questa necessità è stata sostenuta da F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria*, cit.

*è palese salvo per le votazioni riguardanti le persone e negli altri casi previsti dal Regolamento interno» o art. 27, comma 4, St. Lazio: «Le votazioni concernenti persone si svolgono a scrutinio segreto, salvo i casi in cui il regolamento dei lavori stabilisca altrimenti»]. Come procedere in questi casi? In realtà vi sono piattaforme (come *Votafacile*) che consentono di votare mantenendo la segretezza (così si sostiene) e in modo rapidissimo.*

Problema n. 5: come garantire i diritti delle opposizioni? Qui *il punctum dolens* potrebbe essere rappresentato dalla difficoltà di esercitare, da remoto, l'ostruzionismo che, com'è noto, costituisce una delle armi di cui si serve l'opposizione per ritardare i processi decisionali ovvero nella maggiore possibilità di silenziare le voci consiglieri di opposizione. Credo, tuttavia, che la migliore risposta a questa obiezione sia la lettura dell'art. 10 dello Statuto della Toscana, uno dei pochi ad essersi preoccupato in modo serio dei diritti delle minoranze: «*Il ruolo delle minoranze è garantito nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame nel merito delle proposte e per le risposte agli atti di sindacato ispettivo, nella normativa relativa alla costituzione delle commissioni d'inchiesta, alle nomine di competenza consiliare, alla composizione degli organismi con funzioni di vigilanza e controllo*». Invero, non sembra sussistano motivi ostativi ad assicurare queste garanzie anche nel caso i cui si debbano affrontare i lavori collegandosi da remoto.

Per concludere, sono dell'avviso che nessuna delle problematiche sopra affrontate si ponga come inibente per un utilizzo dello strumento delle videoconferenze come modalità di svolgimento delle sedute dei Consigli regionali qualora situazioni di tipo emergenziale (come il contesto epidemico o lo stato di guerra) impediscano ovvero rendano pericolose le sedute in presenza per un periodo che si spera determinato. Si tratta solo di disciplinare, all'interno degli Statuti e dei regolamenti interni delle assemblee regionali, in quali ipotesi sia possibile effettuare le sedute da remoto, quali siano i soggetti che possono deciderne l'attivazione e le modalità operative.

### 2.3. La presentazione di atti ed emendamenti: il caso trentino

Un esempio virtuoso di digitalizzazione dei processi deliberativi è rappresentato dall'app “*PAtti*” (è l'acronimo di “*Presentazione atti e emendamenti*”), che, dal 1 marzo 2024, consente ai componenti del Consiglio provinciale di Trento di gestire l'intero processo di creazione, firma e de-

posito degli atti politici, sotto forma di documenti informatici firmati digitalmente o elettronicamente.

L'applicativo è sviluppato in linea con le indicazioni del Codice dell'amministrazione digitale, ed è interconnesso con gli altri applicativi del Consiglio (in particolare con il protocollo informatico PiTre, il gestionale degli atti politici Idap e la sezione di pubblicazione dei fascicoli elettronici sul sito consiliare Gdoc) e rappresenta uno strumento di produttività individuale, tramite il quale ogni consigliere può creare e depositare atti interagendo digitalmente con i propri collaboratori delegati e con gli altri consiglieri (nel caso di più firmatari di un atto).

Per gli uffici, invece, l'*app* rappresenta una nuova modalità di digitalizzazione dei processi che consente una migliore agilità operativa e un maggior ordine nella gestione documentale: gli atti politici depositati con PAtti sono protocollati e registrati nei gestionali interni del Consiglio con procedure automatizzate, abbreviando così i tempi di gestione degli atti stessi e della loro pubblicazione sul sito web istituzionale.

Un limite è rappresentato dall'impossibilità di utilizzare l'*app* per creare e depositare di emendamenti ma questa funzione, non gestita allo stato attuale di sviluppo, dovrebbe essere abilitata nel prossimo futuro.

#### 2.4. Elezioni, referendum ed altri strumenti di partecipazione a livelli regionali

I principali meccanismi di *e-voting* - inteso nel significato basico di modalità di espressione del voto - sono quattro, caratterizzati da diverse modalità di registrazione e trasmissione:

- a) il voto elettronico semplice (o voto in loco), espresso tramite un elaboratore elettronico o altra macchina al seggio, privo di connessione alla rete internet;
- b) il voto *online* (*Internet Voting* o *i-Voting*), espresso in tempo reale attraverso la rete, a prescindere dal luogo in cui ci si collega;
- c) il voto tramite dispositivi mobili (*mobile Voting* o *m-Voting*), espresso tramite telefono cellulare;
- d) il voto tramite telecomando, espresso mediante l'utilizzo di una televisione interattiva o digitale.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Così M. MANCARELLA, *Il voto elettronico*, in G. Cassano - S. Previti (a cura di), *Il diritto di internet nell'era digitale*, Milano, 2020, p. 35. Si v., inoltre, M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle*

Al livello nazionale già il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 82 del 2005) prevedeva, all'art. 9 (rubricato: "Partecipazione democratica elettronica"), che: "*1. Le pubbliche amministrazioni 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*" e, in attuazione di questa disposizione, negli ultimi anni, sono state introdotte disposizioni tese a:

- a) sperimentare il voto elettronico nelle consultazioni elettorali (l'art. 38-bis, comma 10, del DL 77/2021 ha esteso la sperimentazione, partita nel 2020, anche alle elezioni regionali e amministrative; essa è comunque limitata a due specifiche categorie di elettori: italiani all'estero ed elettori che, per motivi di lavoro, studio o cure mediche, si trovino in un comune di una regione diversa da quella del comune nelle cui liste elettorali risultano iscritti)<sup>33</sup>;
- b) digitalizzare alcuni adempimenti del procedimento elettorale preparatorio (l'art. 38-bis, commi 1-9, DL 77/2021: l'atto di designazione dei rappresentanti della lista può essere presentato anche mediante posta elettronica certificata; il certificato di iscrizione alle liste elettorali, necessario per la sottoscrizione a sostegno di liste di candidati per le elezioni politiche, europee ed amministrative può essere richiesto in formato digitale tramite posta elettronica certificata);
- c) consentire la sottoscrizione digitale delle firme per i referendum abrogativi (art. 38 bis L. n. 108 del 2021, in base ai quali la raccolta digitale delle firme può avvenire anche tramite SPID, CIE e carta nazionale dei servizi);
- d) consentire procedure digitalizzate per le proposte di legge di iniziativa popolare.

---

*difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in Rivista AIC, 1/2021 (22.12.2020).

<sup>33</sup> Invero, alcune sperimentazioni di modalità elettroniche nell'espressione del voto si sono avute già dalla fine del secolo scorso. Una di queste ha avuto come luogo di svolgimento quattro piccoli comuni sardi (Serri, Escolca, Guamaggiore e Ortacesus) e come occasione le elezioni politiche nazionali del 13 maggio 2001, Nelle sezioni elettorali di questi comuni si è previsto l'allestimento di un seggio informatizzato, nel quale lo spoglio delle schede è stato effettuato per mezzo di un software denominato "e-Voto" in grado di leggere codici a barre presenti nelle schede. Ne riferiscono F. GRASSI ORSINI - G. NICOLOSI, *Luci Ed Ombre Della Cyber Politica: I Governi Online, Il Partito Telematico*, in Storia e Futuro, 1/2002, p. 49 ss.

Ma nessuna di queste possibili strade ci risulta essere stata, fino ad oggi, percorsa a livello regionale. Quali le motivazioni alla base di queste mancate opportunità? Se ne possono elencare alcune: legislazione (soprattutto quella relativa agli istituti di partecipazione ed ai referendum) risalente nel tempo; scarso interesse per gli istituti di partecipazione popolare a livello regionale; timore che la digitalizzazione possa portare ad un uso massivo di tali strumenti.

Si deve segnalare che solo alcune Regioni (quasi tutte speciali) hanno introdotto delle previsioni, a carattere per lo più sperimentale, volte a valutare l'impiego di tali tecniche per le votazioni di tipo elettivo. Si ricordano:

- la legge regionale della Valle d'Aosta 24 ottobre 1997, n. 34, che ha previsto che, per i turni di elezione diretta del Sindaco, del Vicesindaco e del Consiglio comunale, le operazioni di votazione e scrutinio negli uffici elettorali di sezione debbano svolgersi mediante l'uso di apparecchiature elettroniche, presso l'"urna elettronica". Invero, detta legge sembra essere la codificazione di una sperimentazione svolta in Valle in quello stesso anno, quando il Ministero dell'Interno aveva promosso, in occasione delle consultazioni amministrative nei comuni di Arnad, Courmayeur, Issime, La Salle e Valsavaranche, l'utilizzo di dispositivi informatici (postazioni elettroniche per l'espressione del voto ed urne elettroniche) in sostituzione agli ordinari strumenti materiali di espressione del voto. Non risultano, peraltro, successive sperimentazioni;
- la Provincia Autonoma di Trento, la quale ha inserito nella legge provinciale sull'elezione del Consiglio Provinciale e del Presidente della Provincia (LP 2/2003, art. 84) l'espressa previsione della sperimentazione del voto elettronico. Sulla base di tale norma è stato attuato un progetto relativo alle procedure informatizzate di voto e di registrazione, denominato *ProVotE*. La prima applicazione di tale progetto si è avuta in occasione delle elezioni amministrative del marzo 2005 in cinque comuni (Trento, Coredo, Fondo, Baselga di Pinè e Lomaso) e ha coinvolto circa 7.300 elettori. La stessa sperimentazione è, poi, proseguita nel novembre 2005 nel comune di Daiano e nel 2006 nei comuni di Peio e Cavedine. Infine, nel 2008, in occasione delle elezioni provinciali, la sperimentazione ha riguardato 55 sezioni con circa 17.000 elettori. Successivamente, il progetto sembra essere stato abbandonato;
- il Friuli-Venezia Giulia che, con legge regionale 27 luglio 2007, n. 18 (Norme sullo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali. Voto e scrutinio elettronico) ha disciplinato l'introduzione di sistemi elettronici di procedure automatiche nell'e-

spressione del voto e nello scrutinio per lo svolgimento dei referendum consultivi in materia di circoscrizioni comunali, mediante l'inserimento, in ogni seggio elettorale, di almeno una macchina elettronica collocata in modo da garantire i requisiti della segretezza e personalità del voto”<sup>34</sup>;

- è stata, invece, abrogata (con LR n. 5 del 2018) la Lr Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3, *Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n. 34* che, in particolare, prevedeva, al fine della verifica da parte dell'elettore del voto espresso, la possibilità di stamparne una copia cartacea, da riporre all'interno dell'urna al momento della conclusione dell'operazione di voto.

Da ultimo vorrei fare un accenno al tema della c.d. *democrazia partecipativa* perché le Regioni che maggiormente hanno percorso questa strada e si sono dotate di leggi sulla partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche regionali (Emilia-Romagna 2018, Puglia 2017, Toscana 2013, prov. Trento 2006 e di Bolzano 2014) hanno creato piattaforme digitali per l'accesso trasparente a tali forme partecipative<sup>35</sup>, alcune delle quali hanno riscosso una buona risposta da parte della cittadinanza.

In dottrina si è evidenziato che: “Queste PDP [piattaforme di partecipazione, ndr] si sono mostrate in grado di raccogliere, mediante sezioni dedicate, le differenti funzioni rispettivamente presenti in ogni sistema partecipativo regionale: informazione, consultazione, dibattito pubblico, raccolta di idee e suggerimenti provenienti da cittadini, partecipazione a processi partecipativi digitali e in presenza, sussidiarietà sociale e amministrazione condivisa con i cittadini”.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> C. CHIARIELLO, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni*, in Consultaonline, fasc. I/2023, 23.1.2023.

<sup>35</sup> Tra esse si ricordano: partecipa.Toscana.it; partecipazione.regione.emilia-romagna.it; partecipazione.regione.puglia.it; iomap.partecipa.tn.it.

<sup>36</sup> Hanno sostenuto ANTONUCCI-VOLTERRANI, *Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia*, in DeEuropa, 2/2022 che: “Gli studiosi della democrazia partecipativa (Nylen, Dodd 2003; Pateman 2012; Barber 2014; Della Porta 2019; Baiocchi, Hellr, De Silva 2020; Dacombe, Parvin 2021) sostengono l'importanza dei supporti digitali come leva per costruire un ambiente ulteriore di dialogo, confronto e condivisione dei processi decisionali tra cittadini e istituzioni (reti sociali come piattaforme generali, siti, app e dispositivi dedicati a specifici strumenti proposti dalle istituzioni), associando la

### 3. Note conclusive

Quali osservazioni conclusive si possono trarre da quanto esposto? Pare di potersi affermare che i processi di digitalizzazione dei Consigli regionali si siano attestati su un duplice binario:

- a) da un lato, sono stati compiuti (e si stanno compiendo) cospicui sforzi per rendere anche i Consigli regionali degli “*smart Parliament*”<sup>37</sup> nei quali tutti gli atti ed i processi di competenza delle assemblee (legislativa, di indirizzo e di controllo) nascono digitali e possono essere posti subito a disposizione anche all'esterno delle istituzioni, rendendo più veloce e più immediata la condivisione e la consultazione dei dati. Questo comporta, per altro verso, la necessaria implementazione dei dipartimenti IT (*information tecnology*) all'interno dei consigli e la giusta dose di investimenti per mantenere efficienti le componenti *hardware* e *software* (anche nella *cybersecurity*) che assumeranno un ruolo sempre più preponderante rispetto all'apparato amministrativo servente; questo c
- b) dall'altro lato, invece, si registra, di pari passo con il superamento dell'emergenza sanitaria, un arretramento rispetto all'informatizzazione dei processi di deliberazione digitale al di fuori delle aule legislative (da remoto) e a quella che l'art. 9 del Codice dell'amministrazione digitale (risalente al 2006...) chiama “*Partecipazione democratica elettronica*” ovverosia l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche per facilitare l'accesso e la partecipazione dei cittadini alla vita politica della Regione. Soprattutto, in relazione alle ipotesi di partecipazione che esulano dall'espressione pura e semplice del voto elettivo, mi sembra evidente che le preoccupazioni relative alle carenze dei sistemi informatici in tali processi siano oggi in gran parte superate e forse celano altre paure che inducono i legislatori regionali all'inazione. Ma la digitalizzazione delle nostre vite sta procedendo così rapidamente che anche questi ambiti dovranno presto soggiacere all'ineludibile trasformazione.

---

dimensione digitale e fisica di questi processi (phygital, acronimo che prevede che i comportamenti di cittadini ed istituzioni siano integrati nelle azioni e relazioni all'interno delle due dimensioni: fisica e digitale, costruendo processi complessi grazie al sostegno reciproco di reale e digitale - Mazali 2017”).

<sup>37</sup> Si v., sul tema, F. FITSILIS - G. MIKROS, *Smart Parliaments. Data-Driven Democracy*, ELF, 2022.



MARIO MIDIRI

# Innovazione digitale e servizi pubblici locali

**SOMMARIO:** 1. Servizi pubblici e innovazione: una lunga storia. – 2. Servizio taxi e vincoli regolatori: il caso *Prestige and Limousine c. Barcellona* innanzi alla Corte di giustizia. – 3. L'utilità sociale è cosa diversa dalla protezione di una categoria: la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 36 e 137 del 2024). – 4. Diritti del cittadino, servizi pubblici, anacronismi legislativi.

## 1. Servizi pubblici e innovazione: una lunga storia

L'impatto dell'innovazione nella gestione e nella regolazione dei servizi pubblici è una storia affascinante, in cui si intrecciano i nuovi assetti economici generati dallo sviluppo tecnologico e le risposte degli organi politicamente rappresentativi attraverso gli strumenti del diritto.

Vediamo quali sono i tratti essenziali di questi processi.

I servizi pubblici hanno nel diritto positivo la loro disciplina formale (l'oggetto del servizio, le modalità di gestione, le fonti di finanziamento), ma è evidente che la legge non crea dal nulla il servizio. L'invenzione del motore a scoppio ha consentito la diffusione su larga scala e a prezzi accessibili del servizio di trasporto pubblico. Senza la scoperta dell'energia elettrica non si sarebbe immaginato il relativo servizio e non si sarebbe posta l'esigenza di provvedere al suo sviluppo mediante la riserva giuridica di attività in capo ad enti pubblici<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Riserva che nell'ordinamento italiano è stata giustificata, sulla base dell'art. 43 Cost., dai fini di utilità generale individuati dall'art. 1, legge 6 dicembre 1962, n. 1643, istitutiva dell'Enel, cui venne affidata l'utilizzazione coordinata e potenziata degli impianti, «allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata per quantità e prezzo alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del Paese». Per una sintesi del dibattito sulla riserva di attività economica, M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977, 126 ss.

A fini di utilità sociale, il diritto regola l'attività di gestione e di organizzazione dei beni, delle risorse (anche immateriali) e delle infrastrutture del servizio, garantendo universalità ed efficienza<sup>2</sup>: nel far ciò, registra gli assetti economici e tecnologici “presupposti” dalla fatispecie normativa.

La tecnologia non si ferma. Opera per la decentralizzazione, grazie all'invenzione e diffusione di strumenti e apparati in grado di fornire su scala individuale beni socialmente utili. Quando ciò accade, il regime di esclusività della gestione perde la sua ragion d'essere. Nessuno includerebbe, oggi, la “fabbrica e vendita del ghiaccio” tra i servizi pubblici: il successo di massa del frigorifero ha fatto venir meno i presupposti della scelta compiuta con il testo unico del 1925<sup>3</sup>. A dimostrazione che un'attività è qualificata come servizio pubblico per rispondere a specifiche istanze sociali<sup>4</sup> e cessa di esserlo quando viene meno l'interesse che giustifica l'esercizio diretto o il regime concessorio<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Sull'impatto ordinamentale dello sviluppo tecnologico, S. CASSESE, *Il mondo nuovo del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2008, 47 ss.; M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 75. Sulla evoluzione della categoria del servizio pubblico e sulla inerenza di fini sociali all'attività industriale quale tratto distintivo, v. *ex multis*, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCÀ, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, vol. II, 131 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato di diritto amministrativo, dir. amm. speciale*, a cura di S. CASSESE, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2<sup>a</sup> ed., 2581; F. MERUSI, *Cent'anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, 37 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>3</sup> Art. 1, r.d. 15 ottobre 1925, n. 2578, che approva il testo unico sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle provincie (prima, l. 29 marzo 1903, n. 103, e r.d. 30 dicembre 1923, n. 3047).

<sup>4</sup> Si pensi alla inurbazione del Centro-nord e alle prime esperienze di municipalizzazione nei comuni interessati dallo sviluppo industriale (e con giunte a maggioranza moderata e liberale). Fino al 1870, soltanto Genova, Vercelli, Brescia, Rovigo, La Spezia e Cesena disponevano del pubblico servizio del gas. Dopo il 1880, l'ambito di intervento si estende agli acquedotti (Spoleto, Udine, Terni, Vercelli), ai trasporti urbani (nel Genova 1895), alle centrali elettriche (Brescia nel 1893 e Verona nel 1898): v. i dati riportati da G. PISCHEL, *L'azienda municipalizzata*, Cispel, Roma, 1972.

<sup>5</sup> Si pensi ancora alla fabbricazione e alla vendita del ghiaccio, oggetto negli USA di una importante decisione della Supreme Court: *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), con opinione dissidente del giudice Brandeis, favorevole alla sperimentazione nei singoli Stati, ma pronto a riconoscere che “a regulation valid for

Il cambiamento innescato dalla tecnologia investe ora i servizi, con tensioni sul fronte della regolazione pubblica, le cui prescrizioni sono contestate dalle grandi imprese transnazionali che operano trasversalmente su una pluralità di mercati, con penetrazione anche nel settore dei servizi. La *disruption* ha investito, così, un assetto regolatorio che si era consolidato negli anni<sup>6</sup>: un caso interessante (e pertinente per il discorso che qui si farà) è quello di Uber, la piattaforma digitale d'intermediazione di trasporto, che esordisce sfidando apertamente le regole restrittive poste dagli enti locali in materia di trasporto urbano non di linea<sup>7</sup>. Questa sfida ha fatto sorgere il timore di una compromissione della missione d'interesse generale che sorregge la tradizione legislativa europea dei servizi pubblici<sup>8</sup>.

---

one kind of business may, of course, be invalid for another; since *the reasonableness of every regulation is dependent upon the relevant facts*” (302, corsivo ns.). Sulla obsolescenza provocata dalla tecnologia e sulle conseguenze di ciò in tema di *legal framing*, U.S. Court of Appeal, 7th Circuit, 7 ottobre 2016, *Illinois Transportation Trade Association v. City of Chicago*, case 16-2009, redattore il Giudice Posner, che riforma parzialmente U.S. District Court of Illinois, sent. 25 aprile 2016, case n. 1:14-cv-00827; su questa importante sentenza si tornerà più avanti.

<sup>6</sup> Sulle questioni sorte per la tutela della concorrenza e la regolazione pubblica per effetto dell'economia delle piattaforme, cfr. J. FURMAN e al., *Unlocking Digital Competition*, London, 2019, da J. CRÉMER, Y.-A. DE MONTJOYE, H. SCHWEITZER, *Competition Policy for the Digital Era*, Luxembourg, 2019, da H. SCHWEITZER, J. HAUCAP, W. KERBER, R. WELKERET, *Modernisierung der Missbrauchsaufsicht für marktmächtige Unternehmen* (e la sintesi *Modernising the Law on Abuse of Market Power*), 2018, in *bmwi.de*. Sugli effetti dirompenti del quadro legale, J. MONTERO, M. FINGER, *The Rise of the New Network Industries*, London, Routledge, 2021; B.J. ARD, *Making Sense of Legal Disruption*, 2022, in *Wisconsin Law Rev. Forward*, 2022, 42 ss.; O. LOBEL, *The Law of the Platform*, in *Minnesota Law Review*, 2016, e *San Diego Legal Studies Paper No. 16-212*: «What has previously been the realm of personal property is shifting to the realm of access».

<sup>7</sup> Sui conflitti tra Uber e i regolatori europei (e alcune amministrazioni urbane città statunitensi: v. New York), si rinvia a M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso Uber»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 1017 ss. e anche *infra* al n. 2.

<sup>8</sup> Sulla diversa prospettiva istituzionale seguita dalle corti europee rispetto a quelle statunitensi, cfr. V. ZENO-ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaw*, n. 1/2018, 140. Sulla inerenza di fini sociali all'attività industriale quale tratto distintivo del servizio pubblico, G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCÀ, *Diritto amministrativo*, Bologna, Monduzzi, 2005, vol. II, 131 ss.; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in *Trattato dir. amministrativo, dir. amm. speciale*, a cura di S. CASSESE, III,

Un’ulteriore resistenza viene dagli interessi organizzati, che difendono gli ambiti d’attività riservati a chi ha acquisito un’autorizzazione o licenza, come dimostra lo sfortunato tentativo di riforma, sul finire della XVIII legislatura (2022)<sup>9</sup>.

## 2. Servizio taxi e vincoli regolatori: il caso *Prestige and Limousine c. Barcellona innanzi alla Corte di giustizia*

Il settore del trasporto locale è un ottimo campo di osservazione di queste tensioni, che interessano le attribuzioni dell’Unione e degli Stati membri.

L’art. 4, lettera *g*), TFUE ascrive il settore dei trasporti alla competenza concorrente tra UE e Stati membri. Sulla libera circolazione dei servizi in materia di trasporti, vi è la prescrizione specifica dell’art. 58 del Trattato: l’attuazione dei principi riguardanti la libera prestazione dei servizi avviene attraverso l’instaurazione della politica comune dei trasporti prevista dalla

---

Milano, Giuffrè, 2003, 2<sup>a</sup> ed., 2581; F. MERUSI, *Cent’anni di municipalizzazione: dal monopolio alla ricerca della concorrenza*, in *Dir. amm.*, 2004, 37 ss.; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici locali*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>9</sup> Il Governo aveva inserito nel disegno di legge annuale per la concorrenza una norma di delega che avrebbe consentito l’adozione di un decreto legislativo per la revisione della disciplina in materia di trasporto pubblico non di linea, “promuovendo la concorrenza anche in sede di conferimento delle licenze e garantendo una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio (v. atto Senato XVIII leg., n. 2469, relazione introduttiva e spec. sull’art. 8, p. 16). Le proteste dei tassisti hanno portato le Camere a stralciare la norma. Il seguito è ben noto: con la nuova legislatura lo sforzo del Governo si è indirizzato verso un aumento del numero delle licenze attraverso il rilascio in via sperimentale licenze aggiuntive, a carattere temporaneo, per l’esercizio del servizio taxi in favore di chi sia già titolare di licenza; i comuni capoluogo di regione o sede di città metropolitana o di aeroporto possono incrementare il numero delle licenze del 20 per cento rispetto alle licenze già rilasciate, mediante un concorso straordinario – e con una procedura semplificata – per il rilascio, a titolo oneroso, di nuove licenze a nuovi operatori. Da segnalare l’apprezzabile previsione dell’utilizzo di veicoli a basso livello di emissioni quale condizione obbligatoria per il rilascio della licenza nel concorso straordinario. V. il c.d. decreto asset, d.l. 10/08/2023, n. 104, convertito in legge 9/10/2023, n. 136. Questa normativa è utile; resta però aperta la questione – su cui ci si soffermerà fra breve – dell’adeguamento dell’offerta di servizi agli strumenti tecnologici per l’interconnessione dei passeggeri e dei conducenti, per garantire la piena effettività del diritto alla mobilità.

parte terza, titolo VI, TFUE, artt. 90-100. Non si applica, pertanto, la direttiva servizi<sup>10</sup>.

Visto che i servizi di trasporto non collettivi in aerea urbana (e i nuovi servizi ad essi legati, quali l'intermediazione tramite piattaforma digitale) non sono ancora disciplinati da norme comuni sul fondamento dell'art. 91, paragrafo 1, TFUE, spetta agli Stati membri dettare – allo stato attuale del diritto dell'Unione – le condizioni di prestazione dei servizi di trasporto che utilizzano le piattaforme digitali.

Sulla base di queste premesse, la Corte di giustizia ha ritenuto che il servizio offerto da imprese come Uber<sup>11</sup>, e altre, sia parte integrante di un servizio complesso il cui elemento principale è il trasporto, fin qui soggetto a regolazione statale. Esso non rientra nei servizi della società dell'informazione, visto che Uber non si limita a mettere a disposizione la piattaforma digitale d'intermediazione tra autisti e passeggeri, ma crea un'offerta di servizio che rende accessibile con strumenti informatici e di cui organizza il funzionamento<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> La direttiva 2006/123/CE, all'art. 2, par. 2, lettera *d*), e al *considerando* 21, esclude dal suo campo di applicazione i servizi di trasporto, compresi i trasporti urbani, i taxi e le ambulanze nonché i servizi portuali dal momento che essi rientrano nell'ambito di applicazione del titolo V, terza parte, TCE, divenuto titolo VI, terza parte, TFUE. Cfr. Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, ECLI:EU:C:2010:814, punti 29-30; Corte giust., 20 dicembre 2017, causa C-434/15 *Elite Taxi c Uber Spain*, ECLI:EU:C:2017:981, punti 44 ss. e 10 aprile 2018, causa C-320/16, *Uber France*, ECLI:EU:C:2018:221, punti 44 ss. Cfr. anche art. 6, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in *Trattato dir. amm. europeo*, a cura di G. GRECO e M.P. CHITI, p. sp., IV, Milano, Giuffrè, 2007, 2174.

<sup>11</sup> Uber, com'è noto, è una *technology company* della Silicon Valley, che offre una modalità di trasporto automobilistico privato via *app* in 351 città sparse per il mondo. È stata fondata nel 2008, con la originaria denominazione di UberCab e un modesto investimento iniziale (\$ 200.000). Opera in Nord e Sudamerica, Europa, Medioriente, Africa, Asia Pacifico. È entrata nella cerchia dei giganti del *tech*, crudamente descritta su da E. MOROZOV, *Silicon Valley: i Signori del silicio*, Torino, Codice ed., 2016, S. GALLOWAY, *The Four: the hidden DNA of Amazon, Apple, Facebook and Google*, London, Bantam Press, 2017, e altri.

<sup>12</sup> Sulla non applicabilità delle direttive 98/34 (servizi della società dell'informazione) e 2000/31 (commercio elettronico), Corte giust., 20 dicembre 2017, *Elite Taxi*, cit., punto 41 e 10 aprile 2018, *Uber France*, cit., punti 44 ss.: Uber fissa, mediante l'applicazione, il prezzo massimo della corsa; riceve tale somma dal cliente prima di versarne una parte al conducente; esercita un controllo sulla qualità dei

Esclusa l'applicabilità dell'art. 56 TFUE e della direttiva servizi, resta la garanzia della libertà di stabilimento. Su tale libertà si basa la sentenza *Yellow Cab* dove la Corte sottolinea che l'articolo 49 TFUE, a differenza della previsione dell'art. 58 sulla libera prestazione dei servizi di trasporto, non richiama il titolo VI del Trattato riguardante i trasporti e le norme di politica comune dei trasporti, fin qui non adottate. L'art. 49 TFUE è dunque interpretato nel senso che ostava ad una normativa nazionale che consente il diniego di un'autorizzazione per mere ragioni economiche<sup>13</sup>.

Questo profilo è ora sviluppato dalla sentenza *Prestige and Limousine c. Área Metropolitana de Barcelona*, sulle prescrizioni restrittive adottate dalla municipalità di Barcellona con il regolamento del 2018 sui *viajeros con conductor en vehículos* (il «RVTC»), ciò che noi appelliamo come NCC (noleggio con conducente)<sup>14</sup>. Sentenza interessante soprattutto per la questione che essa cerca di affrontare: come tutelare l'interesse pubblico nei mercati in transizione senza introdurre impedimenti o condizionamenti alle libertà economiche ed evitando di “congelare” l'innovazione<sup>15</sup>.

veicoli e dei loro conducenti nonché sul comportamento di quest'ultimi, che può portare alla loro esclusione. Le due pronunce si inseriscono nella giurisprudenza che nei servizi di trasporto ricomprende i servizi intrinsecamente connessi all'atto fisico di trasferimento di persone o di beni da un luogo a un altro tramite un mezzo di trasporto: Corte giust. UE, 15 ottobre 2015, C-168/14, *Grupo Itevelesa*, punti 45 e 46; parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore) del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, punto 61. La direttiva 98/34, applicabile *ratione temporis* alla controversia di cui al procedimento principale e più volte modificata, è stata abrogata e sostituita dalla direttiva di codificazione 2015/1535.

<sup>13</sup> Corte giust., 22 dicembre 2010, causa C-338/09, *Yellow Cab*, cit., punto 33: l'art. 49 TFUE ostava ad una normativa nazionale che prevedeva il diniego di un'autorizzazione ai fini dell'esercizio di una linea d'autobus a scopi turistici in ragione della diminuzione della redditività di un'impresa concorrente; cfr. pure le Conclusioni dell'AG Cruz Villalón su detta causa, ECLI:EU:C:2010:568, punti 24 ss.

<sup>14</sup> La normativa spagnola è richiamata ai punti 3-19 di Corte giust., 8 giugno 2023, causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL c Área Metropolitana de Barcelona*, ECLI:EU:C:2023:448, su cui v. *infra*.

<sup>15</sup> Cfr. le Conclusioni dell'Avv. Gen. Szpunar (15.12.2022) nella causa C-50/21, *Prestige and Limousine*, ECLI:EU:C:2022:997, punti 1-2. Sulla *chilling effect doctrine*, v. *Wieman v. Updegraff*, 344 U.S. 183, 195 (1952) (Frankfurter, J., concurring); *Zwickler v. Koota*, 389 U.S. 241, 256 (1967) (Harlan, J., concurring). Sull'*effet dissuasif* nella giurisprudenza UE, v. – oltre a *Prestige and Limousine*, punto 61 – Trib., 25 marzo 2015, causa T-556/08, *Slovenská pošta*, EU:T:2015:189, n. 137, Corte giust., 7 settembre 2022, C-391/20, *Cilevičs*, EU:C:2022:638, punto 61,

La questione è sollevata dal Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in uno dei giudizi instaurati dalle imprese che gestiscono servizi di NCC (anche tramite piattaforma digitale) contro le prescrizioni limitative poste dalla Municipalità di Barcellona. Anche se la causa è sorta da situazioni puramente interne, tutti gli elementi della controversia sono applicabili, oltre che ai cittadini nazionali, anche a quelli degli altri Stati membri. La sentenza ha quindi dirette ripercussioni per gli operatori economici all'interno dell'Unione<sup>16</sup>.

Due sono le restrizioni legali esaminate. La prima è l'autorizzazione per la fornitura di servizi di NCC nell'area urbana di Barcellona, aggiuntiva rispetto a quella prevista a livello nazionale. La seconda, la limitazione del numero di licenze di NCC a un trentesimo del numero di licenze concesse per il servizio di taxi<sup>17</sup>. La compatibilità con la libertà di stabilimento è

---

su restrizioni che vietino o ostacolino l'esercizio di un diritto o libertà (nella specie, di stabilimento: art. 49 TFUE) o anche soltanto lo rendano in concreto "meno attraente". Sugli effetti di limitazione o condizionamento di diritti provocati da norme indirettamente discriminatorie cfr. Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, EU:C:2020:234, nn. 58-59 (su misure disciplinari applicabili ai giudici); Corte giust., 18 giugno 2020, causa C-78/18, *Comm. c. Ungheria*, EU:C:2020:476, su norme statali lesive della libertà di circolazione dei capitali (art. 63 TFUE) e della libertà di associazione (art. 12 CDFUE), del rispetto della vita privata (art. 7 Carta), della protezione dei dati personali (art. 8 Carta), senza che sussistano imperative ragioni d'interesse generale.

<sup>16</sup> Da qui la ricevibilità della questione, non essendovi niente di ipotetico per quanto riguarda gli operatori stranieri: i criteri posti dalla sentenza Ullens de Schooten sono soddisfatti: v. Corte giust., 8 giugno 2023, *Prestige and Limousine*, cit., punto 49, con richiamo di Corte giust. 7 settembre 2022, C-391/20, *Cilevič*, cit., punto 32. Dei quattro criteri posti da *Ullens de Schooten* (Corte giust., 15 novembre 2016, C-268/15, EU:C:2016:874, punti 50-51) in base ai quali cause sorte da situazioni puramente interne sono, ciò nonostante, ricevibili, ne ricorrono due: «1) quando non può essere escluso che cittadini stabiliti in altri Stati membri siano stati o siano interessati ad avvalersi di siffatte libertà per esercitare attività sul territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa nazionale ...; e 2) quando il giudice del rinvio si rivolge alla Corte nell'ambito di un procedimento di annullamento di disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini» (cfr. le Conclusioni dell'AG Szpunar, cit., punti 38-39).

<sup>17</sup> Quanto alla prima (l'autorizzazione specifica per gli NCC di Barcellona), essa costituisce di per sé una restrizione all'esercizio della libertà garantita dall'art. 49

verificata sotto un duplice profilo: se vi sia un motivo imperativo d'interesse generale a giustificazione di queste prescrizioni, e se sia rispettato il principio di proporzionalità.

Sul primo punto, la Corte ricorda che la corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico di un agglomerato urbano, e la protezione dell'ambiente possono certamente costituire motivi imperativi di interesse generale<sup>18</sup>. Non così il mantenimento dell'equilibrio economico tra taxisti e conduttori NCC: questo è un motivo meramente economico, che non può essere considerato un valido motivo imperativo di interesse generale e non è idoneo a giustificare una limitazione di una libertà fondamentale garantita dal Trattato<sup>19</sup>.

La Corte affronta poi la questione dei limiti della discrezionalità degli Stati membri nel qualificare un'attività economica come servizio d'interesse economico generale (SIEG)<sup>20</sup>. Gli Stati sono legittimati a definire

---

TFUE, perché limita l'accesso al mercato per qualsiasi nuovo arrivato (Corte giust., 10 marzo 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punto 34 e, per analogia, 22 gennaio 2002, *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, punto 29). Anche la limitazione del numero di licenze NCC a un trentesimo di quelle per taxi è una restrizione alla libertà di stabilimento, limitando il numero di prestatori di servizi di NCC stabiliti in detta area urbana (*Prestige and Limousine*, cit., punto 61).

<sup>18</sup> Corte giust., 24 marzo 2011, C-400/08, *Comm. c. Spagna*, EU:C:2011:172, punto 74; 30 gennaio 2018, C-360/15 e C-31/16, *X e Visser*, EU:C:2018:44, punti 134-135.

<sup>19</sup> La Corte respinge qui uno dei principali argomenti opposti dall'amministrazione di Barcellona: v. punti 71-72 della sentenza *Prestige and Limousine*, cit. e le Conclusioni dell'AG, cit., punto 73. Cfr. altresì Corte giust., 11 marzo 2010, C-384/08, *Attanasio Group*, EU:C:2010:133, punto 55; 24 marzo 2011, *Comm. c. Spagna, loc. cit.*; 22 ottobre 2010, *Yellow Cab*, cit., punto 51. Quanto all'autorizzazione specifica per l'area urbana di Barcellona, la Corte ritiene che l'art. 49 TFUE non osta a tale normativa, qualora detta autorizzazione sia fondata su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo, che rispondano a esigenze specifiche di detta area.

<sup>20</sup> Sui servizi d'interesse economico generale v. gli artt. 14 e 106 TFUE. La definizione di una specifica missione d'interesse generale e del servizio che la adempie non deve prevedere una specifica modalità di prestazione del servizio stesso. Il caso più classico – ricorda Comm. europea, *Comunicazione in tema di SIEG in Europa*, 19 gennaio 2001, 2001/C 17/04 – è l'obbligo di servizio universale su cui v. Corte giust., 19 maggio 1993, causa C-320/91, *Corbeau*, ECLI:EU:C:1993:198; 27 aprile 1994, causa C-393/92, *Almelo* ECLI:EU:C:1994:171. Secondo Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, ECLI:IT:COST:2010:325, la figura comunitaria dei servizi

la portata e l'organizzazione dei loro SIEG tenendo conto di obiettivi propri della politica nazionale. Dispongono a tal fine di un ampio potere discrezionale che può essere messo in discussione solo in caso di errore manifesto. Detto potere, però, non è illimitato e deve essere esercitato nel rispetto del diritto dell'Unione. Ora, la circostanza che il servizio taxi sia fortemente regolato non basta a qualificarlo come SIEG – e dunque a fare scattare di per sé la disposizione, derogatrice delle norme a tutela della concorrenza, posta dall'art. 106 TFUE – occorrendo a tal fine la presenza di caratteri specifici rispetto alle altre attività economiche<sup>21</sup>. L'affidamento di una specifica missione di servizio pubblico deve inoltre avvenire mediante atti sufficientemente precisi del potere pubblico. Sulla base degli elementi acquisiti, la limitazione delle licenze di servizi di NCC non appare idonea a garantire la realizzazione degli obiettivi prima individuati come motivi d'interesse generale<sup>22</sup>.

Quanto all'autorizzazione specifica per i servizi NCC nell'agglomerato urbano di Barcellona, spetta al giudice del rinvio valutare la sua necessità: la Corte fa comunque presente che misure meno restrittive potrebbero

---

d'interesse economico generale (SIEG) e quella interna dei SPL di rilevanza economica hanno contenuto omologo: entrambe fanno riferimento ad un servizio reso mediante un'attività economica che fornisce *prestazioni necessarie*, dirette a realizzare anche “fini sociali”, nei confronti di una generalità indifferenziata di soggetti. Per una maggiore estensione dei SIEG rispetto alla figura di diritto interno si veda, però, F. TRIMARCHI BANFI, *I servizi pubblici nel diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1073.

<sup>21</sup> La Corte, in *Prestige and Limousine*, cit., punto 80, ricorda che in base all'art. 106.2, TFUE, le deroghe alle norme del Trattato “sono consentite *solo se necessarie* all'adempimento della specifica missione affidata a un'impresa incaricata della gestione di un SIEG” (corsivo aggiunto); v. anche Corte giust., 3 settembre 2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland c. Comm.*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punti 96 e 97.

<sup>22</sup> È fatta salva la «valutazione che deve essere effettuata dal giudice del rinvio, anche alla luce di eventuali elementi che non sono stati portati a conoscenza della Corte»: Corte giust. *Prestige and Limousine*, cit., punti 77-81, 94, 97, con richiamo della già citata sent. 3/09/2020, *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten*, punto 95, e di Corte giust. 7 novembre 2018, *Comm. c. Ungheria*, C-171/17, EU:C:2018:881, punto 51. Netto sul punto l'AG Szpunar nella Conclusioni, punto 66: «Può darsi che il trasporto locale *nel suo complesso* costituisca un servizio di interesse economico generale, ma non è un servizio di tal genere *il sottosegmento* del trasporto locale (tradicionalmente) privato *sotto forma di servizio di taxi*» (corsivo aggiunto).

bastare per raggiungere gli obiettivi d'interesse pubblico e aggiunge che nessun elemento del fascicolo a sua disposizione dimostra che la limitazione imposta ai NCC non ecceda quanto necessario per conseguire detti obiettivi<sup>23</sup>. Il che è di notevole interesse, perché sposta sull'amministrazione pubblica, che introduce il vincolo, l'onere di provarne la necessità.

### 3. L'utilità sociale è cosa diversa dalla protezione di una categoria: la giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 36 e 137 del 2024)

Non è motivo di sorpresa il seguito di *Prestige and Limousine* nella giurisprudenza delle corti spagnole, sia del Tribunal Supremo che del Constitucional<sup>24</sup>, anche se va ricordato che all'indomani della sentenza della Corte del Lussemburgo il Governo ha introdotto in un decreto-legge una norma che qualifica il servizio di trasporto passeggeri mediante taxi come “servicio de interés público”: quasi una replica ai rilievi della Corte del Lussemburgo<sup>25</sup>.

*Prestige and Limousine* ha stimolato un importante sviluppo anche nella nostra giurisprudenza costituzionale.

---

<sup>23</sup> «Non si può escludere che un eventuale impatto della flotta dei veicoli NCC sul trasporto, sul traffico e sullo spazio pubblico nell'agglomerato urbano di Barcellona possa essere adeguatamente limitato da misure meno restrittive, quali misure di organizzazione dei servizi di NCC, limitazioni di detti servizi durante talune fasce orarie o ancora restrizioni alla circolazione in taluni spazi»: *Prestige and Limousine*, cit., punti 98-99.

<sup>24</sup> V. in part. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 15 gennaio 2024, n. 41, ECLI:ES:TS:2024:96; cfr. pure Tribunal Constitucional, 10 settembre 2024, n. 112, ECLI:ES:TC:2024:112 (sull'illegittimità dell'obbligo di prenotare il servizio di NCC con un anticipo di trenta minuti disposto con legge delle Isole Baleari).

<sup>25</sup> V. il Real Decreto-ley 5/2023, del 28 giugno 2023, che novella alcune disposizioni della c.d. LOTT (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres: legge 30 luglio 1987, n. 16), in BOE n. 154 del 29 giugno 2023: v. nel libro terzo il titolo IV (*Medidas para la adecuación al Derecho de la Unión Europea en materia de arrendamiento de vehículos con conductor*) e nella specie gli articoli 149-151, che novellano la citata legge 30 luglio 1987, n. 16. La politica nazionale ha quindi voluto riaffermare la sua discrezionalità nel definire il perimetro dei servizi pubblici, sottratti all'applicazione delle norme sulla concorrenza.

La Corte, già nella sentenza n. 265 del 2016, aveva dato voce all'esigenza di «un inquadramento giuridico univoco e aggiornato»<sup>26</sup>.

La sentenza n. 56 del 2020 dichiara, poi, costituzionalmente illegittimo, alla luce del principio di proporzionalità (e di razionalità intrinseca), l'obbligo di rientro in rimessa dei veicoli NCC, già criticato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>27</sup>.

Nella sentenza n. 36 del 2024, un più forte accento cade sulle libertà fondamentali<sup>28</sup>: le libertà di circolazione e di soggiorno, il diritto al lavoro e allo studio, la libertà di stabilimento (artt. 16, 41, 34, 4 e 35 Cost., art. 49 TFUE). Un peso notevole è attribuito, altresì, agli effetti *pro consumer* dell'innovazione nei servizi pubblici e, segnatamente, nel trasporto urbano<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265, ECLI:IT:COST:2016:265 (giudizio su una legge regionale orientata in funzione “anti Uber”): cfr. M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. cost.*, 2016, 2306 ss.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale* n. 4, in *Le Regioni*, 2017, n. 3, 580 ss.

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56, ECLI:IT:COST:2020:56, e Agcm, segnalazione 15 ottobre 2019, AS1620; cfr. pure le segnalazioni AS 1137, 4 luglio 2014, e AS1354, 10 marzo 2017, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it). Su altri punti la sentenza n. 56/2020 segue un approccio *referential*. Superano lo scrutinio di proporzionalità sia l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, sia il blocco di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino all'operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore. Per maggiori dettagli, cfr. E. CARUSO, *La disciplina del trasporto pubblico non di linea alla luce della sentenza n. 56/2020 della Corte cost.*, in *Munus*, 2020, n. 1, 111; M. MIDIRI, *La Corte apre (con prudenza) alle piattaforme digitali d'intermediazione*, in *Giur. cost.*, 2020, n. 2, 670 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 2020, n. 2, 595 ss.

<sup>28</sup> Corte cost., 7 marzo 2024 n. 36, ECLI:IT:COST:2024:36.

<sup>29</sup> Sul nesso tra le tecnologie del trasporto e la forma urbana, E. GLAESER, *Triumph of the City*, New York, Penguin Books, 2011, trad. it., *Il trionfo della città*, Milano, Bompiani, 2013. Connattività e la digitalizzazione sono essenziali fattori d'innovazione, e la «comunità intelligente» (art. 20, comma 16, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221) ha tra i suoi assi portanti il miglioramento delle condizioni di mobilità: G.F. FERRARI, a cura di, *Smart City: L'evoluzione di un'idea*, Mimesis, Milano-Udine, 2020; F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?) in federalismi.it*, 2015, n. 22; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana*, in *Munus*, 2016, 235 ss.; F. GASPARI,

La ricerca di nuove tipologie di fornitura del servizio, sottolinea la sent. n. 36/2024, non può essere vietata in astratto senza una ponderazione dei costi e dei benefici. Divieti e restrizioni alle libertà economiche devono trovare giustificazione in preminent finalità d'interesse generale, debbono essere adeguate e non travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire detti obiettivi<sup>30</sup>.

I principi così richiamati inducono la Corte costituzionale a sollevare innanzi a sé stessa – evento non comune – la questione di legittimità della norma (d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12) che subordina il rilascio di nuove autorizzazioni NCC alla istituzione e alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio di taxi e di autorizzazione per il servizio di NCC<sup>31</sup>.

Questa norma era stata salvata dalla sentenza n. 56/2020 in quanto delimitata nel tempo. In realtà, la struttura della disposizione nascondeva una insidia: il termine per l'attuazione amministrativa (l'operatività del registro informatico) è ordinatorio e fino a tale adempimento permane il divieto di nuove licenze NCC.

Nella sentenza n. 137 del 2024, che decide sulla questione, la Corte osserva che non si tratta di «un mero inconveniente di fatto», o di mere «circostanze contingenti» che attengono alla fase applicativa. Il vizio inerisce alla struttura stessa del meccanismo normativo. Non basta a superarlo il fatto che il 2 luglio 2024 – poco prima dell'udienza di discussione della questione di costituzionalità — sia stato finalmente adottato il decreto ministeriale n. 203/2024 che definisce, in attuazione del citato art. 10-*bis*, decreto-legge n. 135/2018, le modalità di attivazione del registro informatico.

---

*Città intelligenti e intervento pubblico*, in *Diritto econ.*, 2019, 71 ss.; cfr. pure Agenzia per l'Italia digitale, *Architettura per le comunità intelligenti*, 3 ottobre 2012.

<sup>30</sup> Corte cost., 7 marzo 2024, n. 36, cit., punto 10.4, richiama, sulla scorta di sentenza *Prestige and Limousine*, gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico, dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano e della protezione dell'ambiente. L'ancoraggio al diritto e alla giurisprudenza UE consente alla Corte di reinterpretare il sistema normativo, sia con riguardo alle norme di legge statale invocate dallo Stato come norma interposta per l'applicazione dell'art. 117, 2° comma, lett. e), Cost. (e cioè l'art. 2, comma 3-*bis*, legge n. 21 del 1992 e l'art. 6, comma 1, lettera e), d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4 agosto 2006, n. 248), sia con riferimento alla legge regionale impugnata.

<sup>31</sup> Corte cost., 7 marzo 2024, n. 35, ECLI:IT:COST:2024:35, e poi Corte cost., 19 luglio 2024, n. 137, ECLI:IT:COST:2024:137.

La disposizione consente, infatti, all'autorità amministrativa di impedire l'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi NCC «bloccando, con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione), la piena operatività del registro informatico»<sup>32</sup>.

L'incostituzionalità è motivata con il richiamo convergente di tre parametri: l'art. 3 Cost., in riferimento ai principi di ragionevolezza e proporzionalità<sup>33</sup>; l'art. 41, primo e secondo comma, Cost. perché la norma in esame consente all'autorità amministrativa di erigere una indebita barriera all'entrata, precludendo la concorrenza per il mercato, senza che ciò sia giustificato dalla protezione di valori primari attinenti alla persona umana o da ragioni di utilità sociale<sup>34</sup>; e l'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 49 TFUE: la libertà di stabilimento risulta incisa senza che sussista un proporzionato motivo d'interesse generale; l'istanza di protezione degli interessi economici di una categoria non può, infatti, essere invocata come limite alla libertà d'iniziativa economica<sup>35</sup>.

Le sentenze della Corte del 2024 gettano dunque un ponte tra l'identificazione dei motivi imperativi d'interesse generale, alla luce della giurisprudenza della Corte del Lussemburgo, e i confini della clausola costituzionale della utilità generale<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Corte cost., 19 luglio 2024, n. 137 e l'ordinanza di autorimessione n. 35/2024, cit.: la disposizione «ha consentito per oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore (*e potrebbe consentirlo in futuro*) di mantenere in vita un divieto, vincolante per regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea» (corsivo aggiunto).

<sup>33</sup> La Corte ravvisa una contraddittorietà intrinseca tra la struttura della regola, che permette di precludere a tempo indeterminato il rilascio di nuove autorizzazioni, e la sua causa normativa (il “tempo tecnico” di mappatura), nonché una carenza di adeguatezza, rispetto allo scopo da perseguire, dei divieti e degli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC: Corte cost. n. 137/2024, punto 6.

<sup>34</sup> Corte cost., n. 137/2024, punto 7, dove si rileva che il settore soffre di una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti; si richiama Corte cost., 23 gennaio 2024, n. 8, ECLI:IT:COST:2024:8, e 26 giugno 2022, n. 150, ECLI:IT:COST:2022:150, nonché Agcm, segnalazione 3 novembre 2023, S4778.

<sup>35</sup> Corte cost., n. 137/2024, cit., punti 7-8, e *ivi* il richiamo di Corte giust., C-50/21, *Prestige and Limousine*, cit., che già era stata più ampiamente messa in rilievo da Corte cost., 7 marzo 2024, n. 36, cit.

<sup>36</sup> Sulla definizione del contenuto di tale clausola sulla base del contesto in cui essa è destinata a realizzarsi, cfr. L. MENGONI, *Spunti per teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 (con riferimenti agli scritti di Hedemann e Bückling);

#### 4. Diritti del cittadino, servizi pubblici, anacronismi legislativi

Le spinte innovative recate dalla giurisprudenza euro-unitaria e da quella degli Stati-membri, nella direzione dell'ammodernamento ordinamentale, interagiscono con la persistente discrezionalità del legislatore statale nel definire il perimetro dei servizi pubblici, sottratti all'applicazione delle norme sulla concorrenza. Discrezionalità non disconosciuta dalla giurisprudenza UE, ma soggetta a un sindacato esterno in casi di esercizio manifestamente difformi rispetto ai principi europei.

La rivendicazione degli spazi di autonomia statale in questo ambito è giustificabile: la concorrenza non si svolge nel vuoto ordinamentale<sup>37</sup>, ed è lo stesso diritto euro-unitario a richiedere la tutela equilibrata dei beni economici ed extraeconomici, nella cornice della «economia sociale di mercato altamente competitiva»<sup>38</sup>.

Non si può eludere, però, l'istanza di fondo espressa dalla giurisprudenza prima analizzata: i diritti del cittadino convergono nel chiedere un quadro normativo adeguato, che sia in grado di sfruttare i benefici dell'innovazione salvaguardando al tempo stesso i valori, essenziali per la qualità della vita, che ineriscono alla offerta dei servizi pubblici<sup>39</sup>. La nostra Corte

C. CASTRONOVO, *L'avventura delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 21, 28; F. PEDRINI, *Le clausole generali*, Bologna, Bononia Univ. Press, 2013, 307 ss.; M. MIDIRI, *I rapporti economici*, in G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*<sup>3</sup>, Milano, Wolters Kluver, 2021, 101.

<sup>37</sup> Resta essenziale N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1998; v. pure *Dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 1999 (che fa seguito al volume cit. di Irti) e ivi in part. gli interventi di L. ELIA, G. ROSSI, M. DRAGHI, M. LIBERTINI, B. LIBONATI.

<sup>38</sup> V., con specifico esame dell'art. 3 TUE, M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. dir. Annali*, III, Milano 2010, 192. Sulla concorrenza quale «strumento» (o «principio-mezzo», come suggerito da M. Draghi) e l'utilità sociale, cfr. M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *rivistaaic.it*, 2011, spec. 53 s. e in *Dir. soc.*, 2011, 636 e ivi la considerazione dell'utilità sociale come valore che definisce «l'orientamento del mondo degli scopi», sicché non si potrebbe effettuare il bilanciamento tra l'una e l'altra, essendo beni non equiordinati, come invece ammesso invece da Corte cost., sent. n. 270/2010, *Alitalia*.

<sup>39</sup> Sul nesso tra l'offerta dei servizi pubblici e la cura dell'esistenza (*Daseinsvorsorge*), E. FORSTHOFF, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, Kohlhammer Verlag, 1938; ID., *Rechtsstaat im wandel*, Stuttgart, Kohlhammer, 1964, trad. it., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 1973, 195 ss.; ID., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München-Berlin, C.H. Beck, IX ed., 1966, 340; e

ha ragione nel mettere in luce i danni della sclerosi legislativa: potranno ricavarne vantaggi alcune categorie di operatori, ma il danno al benessere collettivo rischia di essere considerevole.

Guai a riproporre soluzioni organizzative che cozzano con i mutamenti intervenuti nella sfera economica e in quella sociale. Come osservava il giudice Brandeis, la ragionevolezza della regolazione non è un dato astratto: essa dipende dai “fatti rilevanti”<sup>40</sup>.

Le corti – anche la nostra, e con grande persuasività – insistono sui cambiamenti intervenuti nella sfera dei servizi. Razionalità e adeguatezza sono canoni che consentono di misurare la norma con contenuti ad essa esterni, anche con le acquisizioni della tecnica<sup>41</sup>, e la Consulta ha già avuto modo di dichiarare l’incostituzionalità per irragionevolezza sopravvenuta, determinata dallo sviluppo tecnologico<sup>42</sup>.

---

poi, L. MARTÍN RETORTILLO, *La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de Daseinsvorsorge*, in *Revista de Administración Pública*, n. 38, maggio-agosto, 1962, 3565. Sulla moltiplicazione delle categorie di servizio, G. PIPERATA, *Tendenze recenti nelle riforme della disciplina italiana sui servizi pubblici locali*, in *Munus*, 2016, n. 1, V ss.

<sup>40</sup> *Dissenting opinion* in *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), cit.

<sup>41</sup> Sulla scomposizione del sindacato di ragionevolezza nelle figure della corrispondenza, finalità, pertinenza ed evidenza, e sulla utilizzazione di contenuti esterni alla norma, specialmente di “nozioni e cognizioni comuni, pacifiche, universali”, C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, Cedam, III, 1573, 1586. Sulla contrarietà alla “natura delle cose” come sintomo dell’arbitrio legislativo, sopratt. nell’ottica del riscontro dell’ingiustificata disparità di trattamento e, dunque, della violazione del principio di egualianza, M. SACHS, *Grenzen des Diskriminierungsverbot*, München, Vahlen, 1987; M. KRUGMANN, *Gleichheit, Willkür und Evidenz*, in *Juristische Schulung*, 1998, 7, e la letteratura richiamata da G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 241 ss.

<sup>42</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 365/2010, red. Cassese: considerato lo sviluppo tecnologico delle comunicazioni elettroniche delle notificazioni, è irragionevole l’effetto discriminatorio determinato dalla normativa denunciata; sent. n. 2/1986: la razionalità legislativa, in tema di modificazioni della disciplina lavoristica, è verificata anche in base all’evoluzione tecnologica; sent. n. 441/1988, sull’ammodernamento tecnologico come *ratio* fondante dell’agevolazione creditizia e quindi di uso di fondi pubblici; sent. n. 796/1988, red. Cheli, sull’interesse nazionale allo sviluppo tecnologico e all’automazione dei processi produttivi come limite alla competenza di regioni

L'antico argomento della *natura delle cose*<sup>43</sup> sembra riemergere, oggi, come ragionevole risposta della norma alla realtà dei rapporti economici che mutano sulla spinta dell'innovazione. Da qui, l'esigenza di ricalibrare la regolazione, rimuovendo misure restrittive o intrusive che non hanno più giustificazione<sup>44</sup>, avendo cura, nello stesso tempo, di incanalare le spinte *disruptive* in un assetto ordinamentale ordinato.

Una risposta dinamica degli ordinamenti giuridici è dunque necessaria<sup>45</sup>, per assicurare la piena fruizione dei benefici della innovazione in un quadro di sostenibilità sociale. Compito notevole: il nostro giudice costituzionale ha dato il suo contributo a un arricchimento del dibattito pubblico. Le sentenze qui esaminate sono (anche) un messaggio alle istituzioni politiche.

---

a statuto speciale e di province autonome; sent. n. 344/1993, red. Baldassarre, sui mutamenti nella comunicazione politica per effetto dello sviluppo tecnologico.

<sup>43</sup> N. BOBBIO Über den Begriff "Natur der Sache", in *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 44, 1958, 305, tr. it., *La natura delle cose*, in Id., *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Milano, Ed. Comunità, 1965, 197, e Appendice b, *La natura delle cose nella dottrina italiana*, ivi, 225; P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè, 2000, 51, 134-171.

<sup>44</sup> Una regolazione ingiustificatamente intrusiva (Corte cost., sentenze nn. 247 e 152/2010, n. 167/2009) genera inutili ostacoli "a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori, degli stessi lavoratori e reca danno all'utilità sociale": così la sentenza n. 200/2012, red. Cartabia, sulla normativa in tema di liberalizzazioni, viste come razionalizzazione della regolazione.

<sup>45</sup> Sulla "reattività" dei pubblici poteri come principio di buon governo, P. ROSANVALLON, *Le bon gouvernement*, Paris, Ed. Seuil, 2015, 279 ss. Sulle sfide che incombono sugli ordinamenti democratici, S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017 e, sul punto chiave della gestione dei conflitti, G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, Laterza, 2010. Sui limiti del *technological solutionism* v., dopo il pamphlet di A.M. WEINBERG, *Can Technology Replace Social Engineering?* (1966), ripubbl. in W.B. THOMSON (ed.), *Controlling Technology: Contemporary Issues*, Buffalo, N.Y., 1991, 41, M. OELSCHLAEGER, *The Myth of the Technological Fix*, in *Southwestern Journ. Philosophy*, 1979, vol. 10, n. 1, 43 ss.; S. F. JOHNSTON, *Techno-Fixers: Origins and Implications of Technological Faith*, Kingston, Montreal, 2020. Sullo spazio del diritto nell'era del dominio della tecnica, v., infine, l'acuta riflessione sistemica condotta da N. IRTI, *Nichilismo giuridico*, Bari-Roma, Laterza, 2004; Id. *Diritto e tecnica (in dialogo con Severino e Mengoni)*, in *Lo Stato*, 2016, n. 6, 35.

MARCO OROFINO

# *Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali\**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La circolazione dei dati come presupposto della *Digital Health*. – 3. La nuova regolamentazione orizzontale europea per la circolazione dei dati: il *Data Governance Act* e il *Data Act*. – 4. 4. Il Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici – 4.1. L'uso primario dei dati sanitari elettronici e il suo impatto sulle attività sanitarie fondamentali. – 4.2. L'uso secondario dei dati sanitari elettronici come interesse della collettività. – 5. Osservazioni conclusive sull'impatto della regolamentazione europea sui sistemi sanitari nazionali.

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni, l'espressione *Digital Health* ha acquistato una centralità sempre maggiore nel dibattito giuridico rispetto al più datato termine di *e-Health*. Se agli inizi del nuovo millennio il concetto di *e-Health* rappresentava un'innovazione incentrata sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per migliorare l'efficienza dei sistemi sanitari, oggi appare limitato nel descrivere la complessità dell'ecosistema digitale della salute.

Con *e-Health*, infatti, l'attenzione era principalmente rivolta alla digitalizzazione dei processi sanitari, come la gestione elettronica dei dati clinici, la creazione di reti tra operatori all'interno delle strutture sanitarie ed una iniziale forma di telemedicina<sup>1</sup>. In questo modello, il paziente era spesso un soggetto passivo, destinatario di servizi sanitari digitalizzati con l'obiettivo principale di ottimizzare i flussi informativi al fine di semplificare la trasmissione di dati all'interno delle strutture sanitarie e, di conseguenza, ridurre i costi operativi.

---

\* Lo scritto è a beneficio del progetto *REgulatory Frameworks, Equity/neutRality, experimEntal facilities, and user perceptioN of teChnology in Emerging networks and Services* (REFERENCES), condotto nell'ambito di *Net4Future Project*, Programma RESTART.

<sup>1</sup> L'Organizzazione Mondiale della Sanità definisce l'*e-health* come “the use of information and communication technology (ICT) for health” (World Health Organization, 2015).

*Digital Health*, invece, segna un vero e proprio cambio di paradigma, estendendo il concetto oltre la semplice digitalizzazione per abbracciare un approccio più ampio e strategico. Non c'è dubbio in proposito che una spinta verso una nuova e diversa digitalizzazione della sanità sia dovuto anche allo stress test rappresentato dalla crisi pandemica<sup>2</sup>.

Nel nuovo contesto, le tecnologie digitali non sono solo strumenti di supporto per il settore sanitario, ma diventano protagoniste di una trasformazione culturale e organizzativa. L'integrazione di intelligenza artificiale (IA), big data, Internet of Things (IoT), dispositivi sanitari e applicazioni del benessere sta ridefinendo il modo in cui concepiamo la salute, intesa come prevenzione e cura, rendendo il paziente un attore attivo nella sua gestione.

Un ruolo fondamentale in questa trasformazione è svolto dai sistemi di intelligenza artificiale, che stanno rivoluzionando numerosi ambiti della sanità. Sistemi di diagnostica avanzata, basati su *machine learning*, sono in grado di acquisire immagini ed informazioni in modo sempre più rapido e preciso nonché di analizzare immagini mediche con un'accuratezza comparabile a quella umana, accelerando il rilevamento precoce di malattie come tumori e patologie cardiovascolari. Algoritmi predittivi possono analizzare dati clinici per identificare *pattern* nascosti e anticipare possibili complicanze. *Chatbot* medici e assistenti virtuali sono in grado di supportare efficacemente i pazienti nella gestione delle terapie fornendo consigli basati sui sintomi riportati, mentre *software* di IA applicati alla farmacologia stanno velocizzando lo sviluppo di nuovi farmaci e trattamenti personalizzati che modificano i dosaggi in tempo reale.

Inoltre, la *Digital Health* non riguarda solo il miglioramento dei sistemi sanitari esistenti, ma affronta anche sfide su scala globale, dalla prevenzione delle pandemie al monitoraggio dei cambiamenti climatici, fino alla promozione di un accesso più equo alle cure a livello internazionale<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. in proposito R. BALDUZZI, *Diritto alla salute e sistemi sanitari alla prova della pandemia. Le “lezioni” di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *DPCE Online*, n. 1, 2023, 399 ss.; D. MORANA, T. BALDUZZI, F. MORGANTI, *La salute “intelligente”: eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione*, in *Federalismi.it*, 28 dicembre 2022

<sup>3</sup> La nozione di *Digital Health* incrocia, per la sua dimensione sovranazionale, l'approccio *One Health*. Sia consentito rinviare in proposito a M. OROFINO, *One Digital Health e circolazione dei dati: tra mercato unico e diritti costituzionali*, in corso di pubblicazione su *Corti Supreme e Salute*, n. 2, 2025. In materia v. anche G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive*

Pertanto, se l'*e-Health* rappresentava il primo passo verso la digitalizzazione della sanità, *Digital Health* segna quindi una trasformazione digitale più profonda, in cui la tecnologia non è solo un mezzo, ma un fattore chiave per ridefinire il concetto stesso di salute nel mondo contemporaneo.

Alla luce di quanto finora detto, il modello *Digital Health* solleva, evidentemente, numerose questioni circa l'estensione del diritto fondamentale alla salute e circa la riorganizzazione dei sistemi sanitari. Non è solo una questione di una specifica innovazione tecnologica che entra a far parte del contenuto essenziale del diritto alla salute o, se si preferisce, del livello essenziale al di sotto del quale la stessa prestazione sanitaria perderebbe la propria ragione d'essere come è comunemente accaduto in passato. Si pensi ad esempio, alla rivoluzione prodotta dalla diffusione della risonanza magnetica nella radiodiagnostica oppure delle tecniche artroscopiche nella chirurgia. In questo caso siamo davanti ad un cambio di paradigma e di modello destinato a cambiare l'erogazione di tutte le prestazioni sanitarie e divenire, in tempi rapidi, presupposto per garantire un livello adeguato (alle aspettative) di assistenza sanitaria<sup>4</sup>.

## 2. La circolazione dei dati come presupposto della *Digital Health*

L'affermarsi della *Digital Health* ha un presupposto ineliminabile: la disponibilità e la circolazione dei dati sanitari sulla scala più ampia possibile.

Questa constatazione ha una conseguenza dirompente.

Essa segna il passaggio da un'epoca in cui il dato sanitario non deve essere condiviso – se si tratta di dati sanitari personali il trattamento è

---

di tutela della salute umana, ambientale e animale in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2022, p. 809 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. C. BOTRUGNO, *Transizione digitale e diritto alla salute: sfide attuali e future*, in *Diritto e salute. Rivista di sanità e responsabilità medica*, 1, 2022; U. PAGALLO, *Il dovere alla salute. Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, Mimesis, Milano, 2022. V. sul punto anche E. GIUSTI, *Intelligenza artificiale e sistema sanitario*, in S. DORIGO (a cura di), *Il ragionamento giuridico nell'era dell'intelligenza artificiale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018, p. 309 e ss.; E. CATELANI, *Nuove tecnologie e tutela del diritto della salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain*, in *Federalismi*, n. 4, 2022; M. FARINA, *Blockchain e tutela della salute: verso la riorganizzazione dei sistemi sanitari?* in *Federalismi.it*, n. 21, 2020, p. 170 e ss. Sul tema si veda, inoltre, D. MORANA, *Diritto alla salute, ricerca tecnico-scientifica e innovazioni tecnologiche*, in G. FERRI (a cura di), *Diritto costituzionale e nuove tecnologie*, E.S.I., Napoli, 2022, p. 321 e ss.

vietato salvo che esso non si fondi sulle deroghe espressamente previste nelle norme in materia di protezione dei dati – ad uno scenario opposto in cui la condivisione dei dati sanitari elettronici, siano essi personali o meno, deve essere favorita proprio al fine di garantire cure sempre più appropriate. In altri termini, il dato sanitario cessa di essere una risorsa riservata per divenire una risorsa da valorizzare per garantire un’assistenza sanitaria più efficiente, personalizzata e predittiva.

Il fatto che la condivisione dei dati sanitari elettronici sia necessaria per realizzare la *Digital Health* non elimina evidentemente i rischi legati alla diffusione di dati sanitari ed in particolare di dati personali relativi alla salute; anzi proprio perché il modello Digital Health richiede una circolazione massiva, rende i rischi ancora più evidenti.

Questo cambio di prospettiva ha evidenti implicazioni di natura costituzionale che ineriscono al necessario bilanciamento di diversi diritti e interessi costituzionalmente protetti quali evidentemente il principio di egualianza nell’accesso alle tecnologie digitali e sanitarie, il diritto alla salute (nella sua duplice accezione di diritto individuale e di interesse collettivo), il diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali nonché interessi di rango costituzionale quali l’ordine pubblico e la sicurezza nazionale.

Di qui la necessità di un equilibrio nuovo tra protezione dei diritti e innovazione digitale: da un lato, una regolamentazione troppo rigida potrebbe frenare lo sviluppo della *Digital Health*, limitando i benefici derivanti dalla condivisione dei dati e dunque un “sottoutilizzo” delle tecnologie disponibili a garanzia dei diritti fondamentali<sup>5</sup>; dall’altro, un’eccessiva li-

<sup>5</sup> V. sulla questione U. PAGALLO, *Il dovere alla salute ... cit.* Cfr. anche M. OROFINO, *La questione del sottoutilizzo dell’intelligenza artificiale in campo sanitario: spunti di rilievo costituzionale*, in *Queste Istituzioni*, n. 4, 2022, p. 157 e ss. Sulla rilevanza costituzionale dell’IA, A. SIMONCINI, *La dimensione costituzionale dell’intelligenza artificiale*, in G. CERRINA FERONI, C. FONTANA, E.C. RAFFIOTTA (a cura di), *AI Anthology. Profili giuridici, economici e sociali dell’intelligenza artificiale*, Il Mulino, Bologna, 2022; G. DE MINICO, *Fundamental Rights, European Digital Regulation and Algorithmic Challenge*, in *Medialaws*, n. 1, 2021, p. 9 e ss. V. recentemente F. DONATI, G. FINOCCHIARO, F. PAOLUCCI, O. POLLICINO (a cura di), *La disciplina dell’Intelligenza Artificiale*, Milano, 2025, e ivi, in particolare, i saggi di O. POLLICINO, *Regolare l’intelligenza artificiale: la lunga via dei diritti fondamentali*, p. 3 e ss.; F. DONATI, *Intelligenza artificiale e diritti fondamentali nel regolamento sull’Intelligenza Artificiale*, p. 41 e ss.; E. LONGO, F. PAOLUCCI *The article 50 of the AI Act and the transparency obligations: the model and its limitations*, p. 275 e ss.

beralizzazione esporrebbe i cittadini a rischi inaccettabili di profilazione indebita, discriminazione algoritmica o accessi non autorizzati ai loro dati sanitari. Un esempio concreto riguarda l'utilizzo dei dati sanitari da parte delle compagnie assicurative: se non adeguatamente regolamentato, potrebbe tradursi in pratiche discriminatorie, con il rischio che le persone con determinate condizioni di salute siano penalizzate nell'accesso ai servizi assicurativi.

Un ulteriore aspetto costituzionale fondamentale riguarda il principio di uguaglianza, sancito dall'articolo 3 della Costituzione italiana. La digitalizzazione dei dati sanitari non è uniforme sul territorio nazionale: esistono disuguaglianze strutturali che impediscono già oggi, ad una parte della popolazione, di beneficiare delle innovazioni digitali. Questa situazione è inevitabilmente destinata ad aggravarsi alla luce dell'esigenza di dotarsi degli strumenti necessari a incorporare sistemi di intelligenza artificiale, a dialogare in forma digitale ed automatica con i *devices* medici, a personalizzare le cure sulla base di cartelle cliniche elettroniche alimentate da tutti i dati sanitari, socio-economici e comportamentali delle persone. La disparità nell'accesso a infrastrutture digitali adeguate, nelle competenze tecnologiche dei cittadini o nella disponibilità di dispositivi connessi rischia di creare nuove forme di esclusione sanitaria proprio a detrimento del principio di egualità sostanziale.

Una massiva condivisione dei dati incrocia poi il tema della sicurezza. L'infrastruttura destinata a supportare l'acquisizione e la condivisione dei dati sanitari in forma elettronica deve essere adeguata, resiliente ed interoperabile. La sua sicurezza è una componente essenziale della *Digital Health* e presenta rilevanti implicazioni di ordine pubblico e sicurezza nazionale. La digitalizzazione della sanità, infatti, implica la raccolta, la gestione e la trasmissione di una quantità enorme di dati sensibili, il che rende le infrastrutture e i molteplici *devices* connessi un obiettivo particolarmente appetibile per attacchi informatici.

Gli attacchi *ransomware* agli ospedali, ad esempio, sono già una realtà: gruppi di hacker prendono in ostaggio interi sistemi informatici, bloccando l'accesso ai dati sanitari e mettendo a rischio la continuità delle cure<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Un esempio significativo di attacco informatico in ambito sanitario è stato quello subito dal Servizio Sanitario Nazionale del Regno Unito (NHS) nel 2017 con il *ransomware* WannaCry, che ha compromesso migliaia di dispositivi ospedalieri, causando ritardi nei trattamenti e mettendo a rischio la vita dei pazienti. Anche in Italia si sono verificati episodi simili: nel 2021, la Regione Lazio è stata colpita da un

In scenari ancora più critici, attacchi su larga scala potrebbero compromettere intere reti sanitarie, paralizzando il sistema di emergenza di un Paese o compromettendo dati essenziali per la gestione di pandemie e crisi sanitarie.

Dal punto di vista della sicurezza nazionale, la protezione delle reti sanitarie è strategica tanto quanto la difesa delle infrastrutture critiche come le reti energetiche e di telecomunicazione. Se un attacco informatico riuscisse a compromettere il sistema sanitario digitale di un Paese, potrebbe generare conseguenze catastrofiche, come la diffusione di dati sanitari riservati di milioni di cittadini o la manipolazione di informazioni cliniche con potenziali ripercussioni dirette sulla salute pubblica.

Per questi motivi, i governi devono sia adottare strategie di cybersicurezza avanzate, investendo in infrastrutture sicure, implementando protocolli di crittografia robusti sia preparare piani di emergenza nel caso di attacchi. Da questo punto di vista il Regolamento europeo sulla cybersicurezza e la Direttiva NIS 2 definiscono standard più elevati per la protezione delle infrastrutture critiche, comprese quelle sanitarie, ma resta fondamentale l'adozione di misure proattive per prevenire minacce emergenti, come gli attacchi basati sull'intelligenza artificiale<sup>7</sup>.

In definitiva, la sicurezza delle reti sanitarie non è solo un tema di protezione dei dati personali, ma un vero e proprio tema di ordine pubblico e sicurezza nazionale. Garantire la resilienza del sistema digitale sanitario significa proteggere non solo i diritti fondamentali dei cittadini, ma anche la stabilità del Paese di fronte a minacce sempre più sofisticate<sup>8</sup>.

---

grave attacco *ransomware* che ha bloccato i sistemi informatici, rendendo inaccessibili i portali per la prenotazione dei vaccini anti-Covid. A Torino, nel 2022, un attacco hacker ha preso di mira l'azienda sanitaria locale (ASL Città di Torino), causando disagi nella gestione delle cartelle cliniche e dei servizi sanitari essenziali.

<sup>7</sup> Cfr. E. LONGO, *La disciplina del "rischio digitale"* in F. PIZZETTI, A. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, *La regolazione europea della società digitale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 53 e ss.; M. PIETRANGELO, *La dimensione plurale della cybersicurezza: da potere invisibile a processo collaborativo*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, n. 2, 2024, p. 13 e ss.

<sup>8</sup> V. in argomento E. LONGO, *Il diritto costituzionale e la cybersicurezza. Analisi di un volto nuovo del potere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 66, 2024, p. 313 e ss.

### 3. La nuova regolamentazione orizzontale europea per la circolazione dei dati: il *Data Governance Act* e il *Data Act*

Il complesso mutamento di paradigma in cui la circolazione dei dati cessa di essere solo un'opportunità economica da bilanciare con i rischi legati alla riservatezza delle persone e alla protezione dei loro dati per divenire necessaria all'inveramento della *Digital Health* è già presente *in nuce* nella Comunicazione della Commissione europea recante *Una strategia europea per i dati* del 9 febbraio 2020<sup>9</sup>.

Essa fin dalle sue premesse evidenzia, infatti, che le tecnologie digitali hanno trasformato non solo l'economia, ma la società nel suo complesso, influenzando ogni settore di attività e la vita quotidiana di tutti i cittadini europei. Come esempio di questa trasformazione, la Commissione porta proprio l'utilizzo dei dati sanitari che è destinato a generare benefici enormi per i cittadini, ad esempio tramite il miglioramento della medicina personalizzata<sup>10</sup>.

La visione espressa dalla Commissione nella sua *Data Strategy* è alla base di molti interventi normativi successivamente adottati dall'Unione europea nell'ambito del decennio digitale 2030. In particolare tre Regolamenti sono centrali per questo lavoro: il Reg. UE 2022/868, meglio noto come *Data Governance Act*, o DGA; il Reg. UE 2023/2854, meglio conosciuto come *Data Act*, e il Reg. UE 2025/327 sullo spazio europeo dei dati sanitari (*European Health Data Space - EHDS*).

L'intervento europeo è sempre fondato sugli artt. 16 e 114 del TFUE e dunque sulla competenza dell'UE per la protezione e la circolazione dei dati di carattere personale e per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per

---

<sup>9</sup> La *Strategia per i dati* è presentata dalla Commissione europea contemporaneamente alla Comunicazione *Plasmare il futuro digitale dell'Europa* e al *Libro bianco sull'Intelligenza Artificiale*. I tre documenti sono importanti per collocare le proposte normative del cd. decennio digitale che la Commissione Von der Leyen ha successivamente presentato. Per un'analisi di tali Regolamenti sia consentito rinviare ai due volumi di F. PIZZETTI, A. CALZOLAIO, A. IANNUZZI, E. LONGO, M. OROFINO, *La regolazione europea della società digitale*, op.cit. e *La regolazione europea dell'Intelligenza Artificiale nella società digitale*, Giappichelli, Torino, 2025.

<sup>10</sup> L'idea di creare spazi europei comuni di dati è centrale nella Strategia dei dati della Commissione europea. Essa infatti mira a mediare tra un modello di regolazione orizzontale, che è tratto storico e distintivo della disciplina europea in materia di dati personali, e l'emergente necessità di norme *sector based*.

oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno. Non c'è dubbio però che l'impianto normativo intervenga nel bilanciamento tra i diritti fondamentali e gli interessi di rango costituzionale<sup>11</sup>.

Vi è un rapporto molto stretto tra i tre Regolamenti<sup>12</sup>.

Secondo uno schema ben preciso, il *DGA* e il *Data Act* dettano norme orizzontali per incentivare la condivisione dei dati. Il primo mira a disciplinare una *governance* dei dati, intesa come il complesso di regole e mezzi che “disciplinano l'uso dei dati mediante procedimenti di condivisione, accordi e standard tecnici”<sup>13</sup>. Il fuoco dell'intervento regolatorio è la condivisione dei dati detenuti da soggetti pubblici in ragione dei loro compiti istituzionali. Il secondo Regolamento riguarda, invece, la condivisione dei dati detenuti da soggetti privati. Il punto centrale è disciplinare chi ha diritto ad utilizzare i dati di un prodotto o di un servizio, a quali condizioni e su quale base<sup>14</sup>. Insieme sono prodromici rispetto alla creazione di spazi comuni europei dei dati elettronici: in questo senso il Reg. EHDS, incentrato sui dati sanitari elettronici, è il primo spazio comune europeo.

Passando all'esame delle norme orizzontali del DGA occorre *innanzitutto* osservare che esso ha un ambito materiale articolato.

Il DGA definisce, *in primo luogo*, le regole per il riutilizzo di quei dati detenuti da soggetti pubblici che, fino a quel momento, erano esclusi dal perimetro delle norme europee sul riuso delle informazioni pubbliche e, in particolare, dall'ambito della Direttiva (UE) 2019/1024 *relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, cd. Direttiva *Open Data*.

Il DGA estende e rafforza il principio di apertura dei dati perché apre al “riuso” dei dati protetti per motivi di riservatezza commerciale, compresi i segreti commerciali, dei professionali o d'impresa; dei dati statistici riservati; dei dati su cui insistono diritti di proprietà intellettuale di terzi; dei dati

<sup>11</sup> L'intervento dell'UE ex artt. 114, par. 2, del TFUE in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

<sup>12</sup> In dottrina su tale Regolamento v. A. IANNUZZI, *I regolamenti intersettoriali per l'istituzione dei data spaces: Data Governance e Data Act*, in *La regolazione europea della società digitale*, op. cit., p. 107 e ss. e spec. p. 109.

<sup>13</sup> A. IANNUZZI, *I regolamenti intersettoriali ... cit.*, 112.

<sup>14</sup> In particolare, il *Data Act* disciplina l'accesso equo ai dati e il loro utilizzo nel settore dei dispositivi intelligenti.

personalì. Dall'esperienza normativa precedente, il DGA mutua, precisandoli, alcuni istituti. Si pensi ad esempio ai principi dell'accesso equo, ai divieti di esclusiva o di accordi che limitino il riutilizzo dei dati oppure alla definizione di un sistema tariffario orientato al costo. Tutto ciò, da un lato, consente di valorizzare al massimo il patrimonio informativo pubblico, evitando la formazione di posizioni di dominanza e valorizzando l'interesse collettivo; da un altro lato, pone le basi del cambio di paradigma in favore della circolazione garantendo che anche i dati precedentemente esclusi dal riuso possano, a determinate condizioni, quali ad esempio la loro anonimizzazione o pseudonomizzazione, divenire fruibili.

*In secondo luogo*, il DGA provvede ad una prima armonizzazione della disciplina inerente i servizi di intermediazione dei dati. In questo senso il Regolamento interviene a disciplinare quella che è oggi la nicchia di mercato dei *data intermediaries*<sup>15</sup>: la scelta di intervenire precocemente su tali soggetti si spiega sia con l'importanza che il *data sharing* sta assumendo sia con il ruolo che gli intermediari avranno sempre più nella fornitura (garantendo qualità e rappresentatività) di set di dati per l'addestramento e l'aggiornamento di modelli e sistemi di IA proprio nel settore sanitario.

Al fine di evitare che i *data intermediaries*, divenuti strategici, possano operare vanificando l'obiettivo di consentire il massimo riuso dei dati, il DGA introduce a loro carico obblighi di notifica e li sottopone al controllo delle autorità di settore.

*In terzo luogo*, il DGA disciplina il cd. altruismo dei dati. Per altruismo dei dati si intende la condivisione volontaria dei propri dati personali (spesso sanitari, ma anche di altro tipo) per fare progredire la ricerca, sviluppare prodotti e servizi nuovi e, financo, per contribuire all'addestramento dei sistemi di IA. La normativa mira in questo senso ad assecondare una volontà di condivisione garantendo sicurezza ai cittadini e, soprattutto, che il loro altruismo non sia oggetto di indebito sfruttamento commerciale. Per questa ragione introduce obblighi di separazione e di indipendenza tra i soggetti che operano per l'altruismo dei dati e i soggetti che operano a scopo di lucro. In proposito, il DGA prevede un sistema per la registrazione volontaria delle entità che raccolgono e trattano dati messi a disposizione per fini altruistici. Questa misura promuove la condivisione responsabile e solidale dei dati, incentivando progetti che generano benefici sociali e col-

---

<sup>15</sup> Cfr. A. IANNUZZI, *I regolamenti intersetoriali ... cit.*, p. 116. V. anche F. BRAVO, *Intermediazione di dati personali e servizi di data sharing dal GDPR al Data Governance Act*, in *Contratto e impresa Europa*, n. 1, 2021, p. 199 e ss.

lettivi<sup>16</sup>. Nel contesto della *Digital Health*, l'altruismo dei dati può aiutare a sviluppare nuove cure, migliorare i sistemi sanitari e rendere più efficaci le politiche di salute pubblica.

Infine, il Regolamento DGA istituisce il Comitato europeo per l'innovazione in materia di dati. Questo nuovo organismo ha il compito di promuovere la circolazione dei dati attraverso lo sviluppo di politiche innovative nonché favorire la cooperazione tra Stati membri e garantire una *governance* efficace del mercato dei dati<sup>17</sup>.

A differenza di altri organismi e autorità (quali ad esempio le Autorità di protezione dei dati) che storicamente nascono per garantire la protezione dei dati personali piuttosto che per favorirne la circolazione, il Comitato istituito dal DGA nasce con lo scopo di promuovere e incentivare la condivisione nonché l'utilizzo dei dati in modo efficace e strategico<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda il *Data Act*, esso ha, come è stato correttamente osservato, uno spiccatissimo carattere privatistico, nel senso che molte delle disposizioni in esso contenute intervengono nei rapporti contrattuali che si instaurano tra i soggetti dell'ecosistema digitale. Tra di essi il *Data Act* considera evidentemente anche i consumatori<sup>19</sup>. C'è però un punto importante di questa regolamentazione che è centrale perché ha un forte connotato pubblicistico.

---

<sup>16</sup> A. IANNUZZI, op. cit., p. 119. Cfr. anche M. AMENDOLA, *Il principio solidaristico e il data governance act*, in *Iura & Legal Systems*, n. 2, 2024.

<sup>17</sup> A. IANNUZZI, op. cit., p. 122

<sup>18</sup> In realtà tra i compiti istituzionali delle Autorità di protezione dei dati vi è anche quello di favorire la circolazione dei dati. Una certa subalternità di tale obiettivo rispetto a quello di protezione è certamente legata all'origine storica della normativa europea. Il GDPR però mirava a un riequilibrio dei due obiettivi proprio per l'approssimarsi del nuovo modello sociale digitale. Il mutamento di approccio è certamente complesso per le Autorità di protezione dati, ma al tempo stesso inevitabile, pena il rischio di una loro marginalizzazione nella costruzione della società digitale. V. sul punto già prima della piena esplosione della società digitale, F. PIZZETTI, *Intelligenza artificiale, protezione dei dati personali e regolazione*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 53.

<sup>19</sup> Questo secondo A. IANNUZZI produce una certa difficoltà perché pone il medesimo in rotta di collisione sia con altri atti europei sia con il diritto contrattuale nazionale (Id, *I regolamenti intersetoriali ... cit.*, p. 123). V. sul punto con diversità di accenti V. RICCIUTO, *Economia e mercato dei dati. Note a margine del c.d. Data Act in Accademia*, 2024, p. 477 e ss.

Si tratta dei diritti che il *Data Act* riconosce agli utenti dei dispositivi intelligenti di accedere ai dati da loro generati e di condividerli con terzi di loro scelta. Tali diritti – che certamente sono anche diritti contrattuali – rafforzano il diritto al controllo dei propri dati che è contenuto essenziale del diritto alla protezione dei dati personali e ridondano in obblighi specifici di natura pubblicistica *by design* a carico di fabbricanti e fornitori di tali dispositivi.

Inoltre i diritti di accesso e di condivisione dei dati generati – anche da dispositivi non strettamente medici come ad esempio quelli delle cd. applicazioni del benessere – sono fondamentali in campo sanitario perché consentono il loro riuso a scopo diagnostico e terapeutico.

#### 4. Il Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari elettronici

Dentro questo quadro generale, si colloca il Regolamento UE 2025/327, cd. EHDS, che è entrato in vigore il 26 marzo 2025, dopo un *iter* piuttosto lungo e accidentato che si è sviluppato a cavallo di due “legislature europee”<sup>20</sup>. Come detto, il Regolamento EHDS è il primo spazio europeo dei dati ad essere disciplinato tra quelli previsti dalla *Strategia europea per i dati* della Commissione europea.

L’obiettivo dichiarato dell’EHDS è disciplinare, nell’ambito del quadro generale normativo appena richiamato, la condivisione (l’accesso e il riuso) dei dati sanitari elettronici. Una condivisione che si articola su due livelli: l’uso primario e l’uso secondario.

---

<sup>20</sup> L’adozione definitiva del Regolamento da parte del Consiglio è avvenuta il 21 gennaio 2025. Il Consiglio si è espresso, in quella data, sul testo risultante dall’accordo raggiunto in sede di trilogo nell’ambito della Legislatura precedente. Questo è stato possibile perché, diversamente da quanto accade nel procedimento legislativo italiano, a livello europeo la fine della legislatura non implica che tutte le questioni pendenti decadano. L’art. 240 del regolamento del Parlamento europeo, infatti, dopo aver previsto, al primo comma, la regola generale della decadenza “nell’ultima seduta che precede le nuove elezioni”, nel secondo comma, consente, all’inizio di ogni legislatura, alla Conferenza dei presidenti di decidere in merito alle richieste motivate pervenute dalle commissioni parlamentari e delle altre istituzioni ed intese a ricominciare o proseguire l’esame di tali questioni pendenti.

#### 4.1. L'uso primario dei dati sanitari elettronici e il suo impatto sulle attività sanitarie fondamentali

L'uso primario dei dati sanitari elettronici concerne, ex art. 2, par. 2, lett. d), EHDS, il loro trattamento per la prestazione di assistenza sanitaria al fine di valutare, mantenere o ripristinare lo stato di salute della persona fisica cui si riferiscono tali dati, comprese la prescrizione, la dispensazione e la fornitura di medicinali e dispositivi medici. Tale utilizzo è considerato primario perché, garantendo una conoscenza accurata della storia clinica del paziente, contribuisce direttamente alla prevenzione, alla diagnosi e alla cura<sup>21</sup>. La stretta correlazione tra l'uso primario dei dati e le attività sanitarie fondamentali evidenzia il legame con il diritto alla salute, tutelato a livello costituzionale.

In questa prospettiva vanno interpretate le disposizioni dell'EDHS, le quali impongono l'assunzione dei dati sanitari direttamente in formato elettronico, la loro standardizzazione non solo in termini di formato, ma soprattutto in termini di contenuto, la definizione delle categorie primarie di dati sanitari elettronici, l'interoperabilità delle cartelle cliniche elettroniche, la fornitura di servizi di accesso per i professionisti sanitari, l'integrazione tra dati sanitari elettronici e dati generati dalle cd. applicazioni del benessere.

Le disposizioni in questione servono anche a garantire, la possibilità di ricevere cure transfrontaliere adeguate e, di conseguenza, rafforzare la libera circolazione delle persone<sup>22</sup>. Nell'ottica della libera circolazione transfrontaliera devono essere collocate specificamente le disposizioni del Regolamento che prevedono l'adozione di un formato europeo di scambio delle cartelle cliniche, una gestione comune dell'identificazione, standard di qualità e l'integrità dei dati condivisi tra i vari sistemi sanitari europei; un'infrastruttura transfrontaliera che renda possibile l'uso primario dei dati sanitari elettronici personali in tutta l'Unione, l'individuazione di un'Autorità responsabile per la gestione e il controllo dell'uso primario dei dati sanitari.

---

<sup>21</sup> È molto importante che tale attività non venga intesa come sostitutiva dell'anamnesi (che riguarda anche i membri della famiglia) e del contatto tra il medico e il paziente che è parte insostituibile della pratica medica.

<sup>22</sup> Cfr. ampiamente sulla questione e sui riflessi istituzionali, D. MORANA, *Diritto alle cure e mobilità sanitaria nell'Unione europea: un banco di prova per l'Europa sociale. Note introduttive*, in D. MORANA (a cura di), *L'assistenza sanitaria transfrontaliera. Verso un welfare state europeo?*, E.S.I., Napoli, 2018, p. 3 e ss.

L'intervento normativo sulla circolazione dei dati primari mira anche a definire un equilibrio tra i diversi diritti costituzionali coinvolti. In primo luogo tra l'interesse alla circolazione dei dati (in quanto presupposto delle attività sanitarie) e la protezione dei dati personali. Tra le principali disposizioni ascrivibili a tale complesso bilanciamento, vi sono i nuovi diritti che il Regolamento riconosce all'interessato nell'ambito dei trattamenti che coinvolgono dati personali quali ad esempio il diritto ai servizi di accesso, il diritto ad inserire informazioni nella propria cartella clinica e il diritto di ottenere informazioni sull'accesso ai dati; integrazioni ai diritti definiti dal GDPR come nel caso del diritto alla portabilità, del diritto di rettifica, nonché divieti d'uso per finalità discriminatorie.

Assai significativo è inoltre il diritto di cd. *opting out* rispetto all'accesso dei professionisti sanitari alla totalità o a parte dei propri dati sanitari<sup>23</sup>. La norma muove dal riconoscimento, anche in questo ambito, della libertà di cura, ossia della libertà costituzionalmente garantita alle persone di curarsi scegliendo anche il modo in cui curarsi<sup>24</sup>. In questo caso, però, tale libertà impatta – occultando alcuni dati sanitari – molto significativamente sulla libertà di terapia del medico e sulla conseguente responsabilità professionale. Non è un caso che il Regolamento, da un lato, preveda che i pazienti siano informati delle conseguenze derivanti dalla loro scelta sulla qualità delle prestazioni sanitarie e, da un altro lato, rinvii agli Stati per disciplinare eventuali eccezioni laddove il trattamento dei dati sanitari elettronici sia necessario per tutelare gli interessi vitali dell'interessato o di altra persona fisica, anche se il paziente ha esercitato il diritto di esclusione. Nel fare questo il Regolamento avverte che gli Stati dovranno necessariamente intervenire, operando le necessarie integrazioni, sulle norme nazionali sulla responsabilità medica<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Il Considerando 17 del Regolamento immagina che l'*opting out* sia legato a questioni di salute particolarmente delicate quali quelle legate alla salute mentale o sessuale, a procedure sensibili quali l'aborto, ma in realtà nell'articolato non c'è alcuna limitazione materiale né alcun obbligo di motivazione

<sup>24</sup> Cfr. A. SANTOSUSSO, *La libertà di cura*, in *Ann Ist. Super. Sanità*, n. 4, 1999, p. 547 e ss.

<sup>25</sup> Come specificato nel Considerando 17 del Regolamento

#### 4.2. L'uso secondario dei dati sanitari elettronici come interesse della collettività

L'uso secondario dei dati sanitari elettronici consiste, a norma dell'art. 2, par. 2, lett. e), EHDS, nel trattamento dei dati sanitari elettronici per finalità diverse rispetto alle finalità primarie per le quali tali dati sono stati inizialmente raccolti o prodotti.

Le finalità diverse che legittimano il riuso secondario sono elencate all'art. 53 del Regolamento. Esse sono: a) il pubblico interesse nell'ambito della sanità pubblica o della medicina del lavoro; b) la definizione delle politiche e attività regolamentari; c) finalità statistiche; d) attività d'istruzione o d'insegnamento; e) finalità di ricerca scientifica nel settore sanitario o dell'assistenza che contribuisce alla sanità pubblica; f) miglioramento della prestazione di assistenza, ottimizzazione delle cure ed erogazione di assistenza sanitaria<sup>26</sup>.

Di particolare interesse nell'ambito della finalità di ricerca è la specificazione testuale che essa include l'attività di sviluppo e innovazione per prodotti o servizi e, soprattutto, l'attività di addestramento, prova e valutazione degli algoritmi anche nell'ambito di dispositivi medici, dispositivi medico-diagnostici in vitro, sistemi di IA e applicazioni di sanità digitale. Ciò mira a tutta evidenza a rendere disponibili set di dati sanitari elettronici di alta qualità per l'addestramento dei modelli di IA e dei sistemi destinati ad essere utilizzati in campo medico.

In modo speculare alle finalità legittime, il Regolamento EHDS definisce anche i divieti al riuso secondario nel successivo art. 54. Essi impediscono l'uso dei dati sanitari elettronici per adottare decisioni pregiudizievoli per una persona fisica o per un gruppo di persone fisiche, per quanto riguarda offerte di lavoro, per la conclusione di un contratto assicurativo, per la modifica dei premi, per svolgere attività di marketing o pubblicitarie; per sviluppare prodotti o servizi in grado di danneggiare la salute delle persone (bevande alcoliche, tabacchi, armi o prodotti o servizi concepiti in modo da creare dipendenza), violare l'ordine pubblico o la moralità; svolgere attività in contrasto con le disposizioni etiche<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Le prime tre finalità legittimano solo l'accesso e il riuso da parte degli enti pubblici, a norma del par. 2 dell'art 53.

<sup>27</sup> Il tono paternalistico di taluni divieti è un tratto distintivo della regolamentazione europea contemporanea nel settore digitale. Per un inquadramento teorico della questione cfr. V. MURA, *Paternalismo e democrazia liberale: un*

Come emerge dalla lettura delle finalità e dei divieti, l'uso secondario dei dati sanitari elettronici pur non precludendo un uso privato è, prevalentemente, finalizzato al benessere collettivo e specificamente parafrasando la Costituzione italiana all'interesse collettivo alla salute. Questo impiego consente infatti di migliorare le politiche sanitarie, sviluppare nuove terapie e innovazioni tecnologiche, prevenire epidemie e ottimizzare anche da un punto di vista normativo l'efficienza dei sistemi sanitari.

L'uso secondario dei dati sanitari elettronici si colloca nell'ambito dei principi costituzionali di tutela della salute e giustizia sociale sanciti non solo dalla Costituzione italiana (artt. 3 e 32), ma pure dalle costituzioni di molti Paesi membri dell'Unione Europea e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>28</sup>.

A livello europeo, l'art. 35 della Carta riconosce il diritto di ogni individuo di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali e impone alle istituzioni pubbliche di garantire un livello elevato di protezione della salute umana. In questo contesto, la raccolta e l'analisi dei dati sanitari elettronici non solo contribuiscono a migliorare le politiche sanitarie, ma rafforzano il principio di solidarietà sociale (art. 3 TUE) e promuovono un modello di giustizia sociale che riduce le disuguaglianze e garantisce un'assistenza sanitaria più equa ed efficiente per tutti i cittadini europei.

Se è vero, dunque, che l'uso secondario dei dati sanitari si collega a principi e diritti costituzionali come il diritto alla salute, nella sua duplice accezione individuale e collettiva, e il principio di solidarietà, nondimeno esso solleva rischi per altri diritti e interessi fondamentali, tra cui il diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati (artt. 7 e 8 della Carta UE, art. 8 CEDU), il principio di autodeterminazione informativa; il diritto alla non discriminazione (art. 21 della Carta UE), la sicurezza dei dati, poiché il rischio che tali informazioni cadano nelle mani sbagliate, ad esempio attraverso attacchi informatici, può avere conseguenze rilevanti per gli individui e per il sistema sanitario stesso.

Questi rischi impongono un bilanciamento attento e proporzionato.

---

equivoco da chiarire, in *Meridiana: rivista di storia e di scienze sociali*, n. 1, 2014, p. 47 e ss.

<sup>28</sup> In alcuni casi, le Costituzioni sanciscono esplicitamente il diritto alla salute come un interesse collettivo da tutelare mediante politiche pubbliche efficaci (v. ad esempio art. 43 Costituzione spagnola); in altri casi il riconoscimento è avvenuto grazie alla giurisprudenza costituzionale. Tale interpretazione, in ogni caso, è così diffusa da potersi parlare di una tradizione costituzionale comune agli Stati membri dell'UE.

Da un lato, per sostenere il riuso secondario, il Regolamento EHDS prevede, ex art. 51, che siano resi disponibili i dati sanitari elettronici: a) provenienti da cartelle cliniche elettroniche; b) relativi a fattori con un'incidenza sulla salute, compresi i determinanti socioeconomici, ambientali e comportamentali della salute; c) aggregati sulle esigenze di assistenza sanitaria, sulle risorse assegnate all'assistenza sanitaria, sulla prestazione di assistenza sanitaria e sul suo accesso, sulla spesa per l'assistenza sanitaria e sul suo finanziamento; d) relativi agli agenti patogeni che incidono sulla salute umana; e) amministrativi relativi all'assistenza sanitaria; f) genetici, epigenomici e genomici umani; g) molecolari umani; h) generati automaticamente mediante dispositivi medici; i) provenienti dalle applicazioni per il benessere; j) relativi allo status e alla specializzazione e all'istituzione dei professionisti sanitari coinvolti nella cura di una persona fisica; k) provenienti da registri dei dati sanitari basati sulla popolazione, come i registri di sanità pubblica; l) provenienti da registri medici e da registri della mortalità; m) provenienti da sperimentazioni cliniche, studi clinici, indagini cliniche e studi delle prestazioni; n) provenienti da registri di medicinali; p) dati provenienti da coorti di ricerca, questionari e indagini in materia di salute, dopo la prima pubblicazione dei risultati; q) provenienti da biobanche e banche dati associate.

Questo vasto patrimonio informativo può essere ulteriormente ampliato dalle disposizioni nazionali, che possono prevedere l'integrazione di altri dati sanitari.

D'altro lato, il Regolamento EHDS disciplina in modo assai stringente l'accesso a tali dati.

In primo luogo, il Regolamento lo subordina al rilascio di un'autorizzazione amministrativa. L'art. 57 del Regolamento prevede che gli Stati membri provvedano alla designazione di uno o più organismi responsabili dell'accesso ai dati e che tali organismi decidano in merito alle domande di accesso ai dati<sup>29</sup>.

In secondo luogo, il Regolamento definisce gli obblighi per l'“utente dei dati personali”, vale a dire la persona fisica o giuridica (incluse le istituzioni, gli organi o gli organismi) che fa richiesta di accesso. In proposito, occorre segnalare l'obbligo di trattarli per l'uso secondario previsto dall'autorizzazione, di effettuare i trattamenti all'interno di ambienti di trattamento sicuro, di non re-identificare o cercare di re-identificare le persone

---

<sup>29</sup> Art. 57, par. 1 del Reg. UE 2025/327.

a cui i dati si riferiscono, di rendere pubblici (in forma anonima) i risultati e gli esiti dell'uso secondario.

In terzo luogo, il Regolamento prevede che l'accesso debba avvenire rispettando il principio di minimizzazione. Questo significa che l'accesso ai dati debba essere concesso in via ordinaria previa anonimizzazione dei dati personali. Quest'obbligo di rendere i dati anonimi può, però, essere superato se l'utente dei dati dimostra che la finalità per cui l'accesso è richiesto non può essere conseguita con dati anonimizzati. In questi casi, il Regolamento prevede che si ricorra alla pseudonomizzazione e che le chiavi per la re-identificazione siano nella disponibilità dell'organismo responsabile dell'accesso ai dati sanitari.

Tale previsione, a una prima lettura, sembra generare confusione tra i concetti di anonimizzazione e pseudonomizzazione, che fino ad ora erano stati distinti nel quadro normativo europeo della protezione dei dati personali.

In particolare, l'anonymizzazione implica una trasformazione irreversibile dei dati, che ne rende impossibile l'associazione a un individuo specifico. Proprio per questo, i dati completamente anonymizzati escono dal campo di applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali. La pseudonomizzazione, invece, consiste in una misura di sicurezza che separa i dati identificativi dal resto delle informazioni, sostituendoli con codici o altri elementi, ma senza eliminare del tutto la possibilità di re-identificazione, che rimane possibile tramite informazioni aggiuntive conservate separatamente. Di conseguenza, i dati pseudonimizzati restano soggetti alla disciplina sulla protezione dei dati personali.

L'apparente sovrapposizione tra questi due concetti nel Regolamento EHDS potrebbe creare ambiguità applicative, incidendo sulla corretta interpretazione delle tutele da garantire nell'uso secondario dei dati sanitari elettronici.

Infine, il Regolamento prevede che il riuso secondario sia soggetto a una stretta vigilanza. In particolare è richiesto agli Stati membri di definire le sanzioni a carico degli utenti dei dati personali che non rispettino gli obblighi regolamentari. Il sistema di *governance* è di tipo misto nel senso che intervengono, come ormai consuetudine nella società digitale, autorità nazionali, organismi europei e la stessa Commissione europea<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. su questa evoluzione F. PIZZETTI, *Il Regolamento europeo sulla IA coe parte integrante della normativa UE per il decennio digitale 2030* in *La regolazione europea dell'Intelligenza Artificiale nella società digitale*, op. cit., p. 5.

## 5. Osservazioni conclusive sull'impatto della regolamentazione europea sui sistemi sanitari nazionali

L'impatto della normativa europea – in particolare del Regolamento EHDS – sui sistemi sanitari nazionali è destinato ad essere particolarmente significativo. Questo emerge con chiarezza, oltre che dalla lettura dell'articolo normativo e dei considerando, anche dall'esame degli atti preparatori e dei pareri formulati nell'ambito del procedimento decisionale. Anche i termini di applicazione particolarmente dilatati e scaglionati, che decorrono dal 27 marzo 2027 fino ad arrivare per talune disposizioni addirittura al 26 marzo 2035, confermano questa impressione. Un periodo transitorio così ampio come quello previsto dal Regolamento EHDS riflette la complessità dell'adeguamento richiesto ai sistemi sanitari nazionali, sia in termini di infrastrutture tecnologiche che di armonizzazione normativa.

L'impatto atteso può essere utilmente considerato sia in termini di opportunità che di rischi.

In termini di opportunità, l'attuazione del disegno regolamentare può, in primo luogo, portare ad una *migliore continuità assistenziale* sia nel senso che la digitalizzazione dei dati sanitari e la loro disponibilità elettronica possono facilitare il coordinamento tra medici, ospedali e farmacie sia nel senso che l'accesso transfrontaliero ai dati sanitari elettronici, consentendo la disponibilità della storia clinica, può permettere ai pazienti di ricevere cure appropriate in qualsiasi Stato membro dell'Unione europea.

*In secondo luogo*, l'attuazione delle norme europee che rafforzano il diritto dei cittadini (pazienti o interessati) a mantenere il controllo sui propri dati sanitari, incluso il diritto di aggiungere dati sanitari e dati del benessere a quelli destinati a figurare obbligatoriamente nel repository personale può determinare un effettivo *empowerment del cittadino-paziente*. Il che rappresenta un importante obiettivo nell'attuazione del principio costituzionale della libertà di scelta in materia di cura sorretto però da un'assunzione di responsabilità per le scelte compiute da parte del paziente.

*In terzo luogo*, è auspicabile che una volta a regime, una piena condivisione dei dati possa condurre anche ad una *maggior efficienza dei sistemi sanitari* nazionali attraverso un uso più efficiente delle risorse disponibili. In questo senso, la disponibilità in forma elettronica dei dati sanitari può ridurre in modo anche sensibile alcuni sprechi. Si pensi alla possibilità di evitare la ripetizione di esami diagnostici non necessari, di indagini già svolte in passato nonché di percorsi di cura già rivelatisi non efficaci per lo specifico paziente. Anche il monitoraggio basato sui *big data* associato ad

una precisa profilazione dei singoli pazienti, grazie alla piena conoscenza dei dati sanitari e di quelli comportamentali ricavati dalle cd. applicazioni del benessere potrebbe migliorare la prevenzione e ridurre, di conseguenza l'insorgenza di patologie e il ricorso a costose (sia in termini economici che di sistema) cure d'emergenza.

*Infine*, l'attuazione piena del Regolamento potrebbe condurre a benefici anche significativi in termini di *innovazione e ricerca avanzata*. Questo passa in particolare attraverso la piena disponibilità per l'uso secondario dei dati sanitari e richiede un'implementazione rapida e coerente sia a livello istituzionale sia delle procedure e degli istituti previsti dalle nuove norme. Il percorso è indubbiamente lungo ma le potenzialità sono molto significative sia per la ricerca di base e applicata sia per i decisori politici e gli amministratori dei sistemi sanitari che potrebbero basare le proprie scelte allocative su evidenze concrete, migliorando la pianificazione sanitaria e l'efficacia delle cure.

A fronte di queste opportunità, l'attuazione del Regolamento EHDS pone sfide significative.

La prima, e più rilevante, riguarda *l'attuazione normativa e l'adeguamento tecnologico*. Le due sfide non possono che andare di pari passo.

Per quanto riguarda l'attuazione normativa in senso stretto, il percorso – comune a tutti i Regolamenti adottati nell'ultimo quinquennio – richiede un importante ruolo della Commissione europea nell'adozione degli atti secondari richiesti (in questo caso il Considerando 105 ne individua ben 32!) nonché nell'espletamento delle attività di coordinamento che le norme richiedono e un intervento degli Stati membri soprattutto nell'individuazione (e/o nell'istituzione) delle autorità e degli enti chiamati a garantire la governance del settore. Già questa scelta, rimessa ai singoli Stati, assume un valore strategico fondamentale, poiché può influenzare in modo determinante il delicato equilibrio tra circolazione e protezione dei dati.

Per quanto riguarda l'adeguamento tecnologico, i sistemi sanitari nazionali – e per quanto riguarda il nostro Paese i sistemi sanitari regionali – dovranno conformarsi agli standard di accessibilità e interoperabilità definiti dall'EHDS sia per ciò che attiene all'acquisizione (e all'eventuale modifica) dei dati sanitari in formato elettronico sia per quanto riguarda le cartelle cliniche elettroniche all'interno delle quali i dati dovranno essere organizzati e manutenuti sia per i portali di accesso alle cartelle cliniche e sia, infine, per il collegamento infrastrutturale necessario per connettere i sistemi nazionali e regionali con il portale europeo e-Health per la circolazione transfrontaliera.

Ciò richiederà investimenti ingenti in infrastrutture, software e *devices* digitali talmente significativi che alcuni Stati proprio nell'ambito del Consiglio UE che ha dato il via libera definitivo al Regolamento hanno avanzato preoccupazioni circa la sostenibilità economica della transizione richiesta nei termini preventivati, paventando il rischio di un'attuazione a macchio di leopardo all'interno dell'UE e dei singoli Stati membri.

Il tema è evidentemente cruciale per il sistema sanitario italiano che, come noto, da un lato si trova in carenza di risorse per gestire l'ordinaria attività e, da un altro lato, già sconta differenze regionali e, talvolta, anche a livello di ASL infraregionali, molto significative. Immaginare, quindi, che questa transizione possa essere gestita con i soli fondi ordinari è una pura illusione che, se perseguita, non potrà che rendere la situazione ancor più complessa e meno rispettosa degli standard di cura nell'ambito del diritto alla salute nonché del principio di egualianza.

La seconda sfida che l'attuazione comporta è *garantire concretamente un'adeguata tutela della riservatezza e dei dati personali* sanitari oggetto di trattamento. La questione riguarda sia il trattamento dei dati sanitari elettronici nell'ambito del loro uso primario sia il trattamento per l'uso secondario.

Le questioni che si aprono sono evidentemente diverse.

Per l'uso primario è fondamentale garantire un'applicazione coerente tra GDPR e Regolamento EHDS. Vi sono aree di sovrapposizione e di integrazione che devono essere identificate con cura. A livello generale, il Regolamento EHDS interviene anche in aree come quella, ad esempio, del trattamento dei dati genetici in cui il GDPR consentiva agli Stati membri un significativo margine di azione nazionale. Vi sono nuovi diritti dell'interessato che il Regolamento EHDS riconosce e diritti preesistenti garantiti dal GDPR che sono oggetto di integrazione o specificazione. È evidente che qui non può essere messo in discussione il ruolo delle Autorità di protezione dei dati personali, le quali inevitabilmente vedono allargarsi il loro raggio d'azione in un'ottica più orientata alla circolazione che alla protezione. A tale allargamento non può che conseguire un aumento delle risorse sia in termini di risorse economiche sia in termini di risorse di personale.

Per l'uso secondario, il percorso attuativo è, se possibile, ancora più complesso perché prevede che gli Stati individuino gli organismi responsabili dell'accesso ai dati chiamati a concedere le prescritte autorizzazioni e garantire l'osservanza gli obblighi regolamentari. Per l'Italia, il primo grande nodo da sciogliere riguarda l'assetto istituzionale: sarà opportuno istituire un unico organismo nazionale chiamato a dialogare con i tito-

lari dei dati a livello regionale e locale o piuttosto un sistema decentrato con un organismo per ogni Regione ed un organismo di coordinamento? Nonostante a prima vista la soluzione unitaria parrebbe preferibile per garantire la complessa attuazione d'altra parte occorre considerare che la struttura regionale e locale del sistema sanitario potrebbe spingere per una diversa soluzione.

La terza sfida fondamentale che l'attuazione del Regolamento EHDS pone riguarda la transizione digitale sotto il profilo della *formazione* e dell'*informazione* con particolare riferimento non solo agli operatori sanitari ma pure ai pazienti. Il profilo della cd. *literacy* è presente in tutti gli atti regolamenti con cui l'UE pretende di disciplinare la società digitale<sup>31</sup>. La presenza di tali riferimenti si spiega con la consapevolezza che il cambio di paradigma sociale è talmente repentino e profondo da poter ingenerare un effetto di straniamento nei cittadini e nelle categorie professionali di volta in volta coinvolte.

Ciò è ancor più vero nel contesto sanitario in cui occorre preservare con ogni mezzo il rapporto fiduciario tra il medico e il paziente. Un rapporto che, occorre osservare, appare già oggi in crisi e su cui sono destinate ad incidere le nuove tecnologie dell'IA. È evidente che l'inserimento dell'intelligenza artificiale nel rapporto tra medico e paziente richiede un ampio sforzo formativo e informativo di entrambe le parti del rapporto.

Infine, occorre essere realisti sul fatto che una tale trasformazione dei sistemi sanitari in senso digitale potrebbe ingenerare – almeno in una prima fase – un considerevole aumento di attività a carico degli operatori sanitari: è noto in proposito che l'aumento dei compiti burocratici produca sempre una forte resistenza al cambiamento. Per questo è necessario predisporre le opportune misure per accompagnare la transizione digitale in ambito sanitario sia con piani di formazione del personale sanitario ed amministrativo sia con l'arricchimento degli organici amministrativi con persone dotate di competenze tecnologiche e giuridiche adeguate.

In conclusione, è innegabile che il percorso di attuazione dell'EHDS – e più in generale di affermazione della *Digital Health* – si presenta assai difficile e richiede interventi e piani straordinari di ammodernamento. In

<sup>31</sup> Il Regolamento dedica due norme (artt. 83 e 84) specificamente alla formazione del personale sanitario e dei pazienti. Sulla questione generale della formazione in ambito sanitario v. il contributo F.G. PIZZETTI, *La "health literacy": compito della Repubblica, e diritto e dovere del cittadino?* in A. LAMBERTI (a cura di) *Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello "Stato di cultura"*, Napoli, 2024, 993 ss.

assenza di questi, la transizione che le nuove norme richiedono potrebbe rivelarsi paradossalmente controindicata. Non c'è, infatti, per i cittadini nulla di più dannoso del sottoutilizzo tecnologico che un maldestro utilizzo delle nuove tecnologie.

ROBERTA CALVANO

# Digitalizzazione e università: una sfida da cogliere o una minaccia per il sistema universitario

**SOMMARIO:** 1. Premessa. - 2. Le trasformazioni in atto nella legislazione universitaria degli ultimi decenni. - 3. L'impiego delle nuove tecnologie e la ricerca scientifica nelle università. - 4. Le nuove tecnologie nella didattica e la necessità di un approccio laico. - 5. Tra concorrenza (sleale?) e miglior garanzia del diritto allo studio. - 6. L'impatto dei processi di valutazione ed il ruolo delle università telematiche nel sistema universitario. - 7. Considerazioni conclusive in vista di un DM di riordino dell'insegnamento a distanza.

## 1. Premessa

I processi di digitalizzazione, e più in generale la rivoluzione tecnologica che caratterizza la nostra epoca, stanno attraversando la pubblica amministrazione toccandone l'assetto organizzativo, le funzioni, le modalità di lavoro, la fruizione dei servizi da parte dei cittadini e la garanzia dei diritti degli stessi. Si può sin da ora segnalare come anche nel sistema universitario tutto ciò si stia avverando, con la peculiarità per cui in un simile contesto l'impatto delle nuove tecnologie pare destinato a risultare ancor più significativo, con effetti macroscopici che si sono prodotti e continueranno a manifestarsi in relazione alle funzioni svolte negli atenei, in ragione delle peculiarità delle attività che rappresentano le missioni principali delle università. La ricerca e la didattica sembra infatti stiano compiendo un epocale balzo in avanti grazie alle innovazioni tecnologiche e alla digitalizzazione, mentre gli strumenti telematici consentono alla terza missione di aprire finalmente le università al territorio, alla società civile, così come al sistema produttivo. Ciò sta rendendo possibile giungere al superamento di quell'idea degli atenei come torri d'avorio autoreferenziali, che per tanto tempo ha rappresentato la brutta etichetta caratterizzante l'immagine del sistema universitario nel dibattito pubblico italiano<sup>1</sup>. La questione della

---

<sup>1</sup> Alludeva a questa idea il titolo del volume *Torri d'avorio in frantumi. Dove vanno le università europee*, a cura di R. Moscati, M. Regini, M. Rostan, Bologna

terza missione non sarà però oggetto delle riflessioni in questo contributo, dovendosi ritenere che le problematiche più rilevanti per la riflessione costituzionalistica siano quelle che si stanno producendo in relazione alle missioni della ricerca e della didattica. La rivoluzione digitale in tali ambiti è suscettibile infatti di portare a risultati che caratterizzeranno l'assetto stesso del sistema universitario nei decenni a venire e, come si proverà ad evidenziare nelle pagine seguenti, ciò sta ad oggi innescando processi che, qualora non adeguatamente governati ed indirizzati, sono potenzialmente in grado di orientare il suddetto sistema in una direzione che lo allontana progressivamente dai principi costituzionali di riferimento.

Una così significativa incidenza sembra poter derivare anche dalle peculiarità del nostro sistema universitario, nel quale ai molti atenei di piccole dimensioni si affiancano non solo i grandi atenei<sup>2</sup>, ma anche undici atenei telematici, che hanno avuto nell'ultimo decennio una crescita di dimensioni molto importante. In tale prospettiva, tra le università statali, diverse sono le tipologie che rischiano il dissesto in alcune regioni italiane alla luce della curva demografica in arrivo nei prossimi due decenni, perdendo in particolare negli atenei del sud una significativa parte del loro bacino di utenza, col ridursi del totale dei giovani nella fascia dai 18 ai 21 anni del 33-34%<sup>3</sup>.

A tale dato si deve aggiungere quello dei tagli ai finanziamenti che dal 2024 sono tornati ad abbattersi sul Fondo di finanziamento ordinario delle università statali<sup>4</sup>, già pesantemente colpite dalla concorrenza e dal crescente successo delle università telematiche non statali che, accrescendo sempre più il numero degli studenti iscritti, finiscono in discreta parte col

---

2010; la ricerca era stata preceduta da *La crisi del potere accademico in Italia*, a cura di G. Capano e G. Tognon, Bologna 2008. Sul punto sia consentito rinviare anche a R. CALVANO, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'Università italiana*, Napoli 2012, in particolare cap. I.

<sup>2</sup> Si tratta dei nove atenei definiti dal Censis “mega-atenei”, avendo oltre 40.000 iscritti, mentre ben dieci atenei non raggiungono i 10.000 iscritti.

<sup>3</sup> Si veda il rapporto della FLC CGIL *Il piano inclinato. Rapporto sulle università profit e telematiche*, consultabile [qui](#).

<sup>4</sup> Nella legge di bilancio per il 2025 il mancato finanziamento per adeguare gli stipendi al tasso di inflazione (che dovrà essere quindi sottratto dagli atenei alla quota di FFO che riceveranno), i tagli agli organici e le riduzioni di risorse per università ricerca e Afam consentono alle finanze pubbliche di risparmiare ben oltre 5 miliardi di euro. Le Università faticano a chiudere i bilanci, «presto situazione drammatica», di L. Cimino, *Il manifesto*, 29 dicembre 2024.

sottrarli al bacino di raccolta del sistema universitario pubblico, che vivono di risorse commisurate al numero degli studenti.

L'effetto combinato dei tre fattori rappresentati dai tagli all'FFO, dal calo demografico e dalla concorrenza delle università telematiche rischia di essere a dir poco esiziale in particolare per le piccole università del centro-sud. Si tenterà di leggere questi fattori, nelle prossime pagine, in controtendenza in relazione alle dinamiche create dalla legislazione universitaria degli ultimi decenni, cui si somma oggi l'impatto di quella che può essere definita la rivoluzione tecnologica, per provare poi a trarne poi qualche riflessione conclusiva circa le prospettive del sistema universitario italiano.

## 2. Le trasformazioni in atto nella legislazione universitaria degli ultimi decenni

Anche se non sempre vi è, al di fuori del mondo accademico, piena consapevolezza delle importanti trasformazioni avvenute nel sistema universitario nell'ultimo ventennio, nel mondo accademico è noto come, soprattutto a partire dal 2010, sia stata avviata una vera e propria rivoluzione quanto ai principi ispiratori e alle logiche che governano il lavoro nelle università.

Le prime avvisaglie di tale corposo processo riformatore erano state rappresentate da alcuni interventi già nel corso degli anni '90, con particolare riferimento al finanziamento delle università ed alla valutazione della performance degli atenei. È però solo a partire dalla legge n. 240 del 2010, e dalla legislazione attuativa scaturita da quell'intervento, che si è avviata negli atenei italiani una lunga e faticosa metamorfosi che le ha orientate in direzione abbastanza distante da quel modello humboldtiano che trovava in Italia la sua matrice normativa nell'art. 33, comma 6, Cost.

L'autonomia garantita agli atenei nel testo costituzionale era pensata come strumento funzionale alle libertà agite nel contesto universitario, e quindi alle libertà di ricerca e di insegnamento così ben raffigurate nel primo comma del medesimo articolo. La tutela della ricerca, sapientemente oggettivata dai costituenti nella tutela della "scienza"<sup>5</sup>, e quella dell'inse-

---

<sup>5</sup> A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica libertà accademica e valori costituzionali* in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in on. di P. Barile*, Padova, 1990, 89. Sul tema v. più di recente G. FONTANA, *Commento all'art. 33*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, I, Torino, 2006, 694; R. CALVANO, *I professori universitari tra riforma strisciante dello stato giuridico e processi di valutazione. "Sorvegliare e punire"? in Rivista AIC* 1/2018; L. DEL CORONA, *Libertà*

gnamento, più ampia e qualificata in relazione alla propensione per un approccio critico ed un sapere plurale rispetto a quella garantita nell'ambito della scuola<sup>6</sup>, è stata poi garantita ulteriormente tramite il regime pubblicistico della docenza, corollario dell'ideale assimilazione tra le garanzie di inamovibilità dei magistrati e dei professori universitari, di cui si discusse in Assemblea costituente. Naturalmente, parlando di libertà costituzionale di ricerca e insegnamento, non si può negare come la prassi abbia visto sovente episodi in cui a tali prerogative si sia affiancata e sovrapposta una certa tendenza all'autoreferenzialità, oltre ad un proliferare di abusi soprattutto nell'ambito del reclutamento, cui la riforma del 2010 non sembra aver dato un'efficace risposta, portando tuttavia ad un diffuso aggiramento del principio del concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 3 Cost.<sup>7</sup>.

Sul sistema universitario che era retto da tali principi, hanno poi fatto irruzione sin dagli anni '90 alcuni rilevanti interventi nel quadro di una più generale tendenza all'introduzione dei paradigmi del mercato nella PA, secondo i dettami del *new public management*. L'ondata neoliberale che travolgeva allora i principi e la stessa architettura del *welfare state* in Italia<sup>8</sup>, sull'onda di una *weltanschauung* spiccatamente economicistica, portava ad un panorama nel quale qualsiasi ente incaricato di garantire servizi pubblici veniva ad essere improntato prima che alle finalità istituzionali di interesse generale sue proprie al rispetto di logiche aziendalistiche, e ad agire esclusivamente secondo i dettami della concorrenza, secondo un'ispirazione che, rivellando verso il basso l'offerta formativa e i servizi agli studenti, finiva col prevalere sull'adempimento dei compiti inerenti i diritti dei cittadini e la funzione pubblica da svolgere.

In questo quadro, analogamente a quanto avvenuto per la scuola e la sanità, si è assistito ad una compressione del livello di garanzia dei diritti sociali (all'istruzione così come alla salute) con all'introduzione di principi e meccanismi del mercato nel sistema universitario. Le attività, gli obiettivi e l'organizzazione delle università sono stati via via regolati secondo criteri

---

*della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022;

<sup>6</sup> V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 69.

<sup>7</sup> Sul punto si veda R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, relazione al Convegno AIC su *L'autonomia universitaria*, 28 ottobre 2021, in *Osservatorio costituzionale* 6/2021, p. 41 ss.

<sup>8</sup> V. sul punto i contributi riuniti nel fascicolo monografico su *Neoliberalismo e diritto pubblico*, nella *Rassegna di diritto pubblico europeo* 1/2020, a cura di C. Iannello.

aziendalistici. Gli atenei sono stati così orientati prevalentemente all'acaparramento di risorse e di utenti, in concorrenza tra loro, anche grazie alla proposta di offerte formative definite spesso "attrattive" quando non "sexy" o "appealing". Si è così assistito alla sparizione, spesso sotto specie di accorpamento, di corsi di studio, dottorati di ricerca, oltre che della stessa presenza dell'insegnamento di alcune discipline ritenute sacrificabili in quanto non più appetibili per il "mercato della formazione universitaria", conseguentemente scomparendo progressivamente le linee di ricerca in quegli ambiti, non essendo più necessario per gli atenei reclutare i relativi docenti e ricercatori. L'impoverimento della didattica e della ricerca sono stati poi aggravati dal clima culturale in cui gli studiosi si sono trovati ad operare: competizione continua, *publish or perish*, spinta all'omologazione derivante dai processi di valutazione e internazionalizzazione che potrebbe essere definita come "a prescindere" non potevano che produrre un abbassamento della qualità della ricerca, cui si è poi sommato, come si vedrà, l'impatto non sempre benefico dell'utilizzo delle tecnologie digitali, come ad esempio avvenuto in relazione al panorama delle riviste scientifiche e ai generi letterari.

Successivamente ai pesanti tagli lineari disposti con la legge n. 133 del 2008<sup>9</sup>, all'epoca della crisi del debito sovrano, certamente strumentali ad un disegno che trovava realizzazione in quegli stessi anni nella legislazione universitaria di altri Stati membri dell'UE<sup>10</sup>, si produceva un impatto molto importante sulle dimensioni e i caratteri del comparto della formazione superiore e della ricerca. Basti ricordare come, a valle di tale processo, è stato possibile stimare una riduzione del 27% degli organici della docenza universitaria, ed una crescita del 227% della docenza a tempo determinato (cifre della CGIL). La tardiva e parziale attuazione dell'autonomia universitaria contenuta nella legge n. 168 del 1990, veniva presto seguita da un percorso che, deviando dalla mera attuazione costituzionale, appariva ispirato ad un'idea di università in parte diversa. Non tanto la legge n. 537 del 1993, che istituiva all'art. 5 il fondo di finanziamento universitario delle università ed i costi standard quale unità di misura per il finanza-

<sup>9</sup> Di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*.

<sup>10</sup> Sia consentito rinviare sul punto al mio *L'organizzazione del sistema universitario*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di M. Benvenuti e F. Angelini, Napoli 2014, 441 ss.

mento, ma soprattutto i decreti ministeriali adottati sulla base del processo di Bologna, n. 509 del 99 e n. 270 del 2004, introducendo il sistema dei crediti formativi (CFU) e il meccanismo delle lauree triennali seguite da lauree specialistiche (3+2) ed orientati apprezzabilmente a favorire la circolazione degli studenti nel contesto dell'Unione, avviavano tuttavia la creazione di un vero e proprio "mercato della formazione universitaria" nel quale la standardizzazione dell'insegnamento trasformava la funzione dell'istruzione superiore in merce da offrire in concorrenza con altri ed a condizioni possibilmente più vantaggiose.

Successivamente, le leggi n. 230 del 2005 e n. 240 del 2010, entrambe meglio note alle cronache coi nomi delle due ministre che ne furono promotrici, completavano il percorso di trasformazione del volto del sistema universitario italiano. Anche a seguito dei numerosi decreti attuativi, prendevano piede negli atenei statali il lavoro a tempo determinato ed importanti elementi di contrattualizzazione nella docenza universitaria, con l'introduzione dei contratti da ricercatore a tempo determinato, l'attribuzione degli scatti stipendiali su richiesta al datore di lavoro (il Rettore) e previa valutazione regolata dalla "governance" degli atenei con un'ampia delegificazione quindi dello stato giuridico dei docenti che rimaneva formalmente pubblicistico, ma che come si vede veniva ad essere via via depotenziato. Anche la competenza disciplinare veniva decentrata presso gli organi di governo degli atenei, ridisegnati secondo un modello simile a quello affermatosi nella legislazione universitaria di UK, Francia, Spagna, nel quale l'attività "gestionale" è affidata a consigli di amministrazione di dimensioni ridotte. Contestualmente, il ridimensionamento degli organi rappresentativi e collegiali accademici ai diversi livelli, a partire dai consigli di facoltà (nella quasi totalità degli atenei abolite) e dai senati accademici, spogliati delle competenze svolte sino a quel momento, appariva come lo specchio di una tempesta culturale che vede in Italia le assemblee parlamentari sempre più marginalizzate nelle dinamiche delle forme di governo.

L'approccio economicistico e manageriale alla gestione delle istituzioni dove si fa ricerca e si produce conoscenza e la filosofia aziendale hanno quindi finito col prevalere, in applicazione di tale legislazione, nel sistema universitario, a scapito di un pluralismo ed una ricchezza culturale che di esso si nutriva, oltre che della peculiarità delle funzioni svolte in questo ambito, oggi spesso ignorata quando non svilita in una visione colpevolizzante di quello che è, o forse era, il *proprium* del lavoro accademico: la libertà di autodeterminarsi nelle scelte su tempi, oggetto metodi della ricerca e della didattica.

### 3. L'impiego delle nuove tecnologie e la ricerca scientifica nelle università

Un effetto di ulteriore trasformazione sull'assetto del sistema universitario, che come si è già ricordato, risulta oggi impregnato dell'impronta mercatistica e concorrenziale derivante dalla legislazione di matrice neoliberista del ventennio 1990-2010, è poi prodotto dall'impatto che l'uso del *web* e poi la rivoluzione tecnologica e digitale negli stessi anni hanno prodotto sulla ricerca, investendo tutte le attività negli atenei legate alla ricerca nei più diversi ambiti.

Le innovazioni che hanno caratterizzato l'impiego degli strumenti informatici non solo nell'ambito dei laboratori di ricerca nelle scienze applicate, ma anche la possibilità di acquisizione e rielaborazione dati nelle scienze umane e sociali sono state enormemente positive ed hanno cambiato in maniera radicale il mondo della ricerca. Basti pensare che non sarebbe più possibile immaginare un lavoro di ricerca in qualsiasi ambito senza l'uso del *web* e delle tecnologie informatiche, e, anche limitandosi all'ambito della ricerca nelle scienze giuridiche, è inevitabile constatare come questo abbia modificato la vita e ampliato enormemente il raggio d'azione di chi fa ricerca, favorendo la conoscenza, la diffusione della stessa, la costruzione di reti di ricerca di livello internazionale.

Sebbene l'impiego delle nuove tecnologie sia stato un fenomeno di indiscussa importanza per lo sviluppo della ricerca accademica, anche in questo ambito sarebbe tuttavia utile un approfondimento ed una riflessione critica, anche in vista delle prospettive di impiego dell'intelligenza artificiale generativa che già pare preannunciarsi in questo ambito.

Limitandosi all'ambito giuridico, ed a quello costituzionalistico in particolare - che ne rappresenta uno spaccato ad un tempo rappresentativo e particolarmente rilevante per la prossimità della ricerca in questo ambito al dibattito politico istituzionale per le tematiche trattate -, si può constatare l'enorme crescita del numero delle riviste del settore, caratterizzate in larga parte per la presenza spesso esclusivamente in rete come riviste digitali. È stato constatato come, a seguito di tale passaggio in rete di una rilevante parte del dibattito scientifico, si sia prodotta la conseguente modifica dei caratteri dello stesso. In questo quadro, il proliferare di riviste unicamente *online*, unitamente ad altre innovazioni, sembra aver indotto significativi effetti sulle stesse discipline oltre che sulla selezione di chi le pratica.

La storica rivista giuridica *Quaderni costituzionali* ha dedicato un interessante dibattito al tema<sup>11</sup>, nell'ambito del quale, pur nella pluralità delle posizioni, è emersa la comune constatazione secondo cui il collocarsi del dibattito scientifico *online* si è sommato all'importante impatto delle procedure di valutazione introdotte dall'Anvur, portando ad un'accelerazione nei tempi di pubblicazione che ha favorito il concentrarsi su tematiche di interesse contingente, legate all'attualità costituzionale, incoraggiando una certa tendenza alla superficialità. La struttura delle procedure di valutazione e di reclutamento, incentrata su criteri meramente quantitativi, avrebbe portato a privilegiare il numero, quindi la velocità rispetto all'approfondimento, nelle pubblicazioni, così come ad influenzare la scelta delle tematiche, nonché ad una prevalenza di posizioni *mainstream*. Con ciò si rischia oltretutto l'emarginazione delle riviste esclusivamente cartacee dal dibattito scientifico disciplinare, oltre al progressivo abbandono di alcuni generi letterari, come le note a sentenza, privilegiando generi diversi, non sempre analogamente utili per l'approfondimento scientifico<sup>12</sup>. Il dibattito si chiudeva poi con un impegno, assunto in quella sede dai direttori delle riviste, finalizzato a promuovere un approccio più severo sul piano qualitativo circa il livello dei contributi. L'impegno non sembra sin qui esser riuscito nell'intento di contribuire ad un'inversione di tendenza circa le dinamiche in atto, che certamente prescindono dalle pur apprezzabili intenzioni dei singoli, mentre richiederebbero probabilmente una diversa regolazione delle procedure di valutazione e di reclutamento<sup>13</sup>.

A valle della riflessione svolta dai direttori delle riviste costituzionalistiche, si potrebbe ora aprire una nuova fase nella quale, oltre agli altri problemi ricordati, che tutti influiscono sul futuro delle nostre discipline, essendo peraltro strettamente connessi alla tematica del reclutamento, il dibattito sull'università e la ricerca accademica potrebbe utilmente allargare lo sguardo ai nuovi temi che i più recenti sviluppi dell'informatica stanno portando

<sup>11</sup> Si vedano gli atti del seminario *Sull'identità e la funzione di una rivista costituzionalistica, oggi*, pubblicato su *Forum costituzionale* e su *Quaderni costituzionali*, 4/2021.

<sup>12</sup> Sul tema v. più ampiamente E. GROSSO, *Il ruolo delle riviste costituzionalistiche, oggi* in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, nonché R. CALVANO, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *Politica del diritto*, 1/2023, p. 3 ss.

<sup>13</sup> Ragioni di spazio non consentono di approfondire la tematica pur centrale, su cui sia consentito però rinviare, per un più ampio svolgimento dell'argomentazione, agli scritti citati alle note 7 e 12.

nel nostro lavoro quotidiano. È tempo infatti che ci si ponga il quesito sul ruolo dell'intelligenza artificiale nel lavoro accademico. Oggi è frequente la constatazione sconsolata circa l'impotenza dei docenti di fronte all'utilizzo crescente dell'IA da parte dei nostri studenti per il loro lavoro di tesi, ed è impossibile porre un argine a tale fenomeno, almeno fino a quando i *software* antiplagio non avranno terminato la fase di "addestramento" a riconoscere i testi prodotti da *chat gpt* e altri *software* che usano l'intelligenza artificiale generativa. Il tema tuttavia va posto anche con riferimento alle pubblicazioni scientifiche. Non si tratta tanto (o non solo) di riflettere sugli strumenti per arginare il dilagare di fenomeni di plagio o non originalità che del resto già erano diffusi nell'era analogica, peraltro essendo da ultimo emersi rilevantissimi casi di cronaca concernenti scienziati di primo piano del mondo della ricerca italiana accusati di frode scientifica<sup>14</sup>. Il tema sembra piuttosto nel quesito, che dovremmo iniziare a porci, se abbia un senso continuare a scrivere e a pubblicare articoli e lavori che l'intelligenza artificiale può scrivere in pochi istanti, e che hanno una qualità a volte superiore a quella di molti scritti che leggiamo sulle nostre riviste. Il quesito è insomma quello su quale sia il futuro del lavoro accademico, a fronte delle travolgenti trasformazioni che le nuove tecnologie e tra esse l'intelligenza artificiale stanno per produrre nel nostro mondo.

#### 4. Le nuove tecnologie nella didattica e la necessità di un approccio laico

Un ambito della formazione universitaria nel quale il ruolo delle tecnologie informatiche si è palesato anche ai più distratti già da qualche anno è quello della didattica. Sin dal 2020 la pandemia ha portato in tutte le case l'uso di *software* come *gmeet*, *teams*, *webex*, *zoom*, strumenti fino ad allora poco noti, che sono stati messi al servizio di scuole ed università per sopportare all'emergenza che ci ha costretti all'isolamento per lunghi periodi. Come si ricorderà, singolarmente, non è stata offerta allora alcuna indicazione, formazione, né redazione di linee guida da parte del Ministero dell'Università, che è sembrata aver improvvisamente riscoperto il valore dell'autonomia universitaria, dopo qualche decennio di invadenza

---

<sup>14</sup> I casi hanno riguardato l'ex presidente della CRUI, Salvatore Cuzzocrea, e il ministro della salute Orazio Schillaci, entrambi al centro di pesanti accuse di frode scientifica. Sul tema, oltre ai molti articoli sui quotidiani si può leggere *Sequestro per oscuramento: in Italia non si può parlare di frodi scientifiche*, pubblicato sul blog ROARS, Return on academic research, 12 settembre 2024.

della normazione ministeriale<sup>15</sup>. In proposito sarebbe bastato richiamare all'applicazione almeno il Testo unico della sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81 del 2008), che prevede precise norme per l'utilizzo dei videoterminali espressamente applicabili anche agli studenti e ai docenti<sup>16</sup>, per tacere di una letteratura sulle metodologie dell'e-learning che richiedono che le tecniche pedagogiche si adattino al metodo didattico della lezione a distanza, nella quale la mancanza della compresenza fisica nello stesso luogo di docente e discente comporta uno sforzo aggiuntivo del docente per "catturare" e conservare l'attenzione. A tal fine è necessario calibrare la durata su tempi più contenuti e spezzando le lezioni, oltre ad introdurre momenti di scambio ed interattività. Anche da parte dell'Anvur non sembra essersi rilevato che esistevano già allora documenti relativi all'insegnamento a distanza per i quali, dato il peso maggiore in termini di CFU di ogni ora di insegnamento a distanza rispetto a quello in presenza, l'impegno orario nell'insegnamento a distanza può essere ridotto rispetto a quello in presenza.

Successivamente si è assistito ad una prosecuzione nell'utilizzo di tali strumenti come supporto alla didattica, e dell'utilizzo ormai costante del *web* come strumento di ausilio nell'interazione docente-studente, anche solo come tramite per la diffusione di materiali ed informazioni circa la didattica.

Il fenomeno dell'impiego delle tecnologie digitali nella didattica, cresciuto significativamente dal 2020, si colloca oggi in un quadro che ulteriormente ne accentua la rilevanza in ragione della crescita vorticosa del numero di studenti iscritti nelle undici Università telematiche presenti in Italia<sup>17</sup>. Tali università, istituite "alla spicciolata" con alcuni decreti mini-

---

<sup>15</sup> Tanto che vi fu chi parlò di un'Università sotto tutela ministeriale, v. A. D'ATENA, *Un'autonomia sotto tutela ministeriale: il caso dell'università*, osservazione a sent. n. 383 del 1998, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/1998, 3332 ss.

<sup>16</sup> Il decreto legislativo all'art. 2 previdentemente equipara al lavoratore "l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le *apparecchiature fornite di videoterminali* limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione". Relativamente agli obblighi di informazione circa i rischi e la necessità di pause ed interruzioni nell'uso per molte ore di videoterminali si vedano gli articoli da 174 a 177.

<sup>17</sup> Il rapporto già citato della FLC CGIL riferisce di un incremento degli iscritti in questi atenei del 303% nel periodo 2016-2020, conquistando circa 189.000

steriali nei primi anni 2000<sup>18</sup> e poi cresciute si potrebbe dire nelle pieghe del sistema, sono state al centro di una discussione nel dibattito accademico, che nell'ultimo anno è divenuta più vivace e si è allargata al dibattito pubblico. Ritenute da molti poco attente al profilo qualitativo della didattica e della ricerca, sono in effetti soggette anch'esse alle complesse regole ANVUR sull'accreditamento, sebbene abbiano potuto godere di un regime di favore per quanto riguarda i requisiti minimi di docenza, che si giustifica abbastanza agevolmente tenendo presente che il docente a distanza è un docente la cui videolezione registrata può essere vista e ascoltata a più riprese in qualsiasi orario e in qualsiasi giorno dell'anno, da tutti gli studenti. La vera disparità di trattamento con le università statali è dipesa negli anni dal fatto che tali università hanno diffusamente svolto, secondo varie modalità, prove di esame a distanza, accaparrandosi così, a prescindere da dove si collocasse la loro sede, iscrizioni in un bacino di studenti vastissimo, impareggiabilmente diffuso su tutto il territorio nazionale. Le università telematiche così "lucravano" il vantaggio di offrire l'accesso al diritto allo studio per tutti coloro che per ragioni economiche, di lavoro o familiari fossero impossibilitati a trasferirsi o spostarsi per ragioni di studio. Ciò è potuto avvenire in modo sostanzialmente indisturbato, nonostante l'imponente apparato valutativo dispiegato da ANVUR a partire dal 2010, in deroga rispetto alla disciplina prevista con decreto ministeriale del 17 aprile 2003<sup>19</sup>, e pur tuttavia nel rispetto dei regolamenti didattici approvati dal CUN<sup>20</sup>.

Il quadro del sistema universitario vede oggi le università del Sud in progressiva difficoltà, avendo perso dal 2012 il 16,7% degli iscritti, quelle delle Isole il 17,1%, mentre le università del Nord Ovest e del Nord Est

---

studenti.

<sup>18</sup> V. F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, Bologna, 2015, p. 13 ss.

<sup>19</sup> Recante "Criteri e procedure di accreditamento dei corsi di studio a distanza delle università statali e non statali e delle istituzioni universitarie abilitate a rilasciare titoli accademici di cui all'art. 3 del decreto 3 novembre 1999, n. 509".

<sup>20</sup> La previsione di prove di esame a distanza come normalità nei regolamenti didattici non ha mai destato alcuna attenzione nei regolamenti didattici, nonostante la previsione dell'art. 4, comma 2 del DM del 2003, secondo cui "La valutazione degli studenti delle università telematiche, tramite verifiche di profitto, è svolta presso le sedi delle università stesse, da parte dei professori universitari e ricercatori", nonché nell'allegato tecnico si parlasse di "esame finale di profitto in presenza, nel corso del quale si terrà conto e si valorizzerà il lavoro svolto in rete".

sono in crescita rispettivamente del 17,2% e del 13,4%<sup>21</sup>. Il dato si collega alla riflessione sulle Università telematiche alla luce del dettaglio, non proprio irrilevante, per cui uno studente del Sud impiega in media 150 minuti per raggiungere il proprio ateneo, contro la media nazionale di 88, in ragione delle forti carenze delle infrastrutture dei trasporti. Come già ricordato il calo demografico che si preannuncia nei prossimi anni potrà colpire, con picchi del -30% di iscritti, in particolare le università di Basilicata, Molise, Puglia e Sardegna.

Più in generale, nel quadro di una legislazione che mette in competizione tutti gli atenei, pubblici e privati, non solo nella raccolta di finanziamenti - collegati per le università statali al numero di studenti -, ma più in generale alla luce di processi di valutazione finalizzati ad attribuire punteggi e creare *ranking* tra università, dipartimenti, corsi di laurea, alcune università si sono potute avvantaggiare delle logiche di mercato, che tuttavia inevitabilmente portano ad una concorrenza al ribasso (anche al limite della legalità)<sup>22</sup> nella qualità dell'insegnamento universitario.

Va peraltro dato atto, con riferimento alle innovazioni introdotte dalla digitalizzazione, che un punto di forza degli atenei telematici risiede poi nella capacità di offrire servizi ed una maggiore efficienza nel seguire gli studenti rispetto alle modalità del rapporto docenti studenti proprio delle università statali, improntato tuttora ad un'impostazione di stampo più burocratico ed impersonale. Se si ragiona sulla base della dinamica concorrenziale si comprende in ogni caso come, anche alla luce delle risorse finanziarie scarse immesse nel sistema universitario dallo Stato, ma anche da investitori privati, essa non possa che portare tutto il sistema, pubblico e privato, ad un livellamento verso il basso, nel quale è premiato chi riesce a raggiungere sezioni di mercato non coperte e chi offre un insegnamento universitario premiante per studenti che valutano spesso la rapidità del conseguimento del titolo di studio più che le conoscenze e competenze effettivamente acquisite.

---

<sup>21</sup> I dati sono *Il sistema universitario in Italia tra dinamica demografica e innovazione*, rapporto dell'area studi di Mediobanca di marzo 2024.

<sup>22</sup> Si veda tra le tante notizie di cronaca in tal senso i reportage *La fabbrica delle lauree facili*, in Repubblica 17 marzo 2024; *Università telematiche: Chi sono i politici dietro le lauree facili*, di M. Gabanelli e F. Tortora, in Corriere.it, 24 ottobre 2024; nonché il reportage *Il pezzo di carta* del programma Report del 28 aprile 2024, consultabile qui.

## 5. Tra concorrenza (sleale?) e miglior garanzia del diritto allo studio

La discontinuità introdotta dalla pandemia ha prodotto, come ricordato, un salto in avanti rispetto all'impiego delle tecnologie dell'*e-learning* anche nelle università statali, ma la sfida dell'adeguamento ad un mondo da quel momento interamente cambiato non sembra essere stata pienamente colta. Comprensibili - e in larga parte condivisibili - resistenze culturali da parte del corpo docente, ma soprattutto una certa miopia manageriale da parte degli atenei, che pure ragionano per altri versi come aziende (e si ammantano spesso del relativo linguaggio) non avevano fatto il conto con la progressiva domanda di formazione da parte di studenti lavoratori da un lato, oltre che con il calo demografico che raggiungerà picchi negativi nella caduta degli iscritti tra gli studenti di 18-24 anni nel corso del decennio 2035-2045<sup>23</sup> del -30%, mentre le trasformazioni economiche e sociali in atto richiedono all'università di contribuire accrescendo il numero di laureati oltre che al *lifelong learning*.

Le trasformazioni sociali in atto mostrano più che in molti altri ambiti la necessità che il sistema universitario si apra all'impiego delle tecnologie digitali nella didattica, assumendo rispetto ad esse un approccio laico. Tenere conto delle trasformazioni richiamate, significa governare un insegnamento e utilizzo delle metodologie di *e-learning* nell'ambito dell'insegnamento universitario, un passo che appare necessario, laddove ignorare tali processi potrebbe significare lasciarli all'arbitrio dei singoli, o anche al vero e proprio *far west sin qui* realizzatosi<sup>24</sup>.

L'insegnamento universitario, ad avviso di chi scrive, deve urgentemente dotarsi di una riflessione concernente l'utilizzo nella didattica degli strumenti digitali, come del resto gli studiosi non hanno esitato a fare dal punto di vista della ricerca, e come è avvenuto in ogni branca del sape-

---

<sup>23</sup> Secondo lo studio, già richiamato di Mediobanca le università italiane rischiano di subire una perdita di introiti pari a mezzo miliardo di euro, declino attribuibile al crollo previsto del numero degli studenti, stimabile a circa 415 mila iscrizioni in meno (-21,2%) entro il 2041, complice il calo demografico. Si vedano anche le cifre contenute nel rapporto della FLC CGIL, *Il piano inclinato. Rapporto sulle università profit e telematiche*, consultabile *qui*.

<sup>24</sup> Non ci si riferisce solo all'esperienza di fenomeni abusivi cui si è fatto cenno, verificatisi in alcune telematiche private, ma anche al "fai da te" dell'*e-learning* improvvisato durante la pandemia nelle università statali, in violazione delle norme sulla sicurezza sul lavoro oltre che di qualsiasi minima nozione di pedagogia dell'insegnamento a distanza.

re e dei servizi pubblici. Gli strumenti informatici possono essere anche in questo ambito di primaria importanza, se se ne concepisce un utilizzo come strumento che in primo luogo non comporta il venir meno l'essenza dell'*universitas studiorum*, ma anzi valorizzandone l'*ubi consistam*. Si consideri ad esempio, che tra le tante comunità *online* di cui uno studente oggi fa parte, non pare sensato non ve ne sia una costituita dagli studenti che seguono un determinato corso, avvalendosi di una piattaforma digitale nella quale scambiarsi col docente e tra loro informazioni, materiali di approfondimento e aggiornamento. Ciò può inoltre agevolare e incentivare l'incontro e lo scambio in presenza, che non potrà naturalmente mai essere sostituito integralmente, ma semmai arricchito da una comunicazione parallela che segue altri canali e contribuisce a rompere lo schema tradizionale ed ormai inadeguato del docente che impartisce la cosiddetta "lezione frontale", dall'alto della cattedra. Ciò senza tener conto di quanto tali mezzi potranno essere indispensabili per tutti coloro che a causa di disabilità, problemi di salute, eventi straordinari derivanti dal cambiamento climatico, che dovremmo ormai mettere in conto, siano impossibilitati ad una frequenza in presenza delle lezioni.

Un discorso a parte meriterebbe poi la tutela del diritto allo studio degli studenti lavoratori, che non ha trovato negli ultimi decenni adeguata garanzia nel sistema universitario pubblico, venendo anzi da questo tacitamente, anche se forse non consapevolmente, dirottato verso gli atenei telematici.

L'enorme successo di questi ultimi, che ha visto un'impennata di iscrizioni negli ultimi decenni dovrebbe indurre infatti a questo fondamentale quesito, poche volte posto nel dibattito pubblico: cosa offre a questa categoria di studenti, oggi in crescita, il sistema universitario pubblico? Si può rilevare in proposito come sarebbe agevole per le università statali tornare ad immatricolare una percentuale importante di questo bacino di potenziali iscritti offrendo corsi a distanza o in modalità mista, con didattica sia a distanza che in presenza, riservati a studenti che attestino di essere lavoratori ed a persone con disabilità e problemi di salute.

Qualche ateneo sta già provando ad attivarsi in questo senso, ma un'iniziativa ministeriale che incentivi ed allo stesso tempo vigili sull'adeguatezza di simili iniziative agli standard qualitativi, che in ogni caso tutti gli atenei devono rispettare, sarebbe la risposta necessaria per garantire il diritto allo studio oltre che per tentare di salvare il sistema universitario dal pericolo di dissesto che grava sul futuro degli atenei di piccole dimensioni e del sud Italia.

La situazione che si è creata negli ultimi anni, nella quale non vi è stato alcun effettivo controllo realmente qualitativo su quanto avveniva nelle università telematiche, né di iniziativa ministeriale, né da parte dell'AN-VUR nell'ambito delle visite periodiche finalizzate all'accreditamento dei corsi e delle sedi da parte dei cosiddetti GEV è da questo punto di vista inspiegabile. In particolare non sembra essere emersa alcuna criticità concernente il rispetto della norma sugli esami in presenza, né l'effettivo svolgimento dell'attività didattica nei termini previsti nei diversi documenti, a partire dagli atti normativi ministeriali e dai deliberati dell'Agenzia.

Allo stesso tempo, per le università statali è stata introdotta, si potrebbe dire in modo abbastanza inosservato, la previsione della didattica a distanza come possibile oggetto di obbligo per i docenti degli atenei statali. Ciò è avvenuto per il tramite dell'art. 14, decreto-legge n. 36 del 2022, con cui si prevede il potere degli organi di ateneo di determinare le forme in cui impartire la didattica. In particolare viene eliminata l'aggettivazione "frontale" riferita alle lezioni, con l'effetto di rendere possibile quindi per gli atenei stabilire che esse possano essere impartite anche stabilmente a distanza.

Come si vede da questi due ultimi esempi, la materia non è stata oggetto di un'attenzione e di un approfondimento adeguato sia da parte del legislatore che nel dibattito accademico nel corso degli ultimi anni, con l'effetto di lasciar prevalere le spinte dei portatori di interesse più forti, che non sempre sembrano muoversi in direzione coerente con l'interesse generale.

## **6. Considerazioni conclusive alla luce del DM 6 dicembre 2024 contenente linee guida per l'offerta formativa a distanza**

A seguito della discussione sulla necessità di un ripensamento dell'assetto del sistema universitario in relazione al ruolo giocato dalle Università telematiche, con decreto ministeriale n. 450 del 16 febbraio 2024, è stato istituito un gruppo di lavoro presso il ministero dell'Università e della ricerca. All'esito dei lavori di tale tavolo, che ha discusso principalmente in relazione alla necessità di dare una "stretta" sui requisiti minimi di docenza richiesti alle telematiche, e sulla pratica degli esami a distanza, sulla base di richieste portate avanti principalmente dalla CRUI e, nel dibattito politico, dalle forze politiche di opposizione è stato emanato il DM 1835 del 6 dicembre 2024. Dei due punti richiamati, considerati cruciali in particolare dalla conferenza dei rettori, in quanto grazie ad essi gli atenei telematici si avvantaggiano della possibilità di ridurre i costi, grazie ai requisiti di

docenza ridotti, e soprattutto, di accrescere enormemente le immatricolazioni tramite una concorrenza – che non può che essere considerata sleale - con le università tradizionali in ragione del secondo, soltanto la questione posta relativamente agli esami a distanza sembrerebbe aver trovato una parziale soddisfazione nel decreto.

Si prevede infatti il sostanziale dimezzamento dei numeri della docenza richiesti (tramite il raddoppio della numerosità degli studenti per le classi di laurea), ma è prevista poi una norma concernente gli esami di profitto che sembra escludere gli esami di profitto in modalità *online*, pur prevedendosi l'introduzione di possibili deroghe da parte del ministero. L'art. 5 infatti prevede che “le fattispecie di cui al presente comma possono essere integrate con decreto del Ministro sulla base del mutamento delle tecnologie a disposizione per lo svolgimento degli esami”<sup>25</sup>.

È sicuramente troppo presto per dare una valutazione della disciplina appena emanata, ma si può intanto segnalare come la questione dello svi-

---

<sup>25</sup> “Le verifiche di profitto, nonché l'esame finale, sono svolti in presenza per tutte le tipologie dei corsi di studio di cui all'articolo 3. Le fattispecie che consentono puntuali deroghe a quanto previsto dal primo periodo, ferma restando la necessità di individuare idonee misure relative all'univoca identificazione dei candidati e al corretto svolgimento delle prove, possono essere disciplinate nei regolamenti didattici d'Ateneo con riferimento a: a) specifiche situazioni personali, relative a studenti con gravi e documentate patologie o infermità ai sensi della l. 104/1992 e della l. 7/1999 o a studenti in detenzione nel rispetto delle linee guida definite dal Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria d'intesa con la Conferenza nazionale dei delegati dei Rettori per i poli universitari penitenziari; b) temporanee situazioni emergenziali che consentono l'erogazione della didattica a distanza nonché l'eventuale svolgimento a distanza delle prove d'esame, compreso l'esame finale. In tal caso il provvedimento d'Ateneo che dispone l'attivazione temporanea della modalità a distanza della didattica ovvero delle prove d'esame è sottoposto al preventivo nulla osta ministeriale.

Le fattispecie di cui al presente comma possono essere integrate con decreto del Ministro sulla base del mutamento delle tecnologie a disposizione per lo svolgimento degli esami.

3. Le verifiche di profitto e l'esame finale dei corsi accreditati prevalentemente o integralmente a distanza sono svolte presso la sede legale dell'Ateneo oppure in sedi d'esame con commissioni di esame costituite con modalità definite dal regolamento didattico d'Ateneo, che assicurino comunque la presenza di almeno due docenti della disciplina, tra cui il titolare dell'insegnamento. L'ANVUR provvede a verificare, anche attraverso visite in loco, l'idoneità e l'organizzazione delle prove presso tali sedi d'esame nell'ambito dell'accreditamento periodico degli atenei”.

luppo abnorme delle università telematiche, caso tutto italiano nel panorama europeo, sia in fondo un “falso problema”, nell’ambito del più vasto problema della sottovalutazione della crucialità dell’Università e della ricerca nel quadro del dibattito politico e nella legge di bilancio. La soluzione al problema dell’Università non può essere quindi solo identificata nella soluzione del “malcostume” spesso emerso sui mezzi di informazione in relazione alle università telematiche private, problema serio sicuramente ma che non può passare unicamente per misure dal respiro così ridotto. Il problema della qualità dell’insegnamento universitario, che comprende al suo interno quello dell’impiego delle nuove tecniche dell’*e-learning* richiederebbe insomma l’allargamento della visuale alle tematiche su cui si è tentato, seppur brevemente, di soffermarsi nel presente contributo. Si tratterebbe insomma di riflettere sulla configurazione e le caratteristiche del sistema universitario nel suo complesso, sulla necessità di garantire più efficacemente il diritto allo studio universitario, diritto inviolabile che vede oggi il legislatore e gli atenei gravemente inadempienti non solo per la carenza di risorse finanziarie destinate a questa voce, ed oggi ulteriormente ridotte nella legge di bilancio per il 2025, ma anche per una carenza di visione circa le nuove problematiche che derivano dalle trasformazioni sociali in atto.

Nel quadro di un esercizio più consapevole e lungimirante dell’autonomia universitaria sarebbe forse possibile supplire a questa miopia del legislatore, ma sarebbe necessario che le *governance* degli atenei mostrassero una visione di quale debba essere il loro ruolo nella società e nei contesti territoriali in cui si collocano. Tuttavia, ciò è difficile possa avvenire sinché gli atenei sono spinti a investire tempo e risorse per la gestione di procedure competitive per ottenere etichette di eccellenza, più o meno falsate dalle discutibili metodologie impiegate nei processi di valutazione, piuttosto che sulla garanzia del diritto allo studio anche alla luce delle critiche prospettive del sistema universitario nel suo complesso.

Si deve concludere, insomma, offrendo un quadro che non riesce ad essere ottimistico, e che non lo diventa se si ha riguardo poi alla contestuale progressiva contrazione della libertà della ricerca che sembra derivare da una molteplicità di fattori, tra cui le risorse finanziarie nuovamente ridotte, l’aziendalizzazione degli atenei, che ha portato ad una paradossale crescita della burocrazia che i docenti devono gestire, oltre ad altri fattori che non è questa la sede per esaminare. Tra essi si può almeno ricordare tuttavia, che tra gli elementi di contrattualizzazione del regime giuridico della docenza universitaria rientra oggi il comma 6-sexies dell’art. 14, del

già richiamato decreto-legge n. 36 del 2022, con il quale si è prevista la possibilità che i regolamenti di ateneo possano modificare il trattamento economico dei singoli docenti secondo criteri che potranno liberamente determinare. Questa innovazione potrà rappresentare un ulteriore fattore disincentivante la libertà del pensiero critico, così come sembrano esserlo le attuali procedure di VQR e ASN.

In questa prospettiva, con riferimento al ruolo giocato dalle nuove tecnologie, non si può che immaginare allora un ritorno ad una diversa concezione dell'autonomia universitaria, da valorizzare in quanto tramite essa si può tornare a costruire l'*habitat* per lo sviluppo della ricerca scientifica e per la crescita culturale ed umana della comunità di studenti e docenti. La digitalizzazione e l'utilizzo delle tecnologie *e-learning* possono rappresentare uno strumento potente per sostenere tale autonomia in tempi di risorse scarse, e soprattutto per gli atenei che, finché non cambieranno i principi ispiratori della legislazione universitaria, non potranno che continuare a subire l'aggressività della *grundnorm* della nostra epoca, la concorrenza<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Sul tema v. C. IANNELLO, *Il falso riformismo degli anni Novanta ovvero l'inarrestabile affermazione della concorrenza come paradigma della regolazione sociale*, in *Democrazia e diritto*, 3/2021, p. 89.

## **Interventi**



MARILENE LORIZIO e ANTONIA ROSA GURRIERI

## Verso un futuro *digital-global*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La rivoluzione digitale. – 3. L’Italia digitale. – 4. Il mercato finanziario e la digitalizzazione. – 5. Alcune indicazioni di *policy*. – 6. Conclusioni

### 1. Introduzione

La diffusione della digitalizzazione ha inciso profondamente sulla competitività e sulla produttività dei diversi settori e Paesi, senza però modificare sostanzialmente i divari già esistenti, anzi a volte ampliandoli ulteriormente, in quanto la inadeguatezza di investimenti e competenze digitali ha favorito il prodursi di un *gap* digitale globale. Questo fenomeno è evidenziato nel rapporto annuale sull’impatto degli investimenti digitali sulle economie mondiali (*Global Connectivity Index*), secondo cui la rivoluzione tecnologica e digitale potrebbe acuire la disparità tra società ricche e società meno ricche. Oltre che tra le diverse economie, tale situazione potrebbe prodursi anche internamente alle singole economie, determinando profonde disuguaglianze tra coloro che, padroneggiando le competenze necessarie all’utilizzo del digitale, beneficeranno della rivoluzione digitale, e coloro che dovranno competere con le innovazioni digitali nel mercato del lavoro, e che ne rappresentano le potenziali vittime.

In questo lavoro si cerca di focalizzare le condizioni necessarie per poter beneficiare dei vantaggi derivanti dalla rivoluzione digitale (par 2), con particolare attenzione alla posizione nazionale in merito (par.3) e agli effetti conseguenti alla diffusione delle tecnologie digitali sul mercato finanziario (par 4), nonché alle misure di *policy* relative (par. 5). Il paragrafo 6 è dedicato ad alcune prime riflessioni conclusive sul tema.

---

\* Il lavoro è frutto di uno studio comune, tuttavia A. Gurrieri ha curato particolarmente i par. 1-2-3 e M. Lorizio i par. 4-5-6.

## 2. La rivoluzione digitale

Grazie all'adozione delle tecnologie digitali un Paese può acquisire vantaggi competitivi strategici ed unici rispetto alle economie tecnologicamente più arretrate. Poiché tali tecnologie sono contraddistinte da solidi vantaggi di posizione (*first-mover advantage*), diventa centrale in questa ottica il dominio delle architetture digitali; infatti, lo sviluppo digitale non appare ancora pienamente regolato ma in molti aspetti è caratterizzato dal *laissez-faire*, che consente alle imprese private una considerevole indipendenza decisionale. L'accesso ai dati consolida il potere di mercato di un'impresa conferendole spesso una posizione dominante<sup>1</sup> che si traduce in una barriera all'accesso per le nuove imprese e le *start-up*, che fisiologicamente dispongono di un volume più limitato di dati. Le tecnologie digitali, tuttavia, oltre a favorire lo sviluppo di una impresa, possono comportare nuove ed inedite problematiche relative al corretto utilizzo ed ottenimento dei dati stessi. La soluzione di tali difficoltà implica competenze non solo economiche ma anche giuridiche, e scientifiche. Va inoltre considerato come il dominio dei dati presenti una profonda valenza politica, nella misura in cui determina chi definisce le regole del gioco. Sotto questo profilo, appare necessario evitare che l'accesso ai dati sia possibile solo per pochi *player* attivi sul *web*, ma sia invece aperto a tutti.

La situazione attuale in termini di controllo dei dati vede svettare i governi ed i giganti *tech* americani ed in parte cinesi. Pertanto, al predominio digitale dei governi, con i potenziali pericoli di una monopolizzazione esagerata e/o di un orientamento non democratico - eventualmente compribile dalla vigilanza dei cittadini -, si contrappone il settore *Big Tech*, per il quale i dati costituiscono il fattore strategico per eccellenza, favorendo una puntuale profilazione dei consumatori e la connessa rielaborazione della produzione e del commercio da parte dei giganti del *web*. Nel tempo è emersa anche una terza via, caratterizzata da tecnologie digitali che controllano l'accesso ai dati utilizzabili, salvaguardando la *privacy* e contemplando il controllo delle informazioni da parte dei cittadini. Questa

---

<sup>1</sup> In questo scenario, le imprese meglio posizionate a livello competitivo non sono quelle che riescono a produrre a costi relativamente minori, bensì quelle che possiedono i mezzi – in pratica le informazioni, i dati – per meglio individuare le preferenze dei clienti. Infatti, esse possono avvalersi delle nuove tecnologie per stimare il livello di *customer satisfaction* dei propri clienti, analizzarne i modelli di consumo, le preferenze e le esigenze in modo da impostare strategie di marketing digitale e iniziative di comunicazione funzionale.

impostazione corrisponde al modello europeo di sovranità digitale, che considera i dati un bene comune, una dotazione pubblica democraticamente gestita e funzionale alla risoluzione delle problematiche ambientali e sociali nel rispetto della *privacy* e della sicurezza dei cittadini. Appare pertanto essenziale in questo modello la tutela dei diritti dei cittadini sui propri dati, diritti su cui si rileva una crescente consapevolezza. Tuttavia, per acquisire maggiore competitività ed autorevolezza digitale, la Ue dovrebbe implementare e supportare le tecnologie relative. Si distinguono (*Accenture Technology Vision*, 2019) cinque orientamenti strategici idonei a sostenere in futuro la riconfigurazione delle economie sollecitata dalla diffusione del digitale, che spaziano dalla ottimizzazione della produttività alla condivisione dei dati sulla sicurezza, alla promozione ed adozione delle cosiddette “tecnologie *Darq*” (realtà aumentata e virtuale, intelligenza artificiale, *quantum computing*, *blockchain*,) al potenziamento del capitale umano ed alla personalizzazione della produzione. A seconda delle tecnologie abilitanti si possono identificare tre categorie di Paesi:

- i *frontrunners*, composto dai Paesi più avanzati (tra cui Stati Uniti, UK, Germania, Singapore, Svezia, Paesi scandinavi, Francia, Australia, Canada, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda);
- gli *adopters*, che ricomprende Paesi tecnologicamente avanzati ma non tanto quanto i *frontrunners* (Italia e Spagna sono collocate in questo gruppo);
- gli *starters*, costituito da Paesi che sono in fase di avvio relativamente alla adozione di tecnologie digitali (Bolivia, India, Egitto e Ghana).

I Paesi appartenenti ai diversi raggruppamenti hanno compiuto un differente percorso digitale; e, difatti, tra i *frontrunner* emergono economie come Cina e Stati Uniti in cui sono sorte le prime imprese digitali, mentre tra gli starter compaiono soprattutto i paesi in via di sviluppo che inizialmente usufruiscono di servizi digitali realizzati altrove. Anche i provvedimenti di *policy* digitale tra i vari Paesi sono differenti; mentre la maggior parte dei paesi europei cerca di limitare in qualche modo l'accesso e la acquisizione di un eccessivo potere di mercato da parte delle imprese digitali straniere, i Paesi in via di sviluppo preferiscono collaborare con tali imprese, potenziando nel contempo gli investimenti in infrastrutture digitali e in capitale umano per collocarsi meglio nell'economia digitale globale. Queste tendenze riproducono le strategie storicamente verificatesi durante il processo di industrializzazione, imprerniate sulla sostituzione delle importazioni da un lato e sul supporto delle esportazioni dall'altro, scelte che

hanno di fatto favorito la generazione di divari economici nonché di situazioni di rischiosa dipendenza dalla domanda estera. Tuttavia, a differenza di ciò che ha caratterizzato i passati cicli tecnologici, la supremazia digitale non necessariamente comporterà una predominanza politica, poiché la natura abilitante delle tecnologie digitali identifica nella loro propagazione sistematica la condizione necessaria per il restringimento degli attuali poteri digitali internazionali e per una organizzazione digitale globale più orizzontale e democratica.

### 3. L'Italia digitale

Le caratteristiche della rivoluzione digitale, che si focalizza più che sui prodotti in sé, sull'esperienza collegata, potrebbe favorire le prerogative dell'economia italiana, considerata un Paese con considerevoli opportunità di crescita digitale, con una diffusione apprezzabile delle tecnologie relative soprattutto nel settore bancario e finanziario, seguiti dal settore manifatturiero e da quello assicurativo. Tuttavia, per incrementare lo sviluppo digitale sono necessari robusti e continui investimenti in capitale intangibile, caratteristica che comporta una notevole difficoltà di valutazione circa i diversi risultati digitali, innescando un clima basato su speculazioni, dubbi e perplessità. Relativamente alla posizione della popolazione rispetto al digitale, gli italiani vengono suddivisi in tre insiemi: i *dataist*, accomunati da aspettative positive e molta fiducia negli algoritmi, gli *humanist*, che non approvano la sostituzione delle macchine alla mente umana ed infine coloro che promuovono l'interazione tra fattore umano e tecnologia. Nel tempo, il progresso e la crescita dei diversi Paesi sono stati storicamente sostenuti dagli investimenti nelle innovazioni e nella tecnologia. Ad oggi, le tecnologie su cui le imprese sembrano essere focalizzate sono l'intelligenza artificiale, *machine learning* e i processi di automazione; tuttavia, è difficile prevedere quale impatto la rivoluzione digitale potrà produrre sulle diverse economie ed anche all'interno di una medesima economia, posta la sua poliedricità e trasversalità, con effetti che si propagano dalla distribuzione dei redditi al mercato del lavoro, ai diversi settori produttivi. Al proposito alcuni autori<sup>2</sup> sottolineano come la maggiore produttività scaturente dal ricorso alle nuove tecnologie si sia tradotta in un ampliamento dei reddi-

---

<sup>2</sup> Autor, David H., e Solomons, A., (2017), *Robocalypse Now: Does Productivity Growth Threaten Employment?*, European Central Bank Conference Proceedings.

ti e dell'occupazione, mentre altri<sup>3</sup> sostengono che alla diffusione di tali tecnologie non sia seguita una analoga crescita della produttività, probabilmente a causa degli impedimenti nella loro adozione e diffusione. Va infatti considerato come a ricorrere al digitale siano inizialmente soprattutto le imprese tecnologiche di grandi dimensioni, o le *start up* digitali molto qualificate, il che si traduce in un differenziale di produttività tra le imprese posizionate sulla frontiera tecnologica e le altre, differenziale che è particolarmente aumentato negli ultimi tempi. A farne le spese sono le piccole e medie imprese, che non riuscendo ad assimilare ed applicare le innovazioni digitali in tempi brevi, scelgono di fare assegnamento su imprese più avanzate piuttosto che esporsi in un settore ancora sconosciuto e perciò considerato rischioso. Pertanto, perché tutte le tipologie di imprese possano sfruttare al meglio le opportunità legate alla diffusione del digitale, è necessario fare sistema.

#### 4. Il mercato finanziario e la digitalizzazione

Il nuovo paradigma digitale inciderà profondamente sulle dinamiche produttive, economiche e sociali dei diversi Paesi. La disponibilità, l'utilizzo e la diffusione di informazioni e comunicazioni soprattutto sotto forma di *Big Data* comportano una profonda revisione dei modelli produttivi e distributivi, delle organizzazioni finanziari e di pagamento, nonché delle scelte e preferenze dei singoli. Sotto il profilo economico, le interazioni tra i mercati sono accresciute e sono comparsi nuovi mercati.

Gli studi<sup>4</sup> relativi agli effetti economici della digitalizzazione si sono concentrati soprattutto sugli effetti quantitativi (potenziamento del PIL e della produttività), e sulle riconfigurazioni dei mercati, analizzando il mercato del lavoro e quello finanziario. Ma la digitalizzazione può comportare ulteriori effetti macroeconomici di portata collettiva, condizionando ad esempio il livello di inflazione di un paese, attraverso diversi canali: infatti,

<sup>3</sup> Brynjolfsson, E., Rock, D. e Syverson, C., (2017), *Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: A Clash of Expectations and Statistics*, Economics of Artificial Intelligence, National Bureau of Economic Research

<sup>4</sup> Barefoot, K., Curtis, D., Jolliff, W., Nicholson, J.R. e Omohundro R., (2018), *Defining and Measuring the Digital Economy*, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce; Friedrich., R., M. LeMerle, F. G. e Koster, A., (2011), *Measuring Industry Digitization: Leaders and Laggards in the Digital Economy*, Booz & Co., London; Goldfarb, A., and Tucker, C., (2019), *Digital economics*, Journal of Economic Literature, 57(1), pp. 3-43; IMF (2018). *The Bali Fintech Agenda*.

può influire in maniera graduale ed indiretta sui prezzi dei diversi beni e servizi contenendo i costi di produzione e distribuzione ed accrescendo l'efficienza produttiva. In particolare, la contrazione dei costi può essere ricondotta agli incrementi di produttività realizzati grazie alle nuove tecnologie digitali - effetto diretto – che favoriscono un bilanciamento tra domanda ed offerta, riducendo le pressioni della domanda – effetto indiretto -. Tale riduzione dei costi si riverbera anche sui prezzi traducendosi in una flessione dell'inflazione. Inoltre, la digitalizzazione, grazie alla divulgazione e circolazione delle informazioni, può incidere anche sulle aspettative di inflazione. Le tecnologie digitali presentano anche aspetti delicati, di carattere giuridico, etico ed economico, difficili da risolvere, che vanno dai pregiudizi che possono essere incorporati negli algoritmi e dar luogo a contraddizioni, a prevaricazioni e disuguaglianze, agli effetti preoccupanti che potrebbero scaturire dall'utilizzo di tali tecnologie nel settore creditizio e finanziario. La resilienza digitale in tale settore sembra, infatti, rappresentare un rilevante fattore strategico di competitività, che potrebbe minare la tenuta della stabilità finanziaria, a seguito dell'inasprirsi della concorrenza tra operatori "tradizionali" ed operatori digitali. In genere, il rapporto tra concorrenza e stabilità finanziaria è legato allo spessore della competizione tra gli operatori, alla molteplicità di rischi che possono emergere ed alla struttura del sistema bancario. In un sistema creditizio molto concentrato, dominato da pochi operatori, si producono effetti di granularità – tipici della situazione definita *too big to fail* - per cui una situazione critica riguardante un operatore "dominante" potrebbe non propagarsi agli altri *players*. Invece in un sistema decentrato e meno competitivo, composto da una pluralità di operatori di minori dimensioni, una situazione critica analoga potrebbe produrre effetti più rischiosi, sfociando in una allarmante instabilità sistemica ("sono troppi per fallire"). È comunque ad oggi piuttosto complicato prevedere gli effetti sulla stabilità finanziaria ricollegabili alla presenza di operatori e tecnologie digitali nel settore, anche a causa della ancora ridotta disponibilità di informazioni statistiche in merito, soprattutto per quanto concerne il settore *fintech*, i cui *player* sono considerati fornitori di servizi non finanziari, le cui operazioni non risultano ordinariamente registrate, il che implica una ridotta informazione circa la attendibile rischiosità dei loro prodotti e servizi. È tuttora alquanto difficile rinvenire informazioni sul settore finanziario *tech*, sul numero delle imprese operanti nel settore o le relative quote di mercato. Emerge, quindi, l'opportunità e l'esigenza di individuare metodi universali coordinati per rilevare statisticamente la presenza di questi operatori e le rispettive attivi-

tà. Il crescente ricorso alla digitalizzazione sta inoltre incidendo celermente sulla struttura delle catene globali del valore, con effetti diversi: da un lato la diffusione della digitalizzazione consolida la loro resilienza ed agevola la partecipazione delle imprese riducendo molte barriere prima invalicabili grazie ad attività di verifica più semplici e veloci, e ad un più agevole accesso alle informazioni relative; d'altro canto, la digitalizzazione potrebbe anche produrre effetti negativi sulla concentrazione e competitività delle catene globali del valore a seguito della più agevole e diffusa informazione circa la *reputation* dei partecipanti. Tuttavia, la applicazione delle tecnologie digitali potrebbe costituire una alternativa all'*offshoring* cui ricorrono le imprese delle economie avanzate per contenere i costi del lavoro, favorendo episodi di *reshoring*, con molteplici conseguenze nelle economie meno sviluppate, di cui la più immediata ed evidente consiste in una riduzione della occupazione. Va comunque considerato che alla riduzione dei costi conseguente alla diffusione delle tecnologie digitali si associa anche un incremento della produttività delle imprese, che a sua volta implica una maggiore domanda di input intermedi, spesso forniti dalle economie meno sviluppate. Pertanto, la affermazione delle tecnologie digitali si traduce in una diversa composizione delle importazioni dai paesi in via di sviluppo, con intensità differenti tra i diversi settori e paesi. La struttura futura delle catene globali del valore sicuramente risulterà profondamente trasformata a seguito di tali avvenimenti. La diffusione delle tecnologie digitali suscita anche una serie di interrogativi circa il loro influsso sui processi concorrenziali nei vari mercati, su cui incideranno consistentemente gli effetti di rete diretti e indiretti, che costituiscono l'elemento tipico dei mercati digitali. Difatti, se l'apprezzamento di un prodotto da parte dei consumatori si produce e aumenta in proporzione alla ampiezza degli altri consumatori, aspetto che caratterizza il settore digitale, l'orientamento dei mercati è verso una progressiva concentrazione, fino alla situazione estrema che caratterizza i monopoli. In queste circostanze, la concorrenza turberebbe la supremazia di mercato delle imprese già operative. Rispetto a tale ipotesi, alcuni studi<sup>5</sup> parlano di *incumbency advantage*, che si produce quando un gruppo consistente di consumatori riesce a bloccare l'entrata sul mercato di altri concorrenti anche se provvisti di prodotti di migliore qualità.

---

<sup>5</sup> Biglaiser, G. e Crémer, J. (2019), *The value of incumbency in heterogenous networks*, TSE Working Paper, n. 16-630;

Questa situazione di *incumbency* viene descritta da alcuni studiosi<sup>6</sup> “inerzia in eccesso”. Un privilegio proprio di tale condizione, studiato soprattutto nella letteratura economica sull’innovazione, consisterebbe in una serie di acquisizioni/incorporazioni di carattere cautelativo, ad opera delle imprese con potere di mercato, di potenziali concorrenti per limitare l’eventuale futura competizione. Questa strategia, denominata *entry for buyout*<sup>7</sup> può arrivare a realizzare le cosiddette “acquisizioni killer”, caratterizzate dalla cessazione delle attività della impresa acquistata ad opera dell’impresa acquirente<sup>8</sup>. Un argine a tali situazioni può essere rappresentato dal cosiddetto *multi-homing*, per cui i ridotti costi di utilizzo tipici dei mercati digitali tendono ad incentivare i consumatori a sperimentare altri prodotti di altre imprese, contenendo il vantaggio di *incumbency*. Assume particolare rilevanza in tale contesto la presenza di una precisa regolamentazione nell’utilizzo dei big data, che, di fatto rappresentano un vantaggio competitivo impareggiabile delle imprese con potere di mercato, che determina consistenti barriere all’ingresso. A seguito delle progressive concentrazioni il volume di dati disponibili aumenta considerevolmente, intensificando il vantaggio competitivo; infatti, la ampia disponibilità di informazioni relative alla clientela consente alle *incumbent* di offrire gratuitamente una serie di prodotti e servizi digitali identificati in base alla vastità e composizione dei consumatori, finanziati tramite entrate pubblicitarie.

## 5. Alcune indicazioni di *policy*

La diffusione delle tecnologie digitali richiede interventi di *policy* coordinati a livello globale finalizzati a tutelare la concorrenza, scongiurare forme di abuso di potere, salvaguardare la sicurezza informatica dei cittadini (*cybersecurity*). Poiché uno stabile sviluppo tecnologico e digitale poggia sulla fiducia nella sicurezza tecnologica e sulla solidità dell’organizzazione

<sup>6</sup> Morton S. F., Bouvier P., Ezrachi A., Jullien B., Katz R., Kimmelman G., Melamed A. D. e Morgenstern J., (2019), *Study of Digital Platforms. Market Structure and Antitrust Subcommittee*, Retrieved from <https://bit.ly/2WIVjOd>; Hałaburda, H. e Yehezkel, Y., (2016), *The Role of Coordination Bias in Platform Competition*, Journal of Economics & Management Strategy, 25(2), 274–312; Biglaiser, G. and Crémer, J. (2019), op. cit..

<sup>7</sup> Rasmusen, E., (1988), *Entry for Buyout*, The Journal of Industrial Economics, 36(3), 281–299.

<sup>8</sup> Cunningham, C., Ederer, F., e Ma, S. (2018), *Killer Acquisitions*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3241707>.

digitale, appropriate misure di sostegno dell'economia digitale potrebbero scaturire dalla identificazione della sicurezza digitale quale bene pubblico, la cui tutela e disciplina competerebbe pertanto al settore pubblico. Tendenzialmente, i beni pubblici sono definiti come beni contraddistinti da non rivalità (per cui l'utilizzo da parte di alcuni non ne impedisce il godimento da parte di altri soggetti) e da non esclusività (non è possibile escludere qualcuno dal consumo di questi beni). Applicare questi requisiti alla *cybersecurity* comporta che tutti possano avere accesso a tecnologie sicure e omogeneamente diffuse, esito non garantito qualora le relative funzioni fossero affidate al mercato. Ciò implica che il settore pubblico dovrebbe procedere a fissare i criteri e le procedure di controllo ed eventuale certificazione delle tecnologie digitali, accollandosene i costi relativi. In tal modo, è plausibile che tale funzione permanente del settore pubblico possa provocare una crescente consapevolezza e attendibilità del settore privato in materia, nonché favorire una collaborazione in alcuni campi, soprattutto nella condivisione delle informazioni, con vantaggi diffusi per la collettività. Per quanto concerne la tutela della concorrenza, va osservato che la ricerca di base collegata alla digitalizzazione si produce sia nel settore civile che militare, il che compromette la riservatezza di alcuni progetti, finendo così per restringere il vantaggio iniziale dei soggetti che li realizzano. La natura duale di questi progetti digitali finisce per renderli pubblici, sostenendone la diffusione ed in tal modo consentendo ad altre imprese di avvalersi dei risultati conseguiti dai leader del mercato. La maggiore criticità relativa alla diffusione delle tecnologie digitali concerne un peso loro attribuito nella persistenza se non approfondimento delle disuguaglianze macroeconomiche tra paesi (e spesso anche trasversalmente alle medesime economie). Poiché infatti tali tecnologie vengono impiegate soprattutto dalle economie avanzate, mentre si registra un consistente, anche se naturale ritardo nella loro adozione dalle economie in via di sviluppo, assumono una rilevanza cruciale i provvedimenti tesi a superare questo *gap*, posto che le applicazioni digitali potrebbero risultare di grande utilità ed efficacia nel mitigare le conseguenze delle crisi umanitarie, ottimizzare la gestione delle emergenze, attenuare la scarsità di risorse, favorire un migliore tenore di vita e la crescita economica. Sotto questo profilo le tecnologie digitali rivestono una rilevanza strategica in quanto appaiono idonee a favorire uno scenario socio-economico futuro caratterizzato da profonde trasformazioni, più ampie di quelle associabili alla rivoluzione industriale, con considerevoli effetti economici in specie nel lungo periodo, se pure associati a problematiche distributive nel breve periodo. Queste innovazioni si sono

tramutate nel tempo da strumento *between-us*, focalizzato sulla diffusione gratuita di una comunicazione più rapida ed funzionale tra i vari soggetti, a strumento *about-us*, finalizzato all' ottenimento di informazioni a fini sia commerciali – individuazione e profilazione delle preferenze e delle scelte dei consumatori – che politici –selezione di informazioni che permettono ai governi meno democratici un maggiore controllo sulla popolazione – a strumento *in-us*, - quando le tecnologie relative vengono applicate anche al corpo umano (bioingegneria) - o vanno a sostituire l'uomo in alcune attività (*machine learning* e intelligenza artificiale) -. Questa rapida ed inarrestabile evoluzione nella loro applicazione evidenzia ulteriormente la necessità di una regolamentazione equilibrata, che non ne blocchi il potenziale ma al contempo eviti abusi e distorsioni.

## 6. Conclusioni

Il paradigma digitale che si sta sviluppando è trainato e sostenuto da tre fattori: la globalizzazione, la digitalizzazione e la atomizzazione economica. Anche se ad oggi i mercati digitali risultano ancora alquanto concentrati e dominati da pochi *player* di grandi dimensioni che frenano gli aspetti concorrenziali, la globalizzazione e la digitalizzazione tendono comunque a promuovere la competitività ed efficienza delle imprese, di ogni dimensione, e la suddivisione delle attività produttive. Pertanto, questi fattori trainanti operano congiuntamente<sup>9</sup>, influenzandosi a vicenda, con esiti variegati. Tendenzialmente il ricorso alle nuove tecnologie digitali appare finalizzato alla realizzazione di una società più efficiente, equa e produttiva. È possibile distinguere però almeno due approcci principali, relativi soprattutto alla tecnologia digitale rappresentata dalla intelligenza artificiale, identificabili da un lato nella attitudine americana *business oriented*, finalizzata alla costruzione di una *Good AI society*, in cui la intelligenza artificiale svolge una ruolo nodale, e la scelta *regulation oriented* dei Paesi europei, più centrata sulla robotica, che punta invece alla realizzazione di una *Good Robotic Society*, con una particolare attenzione per gli effetti che la rivoluzione digitale potrebbe produrre sul mercato del lavoro. Pertanto, è plausibile che la diffusione delle tecnologie digitali sfocerà in due tipolo-

---

<sup>9</sup> La digitalizzazione incide sulle tipologie e le manifestazioni della globalizzazione; basti pensare che ormai la maggior parte delle transazioni internazionali presentano un contenuto digitale e che la circolazione di persone, beni, servizi e prodotti finanziari implica una parallela circolazione e trasferimento di dati.

gie di concorrenza, in due differenti mercati: tra i diversi paesi nei mercati dei prodotti e tra robot e lavoratori nei mercati dei fattori. A quest'ultimo proposito, appare ormai irreversibile l'effetto che l'adozione delle tecnologie digitali esercita sul mercato del lavoro, in termini di contrazione della domanda di lavoro umano, soprattutto standardizzato; le conseguenze sociali di tale situazione appaiono ad oggi incerte nella misura in cui dipendono dalla tipologie e combinazione di fattori produttivi necessari alle tecnologie digitali, dai livelli di reddito realizzabili in una società digitale e, principalmente, dai criteri che determineranno la distribuzione della nuova ricchezza derivante dalla diffusione del digitale. Certamente, la potenziale contrazione dell'occupazione evidenzia ed inasprisce le difficoltà – sociali, economiche, giuridiche – riconducibili ad una sperequata distribuzione di una ricchezza crescente prodotta da un numero sempre minore di lavoratori, contesto in cui la concentrazione della ricchezza rappresenta un pericolo reale. Occorre quindi che, analogamente alla diffusione delle tecnologie digitali, si produca anche una parallela applicazione di una disciplina ad hoc, finalizzata a prevenire prevaricazioni e assicurare una equa distribuzione di opportunità, redditi e tutele.



ANNAMARIA STRAMAGLIA

# Domanda di competenze nell'era digitale

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Digitalizzazione, competenze e mercato del lavoro – 3. La digitalizzazione e le esigenze formative emerse – 4. Competenze e digitalizzazione negli anni più recenti - 5. I divari nella distribuzione delle competenze – 6. Alcune considerazioni conclusive.

## 1. Introduzione

Negli ultimi anni, i processi di automazione e digitalizzazione hanno assunto un ruolo sempre più trasversale e pervasivo nelle società moderne, influenzando in primo luogo le attività economiche ed impattando in maniera estremamente significativa, e per certi versi senza precedenti, su tutti gli ambiti della società. Se da un lato per effetto delle innovazioni tecnologiche –nelle sue componenti di automazione e digitalizzazione- si riproducono le dinamiche osservate storicamente nelle precedenti rivoluzioni industriali e note in letteratura economica, dall'altro si ravvedono elementi innovativi che modificano gli effetti previsti sul mercato del lavoro e che coinvolgono in maniera significativa il sistema formativo richiamando non da ultimo il ruolo dei policy maker.

Come è noto per la competitività e la crescita di un sistema economico è decisiva la disponibilità e la qualità della forza lavoro, d'altro canto l'introduzione di innovazioni tecnologiche impatta sul mondo del lavoro, modificando la struttura stessa dell'occupazione per quanto attiene nello specifico i profili richiesti. Il cambiamento strutturale è riconosciuto unanimemente come il principale responsabile delle distorsioni *skill-based* riscontrabili nel mercato del lavoro<sup>1</sup>. Tale circostanza si è riscontrata anche con riferimento all'effetto della quarta rivoluzione industriale sul mondo del lavoro che diversi autori hanno definito dirompente. L'effetto sulla domanda di lavoro appare complesso, ancor più in epoca recente per via delle

---

<sup>1</sup> Un riferimento in tal senso si ritrova già in: Welch F., (1970). Education in production. Journal of Political Economy, 78(1), pp. 35-59.

diverse crisi che hanno colpito i sistemi economici, rendendo di non facile interpretazione l'impatto complessivo<sup>2</sup>.

Automazione e digitalizzazione agiscono entrambi migliorando l'efficienza, la produttività e l'efficacia dei processi aziendali e sociali, pur concentrandosi su aspetti specifici della trasformazione tecnologica. Infatti, mentre l'automazione ottimizza i processi operativi e produttivi, la digitalizzazione trasforma l'accesso alle informazioni e ai servizi, favorendo una maggiore connessione e interazione tra persone, aziende e tecnologie.

In particolare è il processo di digitalizzazione che richiama ad un profondo cambiamento sotto il profilo sociale e non solo tecnologico tanto poiché l'affermarsi dell'era digitale prevarica i limiti della rivoluzione tecnologica nella misura in cui prevarica i confini dell'impresa pervadendo l'intera società. In tal senso si fa riferimento al processo di digitalizzazione dell'economia –piuttosto che al concetto di economia digitale<sup>3</sup> in quanto processo che coinvolge non solo i settori produttivi ed i *policy makers* ma anche il complesso della popolazione coinvolta, rendendo la società nel suo complesso digitalizzata (c.d. *smart*) grazie all'affermarsi di tecnologie avanzate, innovazioni e di politiche pubbliche appropriate nonché allo sviluppo e diffusione di nuove competenze (*skills*).

Le competenze rappresentano un elemento cruciale nel delineare la relazione tra cambiamento tecnologico e occupazione in quanto, la disponibilità di una forza lavoro dotata delle competenze adeguate rende possibile per le imprese l'adozione di nuove tecnologie e quindi di sfrutarne il potenziale produttivo.

Inoltre, le competenze assumono una natura polivalente in contesti fortemente digitalizzati nei quali la produzione richiede strumenti e macchinari ad alto contenuto digitale.

---

<sup>2</sup> Calvino F., Virgillito M.E., (2018). The innovation-employment nexus: a critical survey of theory and empirics. *Journal of Economic Surveys*, 32(1), pp. 83-117.

<sup>3</sup> Sotto questo profilo: Carpenteri L., Micossi S., Parascandolo P. (2019), Tassazione di impresa ed economia digitale, *Economia Italiana*, n.1/2019, pp 65-96, sostengono che “... la digitalizzazione dell'economia ha agito e agisce come uno straordinario amplificatore del mutamento dei modelli produttivi. Della locuzione “economia digitale” manca ancora oggi una definizione univoca: come rilevato dall'OCSE, più che di economia digitale, possiamo ormai parlare di digitalizzazione dell'economia, posto che la digitalizzazione permea sempre più diffusamente l'economia e la società. Poiché l'economia digitale diventa sempre più l'economia tout court, appare sempre più difficile isolarla dal resto dell'economia a fini fiscali” (pag. 78).

Non da ultimo è il caso di sottolineare che nell'ambito di un contesto sempre più significativamente digitalizzato il problema potrebbe ragionevolmente spostarsi dalla mancanza di occupazione alla mancanza di lavoratori con le competenze richieste.

Appare evidente in tal senso come *Education* e *Training* siano tra i principali *drivers* in un contesto fortemente digitalizzato in quanto, al fine di ottenere un positivo effetto sull'occupazione, risulta prioritaria la disponibilità di un sistema formativo che da un lato sia in grado di fornire nuovo capitale umano con conoscenze e capacità al passo con il crescente livello di digitalizzazione, e che dall'altro consenta di adeguare il valore del capitale umano già occupato attraverso processi di formazione continua. In entrambi i casi si dovrebbe trattare di percorsi adeguati a formare soggetti non solo tecnicamente competenti ma anche predisposti al dialogo, al lavoro in *team* ed alla ricerca di soluzioni creative, ovvero dotati di competenze c.d. trasversali –molte delle quali attengono alla sfera personale- che divengono sempre più importanti al pari di quelle tecniche e scientifiche.

La centralità del ruolo delle competenze e della loro costruzione è peraltro acclarata: si ricordi che il 2023 è stato proclamato dal Parlamento europeo “Anno europeo delle competenze” i cui obiettivi sono stati la promozione e l’acquisizione delle conoscenze e delle abilità necessarie per affrontare i molteplici cambiamenti in atto nel mercato del lavoro, nonché contribuire alla crescita sostenibile, accrescere l’innovazione tecnologica e digitale e sostenere così la competitività delle imprese.

Sulla base di quanto sottolineato recentemente dal *World Economic Forum* (WEF)<sup>4</sup>, le lacune di competenze e la carenza di talenti nel mercato del lavoro permangono come una barriera significativa a livello UE all'interno di uno scenario nel quale le aziende tentano di adattarsi ai cambiamenti connessi a digitalizzazione, la mitigazione del cambiamento climatico e alla crescente incertezza economica –considerate le principali tendenze che si prevede influenzерanno la trasformazione del mercato del lavoro in Europa nel periodo 2025-2030-.

Con riferimento alle competenze non tecniche si è rilevata nel tempo una certa difficoltà a definirle univocamente, sebbene sia diffusa la tendenza a sottolinearne la natura trasversale ovvero applicabili in una molteplicità di compiti e contesti<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> World Economic Forum, (2025). The future of jobs report 2025. World Economic Forum. January, Geneva, Switzerland.

<sup>5</sup> In tal senso tra le molteplici tassonomie nel tempo adottate, si ricorda che l'OMS del 1994 che le denominò “*life skills*” identificandole in delle capacità che

All'interno di un quadro d'insieme di tale complessità, relativo all'importanza della formazione e della riqualificazione professionale in un contesto socio economico fortemente digitalizzato, il presente lavoro si inserisce esplorando le relazioni di interdipendenza tra il sistema educativo e gli altri attori coinvolti. In particolare verranno prese in esame le competenze richieste per operare in ambiti produttivi ad elevato livello di automazione e digitalizzazione, evidenziando come alle conoscenze ed abilità di natura tecnica sia sempre più determinante affiancare competenze che attengono alla sfera personale e che permettano di interagire con le nuove tecnologie in maniera attiva e proattiva.

## 2. Digitalizzazione, competenze e mercato del lavoro

Il processo di digitalizzazione si caratterizza per la coesistenza di opportunità e rischi connessi all'impatto non neutrale delle innovazioni tecnologiche sul mercato del lavoro.

In letteratura si registra la contrapposizione di due posizioni principali. Da un lato si trova una posizione ottimistica che si fonda sull'idea che le innovazioni, pur eliminando alcuni posti di lavoro, abbiano la capacità di generarne di nuovi, compensando così gli effetti occupazionali negativi. Dall'altro lato si trova la posizione eterodossa che sottolinea i rischi connessi ai potenziali effetti negativi che digitalizzazione e automazione possono esercitare sulla quantità ed anche sulla qualità del lavoro.

Secondo la posizione ottimistica, i meccanismi di compensazione agirebbero grazie all'incremento di produttività generato dall'innovazione che creerebbe nuovi posti di lavoro –ovvero nuove mansioni- in grado di compensare, appunto, l'iniziale *labour-saving* sperimentato dai settori coinvolti. Il processo di innovazione tecnologica e digitale avrebbe un impatto dinamico sulla struttura del mercato del lavoro liberando energie

---

permettono di affrontare la vita quotidiana; l'ISFOL a metà degli anni '90 attribuì loro il termine trasversali riconoscendole come abilità implicate in una molteplicità di compiti; l'OECD nei primi 2000 le identificò come "competenze chiave" e "21st century skills" riunendole in un insieme di competenze utili nella società della conoscenza del 21mo secolo. Nel 2018 il Consiglio dell'Unione Europea le ha riassunte nelle otto competenze chiave per l'apprendimento permanente e stesso anno l'OECD le denominò "*Transformative Competencies*".

produttive in grado di dar vita a nuovi posti di lavoro caratterizzati per un livello maggiore di qualifica e di competenze<sup>6</sup>.

Sull'altro fronte si trovano i detrattori dell'efficacia dei meccanismi di compensazione che sostengono che questi agirebbero in maniera imperfetta, ovvero non in tutti i settori economici, e soprattutto con lungo ritardo. Il processo di aggiustamento nel mercato del lavoro potrebbe essere più lento e doloroso di quanto suggerirebbe il nesso tra innovazione e emersione di nuovi profili lavorativi. Questo andrebbe imputato in primo luogo alla lentezza con la quale avviene la ricollocazione di lavoratori in nuove e diverse mansioni ed in secondo luogo ai tempi tecnici di passaggio da un lavoro ad un altro<sup>7</sup>.

Relativamente all'efficacia dei meccanismi di compensazione, questi si basano sul contributo di Schumpeter secondo cui l'innovazione rappresenta una processo doloroso (di distruzione creatrice) ma necessario per lo sviluppo economico. La riduzione del livello di occupazione sarebbe imputabile ad inefficienze nel mercato reale, ovvero ad insufficienza della domanda.

Inoltre, come sottolineato da Calvino e Virgilitto<sup>8</sup>, le innovazioni di prodotto e di processo agirebbero in maniera differente sull'occupazione: l'impatto sarebbe positivo nel primo caso e negativo nel secondo, fatto salvo l'innescarsi dei meccanismi di compensazione.

Il processo di digitalizzazione ha un impatto sul mondo del lavoro non solo sotto il profilo quantitativo ma anche qualitativo andando a modificare la struttura della domanda di lavoro a favore della componente più qualificata<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. tra gli altri:

Vivarelli M., (2014). Innovation, Employment and Skills in Advanced and Developing Countries: A Survey of Economic Literature, *Journal of Economic Issues*, 48:1, pp. 123-154.

Autor D.H., Handel M.J. (2013), *Putting Tasks to the Test: Human Capital, Job Tasks, and Wages*, in «*Journal of Labor Economics*», 31, S1, pp. S59-S96.

Caravella S., Menghini M., (2018). Race against the Machine. Gli effetti della quarta rivoluzione industriale sulle professioni e sul mercato del lavoro, *L'industria, Rivista di economia e politica industriale*, 1/2018, pp. 43-68.

<sup>7</sup> Acemoglu D., Restrepo P., (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), pp. 2188-2244.

<sup>8</sup> Calvino F., Virgilitto M.E., (2018), op.cit.

<sup>9</sup> Cfr. Tra gli altr: Vivarelli M., (2014), op. cit. e Díaz G.A., Barge-Gil A., Heijss J., (2020). The effect of innovation on skilled and unskilled workers during bad ti-

Prendendo in esame l'effetto delle innovazioni tecnologiche sull'occupazione ma spostando l'attenzione dall'aspetto quantitativo a quello qualitativo, emerge come il settore educativo e formativo nel suo complesso ricopra un ruolo determinante come forza trainante della crescita e della competitività del sistema economico.

Il processo di digitalizzazione impatta sul sistema formativo, come già osservato nei secoli addietro con riferimento a tutte le rivoluzioni tecnologiche in virtù della circostanza che nuove mansioni richiedono nuove abilità, ovvero nuovi profili formativi. In tal senso, in Gran Bretagna nel 19<sup>th</sup> secolo la crescita dei salari sarebbe stata connessa al processo di alfabetizzazione di massa e ad investimenti in capitale umano volti ad incrementare le competenze della forza lavoro. Analogamente, negli Stati Uniti nel ventesimo secolo l'incremento dell'istruzione superiore sarebbe stato determinante nel processo di aggiustamento connesso all'offerta di lavoro liberata dal settore agricolo. Nel contesto attuale l'importanza del ruolo del sistema formativo si configura ancora più determinante tanto per via della portata generale del processo di digitalizzazione in atto, quanto per via della rapidità con cui procede<sup>10</sup>.

In presenza di un significativo *mismach* tra competenze richieste e tecnologie digitali Acemoglu e Restrepo<sup>11</sup> sostengono che l'inadeguatezza del sistema educativo rappresenti un rischio concreto per il processo di adattamento del mercato del lavoro. Laddove il sistema educativo non fosse in grado di fornire le competenze richieste, ovvero non fosse nemmeno consapevole del tipo di nuove competenze richieste -rendendo di fatto impossibili investimenti mirati-, l'adattamento sarebbe fortemente compromesso.

Inoltre, il mancato allineamento del sistema formativo alle richieste del mercato del lavoro metterebbe a rischio i potenziali incrementi di reddito prodotto connessi alle innovazioni in atto e implica anche una riduzione nell'incremento della produttività che le nuove tecnologie comportano. Questo richiama il ruolo proattivo che dovrebbe avere il sistema formativo ed alla compenetrazione che esiste tra settore produttivo, pubblico e formativo.

L'idea che innovazioni digitali e competenze siano tra loro intrinsecamente complementari ha radici nella teoria SBTC (*skill-biased technology*)

---

mes. Structural Change and Economic Dynamics, 52, pp. 141-158.

<sup>10</sup> Goldin C., Katz L., (2010). The Race Between Education and Technology, Belknap Press for Harvard University Press.

<sup>11</sup> Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of economic perspectives*, 33(2), 3-30.

*gical change*) successivamente integrata dalla teoria RBTC (*routine-biased technological change*) che sottolineano il differente peso di competenze routinarie e contenuti cognitivi.<sup>12</sup>

Secondo la formulazione *skill-biased*, l'innovazione tecnologica, aveva incrementato la produttività delle figure professionali più qualificate, migliorandone le prospettive occupazionali e retributive a discapito delle posizioni *lower-skilled*. Al contrario, la teoria *routine-biased* sostiene un incremento delle occupazioni di tipo concettuale e una riduzione delle occupazioni routinarie, tipicamente *middle-skilled*, generando così una relazione non lineare tra qualifiche e occupazione.

In tal senso l'introduzione delle più recenti tecnologie favorirebbe i lavoratori *high-skilled* e acuirebbe la diseguaglianza con i *lower-skilled*. Con riferimento all'introduzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la progressiva standardizzazione e la diffusione di *software user-friendly* avrebbero ridotto la richiesta di lavoratori altamente qualificati e specializzati in quanto tali innovazioni hanno progressivamente riguardato non solo l'ambito produttivo ma tutti gli ambiti della società compreso il sistema formativo<sup>13</sup>. Più recentemente è stata evidenziata la presenza di difficoltà connesse all'implementazione delle competenze dei lavoratori *middle-skilled* al fine di renderli competitivi con gli *high-skilled*, nonché il conseguente rischio che finiscano per competere con i lavoratori *lower-skilled*<sup>14</sup>.

### 3. La digitalizzazione e le esigenze formative emerse

L'attuale processo di innovazione tecnologica sta coinvolgendo ogni ambito del sistema economico e sociale tanto per quanto attiene la crescente automazione in ambito produttivo e soprattutto con riferimento al crescente livello di digitalizzazione e al suo impatto su tutti i contesti produttivi e extra produttivi. Tra i molteplici ambiti coinvolti, il mondo del lavoro pare quello sul quale l'impatto è più significativo soprattutto in termini di cambiamenti nella sua struttura.

<sup>12</sup> Tra gli autori di riferimento si ricordano: per la SBTC Phelps (1966), Griliches (1969) e Welch (1970); per la RBTC Autor et al. (2008), Goos et al. (2014), Jaimovich e Siu (2018).

<sup>13</sup> Tether B.S., (2005). Do services innovate (differently)? Insights from the European innobarometer survey. *Industry & Innovation*, 12 (2), pp. 153–184.

<sup>14</sup> Foote C.L., Ryan R.W., (2015). Labor-market polarization over the business cycle. *NBER Macroeconomics Annual*, 29. University of Chicago Press, pp. 371–413.

In questo senso l'introduzione di quello che è stato individuato come un nuovo paradigma indicato come Industria 4.0, ha modificando radicalmente il mondo produttivo –la cui competitività riguarda molti più aspetti che in passato-, comportando non tanto “nuovi modi di fare cose vecchie” quanto il “fare cose nuove in modi nuovi”.

Si tratta di un deciso cambio di prospettiva che coinvolge tanto la dimensione tecnologica quanto quella formativa con riferimento alle conoscenze e competenze che sono richieste dal mercato del lavoro, nonché alla disponibilità di queste.

Quella che è emersa negli anni è stata la necessità di adeguare, in linea generale, le modalità di lavoro alle modifiche organizzative richieste dai nuovi processi produttivi, nonché la necessità di figure professionali nuove e dotate non solo di nuove conoscenze ma soprattutto di nuove competenze e capacità che attengono l'individuo e le sue attitudini personali.

Il mondo del lavoro, oltre a essere interessato dalla scomparsa di alcune figure professionali –quelle più di routine- ed alla comparsa di nuove, viene coinvolto in un processo anche di modifica del ruolo dei soggetti coinvolti. La capacità di leggere e manipolare i flussi di informazioni diviene in particolare una delle specializzazioni sempre più richieste. Invero, oltre a competenze tecniche avanzate, divengono sempre più necessarie competenze relazionali che consentano al lavoratore di interfacciarsi con le nuove tecnologie anche in maniera attiva, essendo cioè in grado non solo di utilizzare le tecnologie ma anche di comprendere criticamente quando e dove farlo. I lavoratori divengono parte di un sistema socio tecnologico integrato che richiede capacità digitali a tutti i livelli. In altri termini competenze e capacità tecniche e digitali sono richieste non solo ai *white-collars* ma anche ai *blue-collars* con conseguente necessità di incremento della componente conoscenza anche in quest'ultimo caso. Inoltre a tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro mansione e quindi dalla loro formazione, viene richiesto di essere dotati di competenze trasversali che li rendano idonei ad operare in un sistema produttivo dinamico ed integrato. In un contesto che dall'ambito produttivo si allarga all'intero contesto sociale, il possesso di tali competenze diviene condizione preliminare per essere competitivi nel mercato del lavoro.

Il tema dei profili professionali richiesti dal mondo del lavoro è divenuto di grande rilevanza coinvolgendo tanto le figure già inserite nel mondo del lavoro quanto quelle da formare. Nel primo caso si tratta di provvedere ad aggiornamento professionale e formazione continua, tanto per i lavoratori occupati quanto al fine di minimizzare l'impatto della disoccupazione

tecnologica oltre che di quella frizionale. Nel secondo caso, ovvero per la nuova forza lavoro, si tratta di coinvolgere il sistema scolastico ed universitario che è chiamato tanto ad adeguare i profili professionali alle richieste del mercato del lavoro, quanto ad un più generale cambio di approccio formativo al fine di sviluppare nei giovani le competenze necessarie.

Sotto il profilo non tanto economico quanto pedagogico la sfida formativa consiste nello sviluppare competenze che siano tanto individuali quanto collettive: non tanto una addizione di “sapere”, “saper fare” e “saper essere” ma piuttosto la capacità di modellarsi in base al ruolo organizzativo ricoperto, tanto sotto una dimensione individuale quanto sotto una collettiva<sup>15</sup>.

Emerge in tal senso un nuovo modo di concepire la professionalità più esteso e complesso rispetto a quanto già noto che la definiva come composta da tre dimensioni quali: (i) i saperi, intesi come conoscenze specifiche acquisite e formalizzate attraverso i percorsi formativi certificati; (ii) il saper fare, ovvero le *skills* acquisite con l’esperienza; (iii) le competenze in termini di cultura operativa trasversale e capacità adattiva di socializzare. Nell’era digitale la terza delle dimensioni assume sempre maggiore rilievo. La trasformazione organizzativa delle tecniche produttive e le opportunità tecnologiche nella gestione della conoscenza e delle informazioni le ha rese una sorta di filtro attitudinale che definisce sempre più la professionalità individuale<sup>16</sup>.

In un contesto produttivo sempre più automatizzato nel quale le attività maggiormente routinarie saranno –come già ricordato– progressivamente svolte dalle macchine, i dipendenti si concentreranno su attività creative, innovative e comunicative ed i fattori chiave tanto per i lavoratori quanto per le imprese saranno non solo le qualifiche ma piuttosto le competenze della loro forza lavoro.

In tal senso il concetto stesso di competenza diviene ‘multidimensionale’ assumendo un significato più complesso come confermano le definizioni nel tempo adottate ovvero le diverse dimensioni identificate dagli studiosi.

Tra gli altri, Hecklau et al.<sup>17</sup> hanno individuato le competenze che ritenevano sarebbe divenute essenziali per il lavoro in un mondo sempre più digitalizzato e interconnesso sintetizzandole in quattro gruppi:

<sup>15</sup> Le Boterf, G. (2008). *Costruire le competenze individuali e collettive. Agire e riuscire con competenza. Le risposte a 100 domande*. Guida Editori.

<sup>16</sup> Causarano, P. (2018). *Dimensioni e trasformazioni della professionalità*. In Cipriani A., Gramolati A., Mari G. (a cura di) *Il lavoro 4.0. La Quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze University Press;

<sup>17</sup> Hecklau F., Galeitzke M., Flachs S., Kohl H., (2016). Holistic approach for human resource management, in: Industry 4.0. Procedia CIRP, 54, pp. 1-6.

- competenze tecniche (*state-of-the-art knowledge, technical skills, process understanding, media skills, coding skills, understanding IT security*);
- competenze metodologiche (creatività, pensiero imprenditoriale, *problem solving, decision making, analytical skills, research skills, efficiency orientation*);
- competenze sociali (*intercultural skills, language skills, communication skills, networking skills, teamwork skills, negotiation skills, ability to transfer knowledge, leadership skills*);
- competenze personali (*flexibility, ambiguity tolerance, motivation to learn, ability to work under pressure, sustainable mindset, compliance*).

Con riferimento alle competenze richieste a lavoratori altamente qualificati Motyl et al.<sup>18</sup> hanno individuato due categorie:

- *hard skill* (elevato livello di conoscenza tecnico/matematica; *problem solution skills, creativity and design skills; researching and experimenting skills, information processing, computer programming*),
- *soft skills* (forte pensiero analitico, comunicazione, orientamento al lavoro di squadra e capacità di leadership).

In particolare secondo quanto previsto dal World Economic Forum (WEF)<sup>19</sup> già entro il 2020 “*(...) more than a third of the desired core skill sets of most occupations will be comprised of skills that are not yet considered crucial to the job today*”<sup>20</sup> (pag. 20). Secondo quanto sottolineato dal WEF i cambiamenti che la quarta rivoluzione industriale comporta nelle competenze ed abilità richieste ai lavoratori sono di gran lunga superiori a quanto osservato in passato in modo particolare per quanto attiene la rilevanza data ai c.d. *skills* trasversali.

<sup>18</sup> Motyl, B., Baronio, G., Uberti, S., Speranza, D., & Filippi, S. (2017). How will change the future engineers' skills in the Industry 4.0 framework? A questionnaire survey. *Procedia Manufacturing*, 11, 1501-1509

<sup>19</sup> Il World Economic Forum (WEF) pubblica dal 2016 un rapporto biennale dal titolo “The Future of Jobs Report” basato sulle prospettive fornite da oltre 1000 datori di lavoro a livello globale che delinea le macrotendenze globali che influenzano occupazione, competenze e strategie aziendali.

<sup>20</sup> World Economic Forum, (2016). The future of jobs: Employment, skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution. January, Geneva, Switzerland.

Nella prima edizione del rapporto “*The Future of Jobs*”, il WEF ha classificato le 10 competenze trasversali più richieste dalle aziende innovative come segue:

1. *Problem Solving*;
2. Pensiero critico;
3. Creatività;
4. Gestione delle persone;
5. Lavorare di gruppo;
6. Intelligenza emotiva;
7. Capacità di giudizio e di prendere decisioni;
8. Orientamento al servizio;
9. Negoziazione;
10. Flessibilità Cognitiva.

Si tratta di competenze che vanno stimolate e coltivate nel tempo. Con specifico riferimento all’importanza della “costruzione” delle competenze richieste, il WEF poneva l’accento su una duplice necessità. Da un lato diviene necessario ripensare il sistema formativo, che deve essere in grado di formare studenti che svolgeranno lavori e funzioni non ancora esistenti sviluppando *skills* sia tecnici che analitici e sociali; dall’altro occorre incentivare e sostenere la formazione continua.

Le competenze richieste non qualificano gli individui per i titoli conseguiti – di studio e di esperienza-, ma quanto per il modo in cui essi sono stati acquisiti. In tal senso l’acquisizione di conoscenze teoriche (*Learning by absorbing*) necessita di essere accompagnato da altri due approcci all’apprendimento: l’apprendimento c.d. facendo (*Learning by doing*) e l’apprendimento collaborativo (*Learning by interacting*). Queste competenze è importante che vengano coltivate nel corso della formazione scolastica ed universitaria attraverso attività di gruppo, di collaborazione con i docenti e con il mondo esterno che consentano agli studenti di sviluppare nuovi modi di comunicare. Lo sviluppo del pensiero critico e l’attitudine a trovare soluzioni fantasiose e creative con un approccio sempre più interdisciplinare va incentivato ponendo gli studenti di fronte a problemi complessi.

Inoltre, il processo di invecchiamento delle popolazioni e il prolungarsi della vita lavorativa richiama alla necessità di un continuo processo di aggiornamento delle competenze dei lavoratori al fine di mantenere un adeguato livello di competitività dei sistemi economici. In questo senso diviene fondamentale che il sistema produttivo disponga di un supporto pubblico.

Nel 2018 il WEF<sup>21</sup> osservava che, laddove la crescente digitalizzazione del mondo produttivo è accompagnata e sostenuta dalla formazione e diffusione delle competenze richieste e più in generale di una cultura digitale, il mondo del lavoro ne trae beneficio, ovvero il saldo tra lavori distrutti e lavori creati diviene positivo, richiamando in tal senso la crucialità del ruolo ricoperto dal settore formativo.

#### 4. Competenze e digitalizzazione negli anni più recenti

Il 2020 è stato un anno che sarà ricordato per l'emergenza sanitaria globale e per l'impatto che questa ha avuto su ogni aspetto economico e sociale modificando di fatto gli scenari stessi nei quali si opera a tutti i livelli.

Indubbiamente uno degli effetti più significativi è stato sul mondo del lavoro e sul reddito prodotto, soprattutto per quanto attiene i settori più esposti alle restrizioni. Secondo quanto riportato dal WEF<sup>22</sup> il 2020 ha avuto un impatto sul mondo del lavoro in più maniere, andando a modificare le stime degli anni precedenti. Da un lato, ha rallentato il processo di sostituzione dei lavori persi –a seguito della crescente automazione- con quelli a maggior livello di tecnologia e ridotto anche la crescita attesa nelle professioni del futuro, d'altro canto si è verificata una accelerazione verso il modo di lavorare del futuro, per quanto permanga un elevato divario tra competenze richieste e disponibili.

Seguendo quanto rilevato dal WEF la crisi globale ha modificato le competenze che saranno considerate sempre più fondamentali nel prossimo futuro, ponendo in primo piano competenze ed attitudini personali.

Accanto all'attitudine al pensiero critico ed al *problem-solving* si afferma la necessità che i lavoratori possiedano abilità connesse alla gestione autonoma del proprio lavoro, tra le quali la tolleranza di elevati livelli di stress, la flessibilità e la resilienza.

In particolare il WEF sottolinea come la quarta rivoluzione industriale e la crisi pandemica abbiano agito congiuntamente generando un forte impulso sul livello della digitalizzazione quotidiana, in particolare con riferimento al lavoro a distanza e all'*e-commerce*, aprendo di fatto un nuovo mercato per il lavoro da remoto. Tuttavia, ha comportato anche sfide signi-

---

<sup>21</sup> World Economic Forum, (2018). The future of Jobs Report, Geneva, Switzerland.

<sup>22</sup> World Economic Forum, (2020). The future of jobs report 2020. World Economic Forum, October, Geneva, Switzerland.

ficative per il benessere, in quanto i lavoratori hanno lottato per adattarsi a nuove modalità di lavoro in un breve periodo di tempo<sup>23</sup>.

Il ricorso allo *smart-working*, resosi tempestivamente necessario nell'emergenza ed ancora presente in varie forme (*smart* totale o parziale) è stato possibile grazie al supporto di strumenti digitali tra loro connessi, al cui utilizzo taluni lavoratori hanno dovuto repentinamente adeguarsi.

Inoltre, l'assenza di vincoli orari o spaziali ed un'organizzazione del lavoro per fasi ed obiettivi ha posto in risalto il ruolo delle *soft skills* ovvero delle competenze personali (tra le quali la resilienza e la gestione dello stress) sempre più rilevanti congiuntamente alla capacità di interfacciarsi con le tecnologie digitali in maniera proattiva. Sempre più rilievo assumono le capacità di costruire interazioni efficaci con gli altri attraverso l'esercizio di competenze comunicative, relazionali, di negoziazione e collaborazione, ovvero gli aspetti che attengono ad un ambito tanto personale quanto sociale.

Tali aspetti divengono sempre più rilevanti laddove ci si proietta in un futuro prossimo<sup>24</sup> nel quale crescerà l'attenzione per le competenze relative all'intelligenza artificiale (IA) e ai *Big Data*.

La pandemia, congiuntamente ai rapidi sviluppi nelle tecnologie all'avanguardia, ha causato rapide quanto significative modifiche tanto nelle modalità in cui si svolgono taluni lavori quanto nelle competenze ed abilità necessarie.

In tal senso, l'adozione accelerata di strumenti digitali, soluzioni per il lavoro a distanza e tecnologie avanzate come l'apprendimento automatico e l'IA generativa avrebbe consentito alle imprese di imparare e adattarsi rapidamente, acquisendo esperienza su quali competenze siano cruciali per navigare efficacemente in un contesto di innovazione tecnologica che cambia molto rapidamente<sup>25</sup>.

Sotto il profilo della formazione, la pandemia avrebbe avuto anche l'effetto di incrementare il ricorso a percorsi *online* di riqualificazione e miglioramento

<sup>23</sup> World Economic Forum, (2020). Cit. pag.16

<sup>24</sup> Secondo le stime del WEF entro il 2027, l'attenzione verso le competenze relative all'IA ed ai Big Data diverrà centrale. World Economic Forum, (2023). The future of jobs report 2023. World Economic Forum. May, Geneva, Switzerland.

<sup>25</sup> In particolare secondo l'ultimo rapporto del WEF, questo aspetto sarebbe di rilievo in quanto nel 2016, anno della prima edizione del Rapporto Future of Jobs, solo il 35% (percentuale peraltro non di poco conto) degli imprenditori intervistati prevedevano che molte delle competenze richieste ai lavoratori sarebbero state influenzate da trasformazioni, probabilmente a causa di innovazioni tecnologiche o cambiamenti nel mercato del lavoro. World Economic Forum, (2025). Op. cit.

delle competenze su iniziativa autonoma del lavoratore. È inoltre significativamente aumentato il numero di datori di lavoro che mettono a disposizione dei propri dipendenti opportunità di apprendimento *online* così come il ricorso da parte degli studenti alle risorse pubbliche di apprendimento *online*.

## 5. I divari nella distribuzione delle competenze

Negli ultimi anni la questione delle competenze è divenuta prioritaria a livello comunitario. Come già in precedenza ricordato, la Commissione Europea ha proclamato il 2023 “Anno Europeo delle Competenze”, al fine di favorire l’apprendimento permanente e sviluppare le competenze dei lavoratori in particolare per qual che attiene quelle afferenti all’ambito digitale e alle tecnologie verdi. Si è trattato di un’iniziativa che ha posto il focus sull’esigenza di *upskilling* e *reskilling* degli adulti al fine di incontrare al meglio le esigenze espresse dal mercato del lavoro<sup>26</sup>.

Il rafforzamento dei sistemi di formazione e sviluppo delle competenze nonché la loro integrazione nell’ambito delle politiche del lavoro e dello sviluppo economico è una esigenza in tutti i Paesi dell’Unione, che in Italia diviene una questione strutturale alla luce delle analisi relative al mondo del lavoro. Sotto il profilo dell’analisi quantitativa, necessaria per misurare la dotazione di competenze a livello territoriale, si fa riferimento a livello europeo al complesso delle competenze digitali<sup>27</sup>.

La presenza di una significativa dotazione di competenze digitali consente ai sistemi territoriali di intraprendere efficacemente un processo di cambiamento strutturale con particolare riferimento ai settori *green* e ad elevato livello di tecnologia<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Più dettagliatamente il target di riferimento è rappresentato da tutti gli adulti, con attenzione particolare a donne e neet (soggetti di età compresa tra i 15 e i 29 anni né occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione), e da persone con competenze di scarso livello, lavoratori in età avanzata, persone con background culturale svantaggiato e provenienti da aree considerate difficili.

<sup>27</sup> I livelli di competenza digitale dei cittadini, individuati dal *Digital Competence Framework 2.0* (quadro comune europeo di riferimento per le competenze digitali) vengono misurati sulla base dei dati dell’indagine armonizzata a livello europeo “sull’utilizzo delle tecnologie della comunicazione e dell’informazione da parte degli individui e delle famiglie”. Il framework 2.0 –recepito a livello nazionale dall’ISTAT– individua 5 domini delle competenze digitali, ossia “alfabetizzazione all’informazione e ai dati”, “comunicazione e collaborazione”, “creazione di contenuti digitali”, “sicurezza” e “risoluzione dei problemi”.

<sup>28</sup> Santoalha A., Consoli D., Castellacci F., “Digital Skills, Relatedness and Green Diversification: A Study of European Regions”, *Research Policy*, 2021, 50 (9), 104340.

Nel nostro paese coesistono elevati livelli di disoccupazione, inoccupazione e persone a rischio di esclusione sociale con la difficoltà di reperimento di personale da parte delle imprese con particolare riferimento ai profili professionali che richiedono elevata qualificazione. Tale situazione sarebbe il risultato della contemporaneità di tre differenti fenomeni relativi alla questione delle competenze<sup>29</sup>:

1. *skills shortages*: scarsità di competenze, ovvero carenza di lavoratori idonei a occupare i posti di lavoro disponibili con particolare riferimento a taluni settori e professioni. Tale fenomeno riguarda il nostro paese già da alcuni anni per effetto da un lato di una elevata domanda di lavoro per sostituzione (per pensionamento e/o turnover), e dall'altro di un calo di nuovi ingressi nella popolazione in età da lavoro –connesso al calo demografico- non sufficiente a compensare i posti vacanti.
2. *skills gaps*: deficit di competenze, che si manifesta quando i lavoratori già impiegati o in procinto di essere assunti non possiedono tutte le competenze richieste dalle imprese.
3. *skills mismatch*: disallineamento tra domanda e offerta di competenze, derivante da diverse cause che rendono difficile un'allocazione efficace delle competenze disponibili nel mercato del lavoro.

Tanto i processi di digitalizzazione in generale, quanto le competenze richieste, risultano caratterizzati da processi di agglomerazione e localizzazione che portano a fenomeni di polarizzazione, divari tra paesi ed anche a livello territoriale all'interno dei singoli stati, con una crescente distanza tra le aree centrali e quelle periferiche. I divari non riguardano solo l'aspetto geografico, ma si estendono anche alle diverse dimensioni sociali, generazionali e di genere, suggerendo che i divari territoriali in tema di competenze abbiano un impatto su altre disuguaglianze all'interno della società.

Le capacità tecnologiche e, in particolare, quelle digitali tendono, in conformità a quanto si registra per tutte le principali variabili economiche e di innovazione a concentrarsi nel centro meno che nella periferia<sup>30</sup>. In virtù di una tale evidenza emerge la centralità del ruolo ricoperto dalle competenze, la cui diffusione il più possibile omogenea, congiuntamente a

---

<sup>29</sup> Manzocchi, S., & Ranieri, A. (2023). L'impresa delle competenze: I nuovi saperi e il lavoro. *Rivista di politica economica*, (1), 5-14.

<sup>30</sup> Reveiu A., Vasilescu M.D., Banica A., (2022), "Digital Divide across the European Union and Labour Market Resilience", *Regional Studies*, pp. 1-15.

meccanismi volti al loro rafforzamento delle aree ove risultano più scarse, diviene precondizione per favorire tanto la convergenza tra le diverse economie nazionali quanto per la riduzione dei divari al loro interno.

Caravella et. al.<sup>31</sup> hanno sviluppato un nuovo indicatore atto a misurare la diffusione delle competenze digitali in Europa. Sulla base di tale lavoro è emerso che tutti i territori dell'Unione Europea sono caratterizzati da una forte polarizzazione tra centro e periferia che vede la maggiore dotazione di competenze digitali concentrarsi nelle aree centrali. Tale circostanza si riscontra anche nel nostro Paese, all'interno del quale si rilevano -anche con riferimento alle competenze- forti divari territoriali tra Nord e Sud, oltre ad un relativo indebolimento di alcune regioni settentrionali (Piemonte ed Emilia-Romagna).

Gli autori attribuiscono il persistere del divario tra macro-aree territoriali in tema di competenze alla diversa capacità dei sistemi economici di adattarsi ai profondi mutamenti di contesto con un maggior incidenza di uscite dal mercato. Inoltre, nelle aree meridionali si rileverebbe una maggiore tendenza da parte delle imprese a prediligere strategie di competitività di costo, piuttosto che puntare sullo sviluppo delle componenti necessarie all'*upgrading* ed al potenziamento della componente digitale. Non da ultimo si sottolinea che i settori in maggiore crescita nel sud del paese permangono quelli a basso valore aggiunto che occupano lavoratori meno qualificati e con scarse competenze digitali.

Le competenze e la digitalizzazione presentano oltre a divari territoriali, forti asimmetrie con riferimento a caratteristiche socio demografiche.

In primo luogo si registrano significativi divari di genere a scapito delle donne che risultano in linea generale più deboli per quanto riguarda le competenze digitali, in analogia con quanto si rileva tanto per i livelli di occupazione che salariali. Secondo quanto riportato dall'ISTAT<sup>32</sup>, tale divario è più significativo con riferimento alle competenze digitali di base.

Anche il reddito rappresenta un elemento discriminante nella dotazione delle competenze digitali, a favore delle fasce di reddito più elevate. Questo tipo di asimmetrie potrebbe, inoltre, contribuire ad acuire le diseguaglianze per fasce di reddito già presenti all'interno del sistema economico.

---

<sup>31</sup> Caravella, S., Cerra, R., Crespi, F., Guarascio, D., & Menghini, M. (2023). La diffusione delle competenze digitali in Italia e in Europa: divari territoriali e sociali. *Rivista di Politica Economica*, 1, 39.

<sup>32</sup> [https://www.istat.it/it/files/2024/06/STATISTICA\\_TODAY\\_ICT\\_2023.pdf](https://www.istat.it/it/files/2024/06/STATISTICA_TODAY_ICT_2023.pdf).

Non da ultimo si riscontrano significative asimmetrie nel livello di competenze digitali tra fasce di età con una significativa concentrazione nelle coorti di età più giovani, richiamando in tal senso la necessità di sviluppare specifici interventi volti al reskilling ed all'upskilling dei lavoratori più anziani. Il WEF sottolinea che, sebbene si stimi che il numero di posti di lavoro a livello globale crescerà entro il 2030, le differenze emergenti nelle competenze -tra i ruoli in crescita e quelli in declino- potrebbero accentuare i divari nelle competenze già esistenti. Le competenze più rilevanti che differenziano i lavori in crescita da quelli in declino si prevede saranno la resilienza, la flessibilità e l'agilità; la gestione delle risorse e le operazioni; il controllo della qualità; la programmazione e l'alfabetizzazione tecnologica<sup>33</sup>.

## 6. Alcune considerazioni conclusive

L'acquisizione delle competenze necessarie per sfruttare al massimo il potenziale delle tecnologie digitali, è diventata imprescindibile per tutti i contesti economici al fine di mantenere o potenziare la propria competitività.

Il WEF stimava nel 2016 che la maggior parte dei piccoli scolari in futuro svolgeranno professioni che non esistevano in passato, richiamando alla centralità della formazione scolastica ed universitaria ed ancor più dei percorsi di formazione continua per i soggetti già occupati.

Il crescente livello di digitalizzazione richiede che la forza lavoro possieda non solo conoscenze ed abilità tecniche ma anche una serie di competenze personali che consentano di operare con le nuove tecnologie in maniera non solo passiva –come era richiesto in passato agli operatori delle macchine- ma proattiva. Secondo quanto rilevato dal WEF tra le competenze maggiormente richieste la maggior parte risultano essere trasversali in particolare relativi alla capacità di lavorare in maniera dinamica ed interattiva con il contesto circostante.

Negli anni più recenti si è assistito ad un rallentamento del processo di compensazione tra posti di lavoro persi e posti di lavoro creati ed anche ad una netta accelerazione del processo di digitalizzazione dell'intero sistema socio-economico. Tanto in concomitanza con gli eventi e le misure connesse alla emergenza pandemica globale.

Questo ha modificato la lista delle *top skills* più richieste portando in risalto l'importanza delle competenze ed abilità che attengono ad aspetti quali resilienza, flessibilità e tenuta allo stress.

---

<sup>33</sup> World Economic Forum, (2025), op. cit.

Se da un lato l'imperativo della riqualificazione dei lavoratori occupati è emerso come imperante, dall'altro si apre la questione di come preparare le nuove forze lavoro stimolando la capacità di affrontare e risolvere problemi in modi nuovi e creativi, cercare e creare opportunità per implementare continuamente le proprie competenze.

Il possesso delle competenze richieste in un contesto altamente digitalizzato è di primaria importanza, posto che la disponibilità di reti digitali e di nuove tecnologie non è di per sé sufficiente se non accompagnata dalla disponibilità e diffusione di competenze specifiche che siano in grado di favorire un utilizzo efficace e proattivo di questi strumenti non solo in ambito produttivo ma in tutti gli ambiti sociali. Infatti, da un lato la capacità di adottare le nuove tecnologie da parte delle imprese e dei territori più in generale dipende in larga misura dalla quantità e dalla qualità delle competenze a disposizione. Dall'altro canto la diffusione delle competenze è cruciale per garantire un interesse costante verso i prodotti e i servizi digitali, ciò in quanto il consumo di questi beni e servizi richiede spesso competenze specifiche in assenza delle quali la domanda potrebbe non concretizzarsi<sup>34</sup>.

La gestione dei differenti aspetti del tema competenze richiede un approccio organico che coinvolge il sistema produttivo, quello formativo ed i policy maker. Se il sistema formativo –tanto quello scolastico quanto quello universitario- si sta adeguando alle richieste del mercato del lavoro modificando in particolare le modalità didattiche al fine di stimolare la formazione di competenze trasversali, l'intervento pubblico diviene importante con riferimento all'adeguamento delle conoscenze e competenze degli occupati.

Infine, ma non da ultimo, si ricorda che il crescente rilievo che l'intelligenza artificiale (IA) sta assumendo nei contesti produttivi e sociali, accelera e modifica gli effetti sin qui discussi. L'impatto principale dell'IA sui mercati del lavoro si ritiene risieda nella ridefinizione di occupazioni e professionalità e nell'adozione all'interno dei contesti aziendali di pratiche di *algorithmic management*. Ciò all'interno di un contesto di maggiore incertezza relativamente in particolare alla velocità con cui emergeranno e si diffonderanno nuove innovazioni e soprattutto con il rischio di non riuscire a sfruttare il potenziale offerto o, peggio ancora, usarlo in modo inadeguato.

---

<sup>34</sup> Caravella S., Crespi F., Guarascio D., Tubiana M., "Heterogeneity in the Demand-Growth Relationship at the Firm Level: The Role of Demand Sources and Innovation/Knowledge Characteristics", *Economics of Innovation and New Technology*, 2021, 30 (5), pp. 516-535.

## Gli Autori

- Roberta Calvano è professore ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Roma Unitelma Sapienza
- Anna Maria Campanale è professore ordinaria di Filosofia del diritto presso l'Università di Foggia
- Daniele Coduti è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Foggia
- Carlo Colapietro è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Roma Tre
- Federica Fabrizzi è professore associata di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Roma La Sapienza
- Federico Furlan è professore associato di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Milano-Bicocca
- Antonia Rosa Gurrieri è professore associata di Economia applicata presso l'Università di Foggia
- Marilene Lorizio è professore associata di Economia politica presso l'Università di Foggia
- Mario Midiri è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università Lumsa di Roma
- Marco Orofino è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Milano Statale
- Oreste Pollicino è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università di Milano Bocconi
- Francesca Rosa è professore associata di Diritto pubblico comparato presso l'Università di Urbino Carlo Bo
- Antonella Sciortino è professore ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Palermo
- Annamaria Stramaglia è ricercatrice di Economia politica presso l'Università di Foggia



## VOLUMI GIÀ PUBBLICATI

1. ONOFRIO TROIANO, *Cooperazione stabile, plurisoggettiva e contraente unico*, 2001.
2. FRANCESCO MACARIO – ADELMO MANNA, *Mercato del credito e usura*, 2002.
3. VENERANDO MARANO, *Il fenomeno associativo nell'ordinamento ecclesiastico*, 2003.
4. MADIA D'ONGHIA – MAURIZIO RICCI (a cura di), *Lo sciopero nei servizi pubblici essenziali*, 2003.
5. NICCOLÒ ABRIANI – CINZIA MOTTI (a cura di), *La riforma dell'impresa agricola*, 2003.
6. MARCO NICOLA MILETTI, *Un processo per l'Italia. Il Codice di procedura penale del 1913. I – L'attesa*, 2003.
7. ALFREDO CALDERALE (a cura di), *Il nuovo Codice Civile brasiliano*, 2003.
8. MARCO OLIVETTI – TANIA GROPPY (a cura di), *La giustizia costituzionale in Europa*, 2003.
9. ENRICO FOLLIERI (a cura di), *La responsabilità civile nella Pubblica Amministrazione*, 2004.
10. LAURA D'AMATI, *Civis ab hostibus captus. Profili del regime classico*, 2004.
11. CANIO LAGALA (a cura di), *Part Time e disoccupazione nella riforma degli ammortizzatori sociali*. Atti della giornata di studio organizzata dalla Facoltà di Giurisprudenza di Foggia e dalla Sezione di Foggia del Centro Nazionale Studi di Diritto del Lavoro “Domenico Napoletano” (Foggia, 5 dicembre 2003), 2004.
12. FRANCESCA CANGELLI, *Potere discrezionale e fattispecie consensuali*, 2004.
13. GUGLIELMO FRANSONI, *La territorialità nel diritto tributario*, 2004.
14. ONOFRIO TROIANO – GIUNIO RIZZELLI – MARCO NICOLA MILETTI, *Harmonisation involves History? Il diritto privato europeo al vaglio della comparazione e della storia*, 2004.

15. ADELMO MANNA (a cura di), *Diritto e impresa: un rapporto controverso*, 2004.
16. MARCO BARBIERI – FRANCESCO MACARIO – GIUSEPPE TRISORIO LIUZZI (a cura di), *La tutela informa specifica dei diritti nel rapporto di lavoro. Atti del Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di Scienze Giuridiche Privatistiche dell'Università degli Studi di Foggia e dalla Sezione di Foggia del Centro Nazionale Scudi di Diritto del Lavoro "Domenico Napoletano"* (Foggia, 14-15 novembre 2003), 2004.
17. ANNALI I, 2005.
18. VENERANDO MARANO, *Le unioni di fatto. Esperienza giuridica secolare e insegnamento della Chiesa*, 2005.
19. ADELMO MANNA (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio. Gli illeciti penali*, 2005.
20. ELIO ROMANO BELFIORE, *Giudice delle leggi e diritto penale. Il diverso contributo delle Corti costituzionali italiana e tedesca*, 2005.
21. ALFREDO CALDERALE, *Diritto Privato e codificazione in Brasile*, 2005.
22. ENRICO FOLLIERI (a cura di), *La sentenza della Corte Costituzionale 6 luglio 2004 n. 204. Atti del Convegno su riparto della giurisdizione nelle controversie in cui è parte la pubblica amministrazione* (Lucera, 19 febbraio 2005), 2006.
23. MADIA D'ONGHIA, *La forma vincolata nel diritto del lavoro*, 2005.
24. OMBRETTA DI GIOVINE, *L'interpretazione nel diritto penale. Tra creatività e vincolo alla legge*, 2006.
25. ADELMO MANNA – SERGIO LORUSSO (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra indipendenza della magistratura e primato della politica*, 2006.
26. VERA FANTI, *Tutela demolitoria e risarcitoria dell'interesse legittimo innanzi al giudice ordinario e al giudice amministrativo*, 2006.
27. ONOFRIO TROIANO (a cura di), *Verso una disciplina Europea del contratto di assicurazione? Atti del Convegno* (Foggia, 16-17 settembre 2005), 2006.
28. FRANCESCO MACARIO – MARCO NICOLA MILETTI (a cura di), *Tradizione civilistica e complessità del sistema. Valutazioni storiche e prospettive della parte generale del contratto*, 2006.

29. MARCO NICOLA MILETTI (a cura di), *Riti, tecniche, interessi. Il processo penale tra Otto e Novecento*. Atti del Convegno (Foggia, 5-6 maggio 2006), 2006.
30. MASSIMILIANO GRANIERI, *Il tempo e il contratto. Itinerario storico-comparativo sui contratti di durata*, 2007.
31. DONATELLA CURTOTTI – CRISEDIDE Novi – GIUNIO RIZZELLI (a cura di), *Donne, civiltà e sistemi giuridici*. Raccolta di testi dal Master Internazionale congiunto Femmes, civilisation et système juridiques, 2007.
32. SERGIO LORUSSO – ADELMO MANNA (a cura di), *L'abuso sessuale sui minori: prassi giudiziarie e novità normative introdotte dalla legge 38/2006 sulla pedopornografia*, 2007.
33. LUCIA BOZZI, *La negozialità degli atti di rinuncia*, 2008.
34. MICHELE LOBUONO – FRANCESCO PAOLO LOPS – FRANCESCO MACARIO (a cura di), *Tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire. Atti dell'incontro di studi (Scuola di Specializzazione per le professioni legali di Lucera, 18-19 novembre 2005)*, 2008.
35. MASSIMO TUCCI, *L'amministrazione tra pubblico e privato e il principio di legalità dall'antichità ai giorni nostri. Aspetti ricostruttivi e prospettive di sviluppo*, 2008.
36. NICCOLÒ ABRIANI – JOSÈ MIGUEL EMBID IRUJO, *La società a responsabilità limitata in Italia e in Spagna. Due ordinamenti a confronto*, 2008.
37. MADIA D'ONGHIA – MAURIZIO RICCI (a cura di), *Il contratto a termine nel lavoro privato e pubblico. Atti del Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Foggia, dall'Amministrazione Provinciale di Foggia, dalla Camera Giuslavoristi di Capitanata, dalla sezione di Foggia del Centro Studi "Domenico Napoletano", dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Foggia, e con il patrocinio del Sole 24 Ore (Foggia, 20 dicembre 2007)*, 2009.
38. SERGIO LORUSSO (a cura di), *Costituzione e ordinamento giuridico. Convegno per il decennale della Facoltà di Giurisprudenza* (Foggia, 24-25 novembre 2006), 2009.
39. LEONARDO DI CARLO, *Diritti fondamentali tra teoria del discorso e prospettive istituzionalistiche*, 2009.
40. GIANPAOLO IMPAGNATIELLO, *La provvisoria esecuzione e l'inibitoria nel pro cesso civile*. I. Edizione aggiornata, 2010.

41. MELVIN A. EISEMBERG, *La natura del common law*. Traduzione e postfazione di Massimiliano Granieri, 2010.
42. GIANDOMENICO SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, 2011.
43. FRANCESCA ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, 2012.
44. VALENTINA VINCENZA CUOCCI, *Dall'assicurazione obbligatoria R. C. auto alla no-fault insurance. Uno studio comparativo dei sistemi di traffic accident compensation*, 2013.
45. ODETTE ERONIA, *Potenziamento umano e diritto penale*, 2013.
46. MARCO OLIVETTI – FRANCESCA ROSA – DANIELE CODUTI (a cura di), *Lo statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, 2014.
47. DANIELA LONGO, *Contributo allo studio della sospensione nel processo esecutivo*, 2018.
48. VALERIA MASTROIACOVO (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*. Atti del Convegno di Foggia 1° marzo 2019, 2019.
49. GUGLIELMO FRANSONI, *Il diritto potestativo d'interpello. Fattispecie, procedimento, effetti e tutela*, 2020.
50. VALENTINA CUOCCI, FRANCESCO PAOLO LOPS, CINZIA MOTTI (a cura di), *La circolazione della ricchezza nell'era digitale* (Atti della Summer school 2020), 2021.
51. ATTILIO ALTIERI, *Il sequestro di prevenzione della partecipazione azionaria*, 2021.

## Cacucci Editore

52. ADRIANA ADDANTE, LUCIA BOZZI (a cura di), *I contratti di credito immobiliare fra diritto europeo e attuazione nazionale. Strumenti di prevenzione del sovraindebitamento del consumatore*, 2022.
53. VALENTINA V. CUOCCI, FRANCESCO PAOLO LOPS, CINZIA MOTTI (a cura di), *La responsabilità civile nell'era digitale* (Atti della Summer school 2021), 2022.
54. VALENTINA VINCENZA CUOCCI, *La protezione dei dati personali dei soggetti vulnerabili nella dimensione digitale. Uno studio di diritto comparato*, 2022.
55. DANIELE CODUTI, *La libertà di riunione in discussione. L'articolo 17 della Costituzione e la sfida della sicurezza*, 2022.
56. GUIDO COLAIACOVO, FRANCESCA DELVECCHIO, WANDA NOCERINO (a cura di), *Gli snodi problematici della Riforma Cartabia con uno sguardo al futuro*, 2023.
57. VALENTINA V. CUOCCI, FRANCESCO PAOLO LOPS, CINZIA MOTTI (a cura di), *La governance nell'era digitale* (Atti della Summer school 2022), 2023.
58. GUIDO COLAIACOVO (a cura di), *Carcere e Covid. Riflessioni giuridiche a margine dell'emergenza*, 2023.
59. DANIELA LONGO (a cura di), *La tutela del consumatore esegutato in prospettiva europea. Riflessioni trasversali e transfrontaliere su titolo esecutivo e giudicato*. Atti del Convegno (Foggia, 28 settembre 2022), 2023.
60. MARIO NATALE, *La garanzia mobiliare non possessoria d'impresa: conflitti e rimedi*, 2024.
61. CLAUDIO DE MARTINO, *La specialità del lavoratore sportivo. Nozioni, tipi contrattuali, disciplina e tutele*, 2024.
62. DANIELE CODUTI, FRANCESCA ROSA (a cura di), *Transizione digitale e divari territoriali: la sfida del PNRR*, 2025.

