



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

N°1 - 2025



Indice

Valeria De Santis, <i>Cittadinanza digitale e diseguaglianze</i>	1
Marilene Lorizio, <i>La digitalizzazione nel settore sanitario</i>	19
Daniele Coduti, Annamaria Stramaglia, <i>Il settore turistico e la sfida della digitalizzazione</i>	32
Cesare Pinelli, <i>Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi</i>	44
Lidia Blumetti, <i>Transizione digitale, lavoro da remoto e divari territoriali: dalla centralità della sede aziendale alla valorizzazione della comunità territoriale</i>	53
Giovanni Provisiero, <i>Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri</i>	69
Antonella Sciortino, <i>PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione</i>	83
Anna Maria Campanale, <i>E-inclusion: un processo disuguale</i>	97



Carlo Colapietro, <i>Digitalizzazione e Costituzione</i>	110
Federica Fabrizzi, <i>La formazione del consenso, la rappresentanza, il Parlamento nell'era della digitalizzazione</i>	124
Federico Furlan, <i>I Consigli regionali nella transizione digitale</i>	143
Roberta Calvano, <i>Digitalizzazione e università: una sfida da cogliere o una minaccia per il sistema universitario?</i>	162
Marco Orofino, <i>Digital Health e diritto alla salute: l'impatto del Regolamento EHDS sui sistemi sanitari nazionali</i>	175
Antonio Ferrara, <i>Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento</i>	191
Alessandro Sorpresa, <i>Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. (a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024)</i>	204

VALERIA DE SANTIS*

Cittadinanza digitale e diseguaglianze**

ABSTRACT (EN): By affecting all spheres of society, the economy and power, digitalisation has triggered a transformation process capable of altering the fundamental paradigms of the constitutional order, including the concept of citizenship. The essay deal with the notion of digital citizenship in order to dwell, first, on the risks linked to digitalisation for the enjoyment of rights and, then, on the limits linked to the digital divide.

ABSTRACT (IT): Incidendo in tutti gli ambiti della società, dell'economia e del potere, la digitalizzazione ha innescato un processo di trasformazione in grado di modificare i paradigmi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, a partire dal concetto di cittadinanza. Il saggio si interroga sulla nozione di cittadinanza digitale per soffermarsi, prima, sui rischi legati alla digitalizzazione per la fruizione dei diritti e, poi, sui limiti legati al divario digitale.

SOMMARIO: 1. Delimitazione dell'oggetto. – 2. Una pluralità di “cittadinanze”. – 3. Definire la cittadinanza digitale. – 4. Sistemi di IA e cittadinanza: il riconoscimento biometrico. – 4.1. Segue: il social scoring. – 5. Cittadinanza, diseguaglianze e divario digitale. – 5.1. L'accesso alla rete internet. – 5.2. Segue: la mancanza delle competenze per accedere alla rete. – 6. Alcune note conclusive.

1. Delimitazione dell'oggetto

Quella digitale costituisce a pieno titolo una componente della società: è uno strumento o, meglio, una dimensione che semplifica lo svolgimento di molti compiti, consente l'esercizio di diritti e libertà e, sempre di più, sembra “governare” disparati aspetti della vita umana lavorativa, sociale e relazionale. Come è stato a ragione affermato, l'IA è “avvolgente”¹ perché per il suo tramite si svolge ampia parte della vita, ormai - a quanto pare - definitivamente ibrida, ossia, destinata a svilupparsi tra piano reale e digitale senza soluzione di continuità.

Incidentando in tutti gli ambiti della società, dell'economia e del potere, la digitalizzazione ha innescato un processo di trasformazione in grado di modificare alcuni paradigmi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Trasformando l'esercizio delle funzioni amministrative e, più profondamente, il rapporto tra individui e potere pubblico, la digitalizzazione finisce per incidere sul concetto di cittadinanza, ovvero, sulle modalità di esercizio di quei diritti derivanti dall'appartenenza ad una determinata comunità anche se non necessariamente collegati allo *status* di cittadino. In sostanza, del *fatto* della digitalizzazione della società risente il concetto di cittadinanza che va direttamente al cuore della definizione dei rapporti tra individuo e ordine

* Professoressa associata di Diritto pubblico – Università degli Studi di Napoli ‘Parthenope’.

** Articolo sottoposto a referaggio (Relazione al Convegno relazione al Convegno “Digitalizzazione e Innovazione nel Pnrr”, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Foggia, 24 aprile, 2024).

¹ L. FLORIDI, F. CABITZA, *Intelligenza Artificiale. L'uso delle nuove macchine*, Bompiani, Milano, 2021, p. 39 e ss.

politico e giuridico, ma presenta contorni sfumati e resta un concetto in parte controverso, pur essendo oggetto di ampio interesse da parte di diverse discipline (giuridiche, sociologiche e politiche)².

Con i limiti dettati dalla rapidità con cui evolvono le tecnologie digitali e quindi senza pretese di definitività, di seguito si proverà a portare l'attenzione sul concetto di cittadinanza digitale, affermatosi nella normativa e nella riflessione giuridica, oltre che sociologica, affrontando prima la questione definitoria (§§ 2-3) per poi soffermarsi sui rischi legati alla digitalizzazione (§ 4.4.1) e quelli derivanti dal divario digitale (§ 5.5.2).

2. Una pluralità di “cittadinanze”

Per entrare nel vivo del concetto di cittadinanza digitale, sembra necessario rammentare, in modo molto generale, che la cittadinanza descrive l'appartenenza dell'individuo ad una determinata comunità politica, contribuendo a definire i caratteri della forma di Stato. La cittadinanza individua la condizione del singolo rispetto all'ordinamento politico in termini di inclusione/esclusione ed implica il riconoscimento di specifici diritti di partecipazione politica, diritti sociali e doveri che definiscono lo *status* di chi appartiene politicamente, ma - in senso più ampio - anche di chi è parte di una certa comunità³. In epoca moderna, superata la divisione in classi, ceti e corporazioni, la cittadinanza segna il passaggio da sudditi a cittadini appartenenti ad una comunità di eguali⁴, ma resta - afferma il sociologo T. H. Marshall - un concetto composto da diversi elementi: diritti civili, politici e sociali che, insieme, descrivono l'appartenenza di chi è membro di una collettività⁵. Le diverse componenti sono oggetto di conquiste politiche progressive: per lungo tempo sono stati elementi disgiunti tra loro e, evidentemente, non distribuiti in modo omogeneo, ma subordinati alla capacità e alle condizioni individuali di uomo, bianco e proprietario.

Solo con la costituzione di democrazia pluralista i diritti civili, politici e sociali diventano (tutti) necessari a definire, prima ancora che il cittadino, l'individuo titolare di diritti in quanto parte della comunità, anche a prescindere dallo *status civitatis*. Riconoscendo la dignità dell'uomo in sé e, con essa, un nucleo di diritti fondamentali a tutti gli individui, slegati

² Sul punto, ampiamente, P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 4 e ss.

³ Cfr. almeno: G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, in *Enc. del dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, p.140 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, n. 3-4, 2009, p. 537 e ss.; M. CUNIBERTI, Art. 22, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 474 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997, *passim*; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2011, p. 425 e ss.; D. PORENA, *Il problema della cittadinanza. Diritti, sovranità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 277 e ss.

⁴ A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2015, p. 303 e ss.; G. ZINCONE, *Da sudditi a cittadini*, Il Mulino, Bologna, 1992; L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 5 e ss.

⁵ T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Edizioni Società Aperta, Milano, 2023, p. 12 e ss. Sulla cittadinanza come sintesi di «appartenenza», «diritti» e «partecipazione», in part., C. PANZERA, A. RAUTI, “Diritto” alla cittadinanza e principio democratico, in ID. (a cura di) *Attualità di diritto pubblico*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 22; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Cedam, Padova, 2020, p. 383 e ss.

dall'appartenenza politica, la Costituzione di democrazia pluralista contiene per sua natura un "germe", l'universalismo dei diritti, che esprime il rifiuto di un'appartenenza esclusiva e «totalizzante» allo Stato⁶ e relativizza il concetto di cittadinanza⁷, anche se certo non ne sminuisce la portata di «condizione necessaria» per il godimento pieno dei diritti⁸.

In questa luce, secondo la stessa Corte costituzionale - nella nota sent. n. 172 del 1999 - al di là della cittadinanza in senso stretto esiste «una comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva» «che accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione» che «parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»⁹. Accogliendo la prospettiva universalistica, la Costituzione indirettamente mette in discussione l'idea di cittadinanza come *appartenenza* unica, come «essere proprio dello Stato»¹⁰ e, invece, facendo dell'individuo il centro del proprio sistema, apre all'idea di cittadinanza come "scambio" di diritti e doveri di solidarietà, derivanti dall'appartenenza a diverse comunità. Aver posto la solidarietà come elemento fondativo dell'ordine costituzionale, generalizza l'inclusione, separa la nazionalità dalla cittadinanza e trasforma la cittadinanza nell'insieme dei diritti della persona in quanto tale¹¹. In definitiva, sembra che nell'ordinamento di democrazia pluralista l'appartenenza vada «declinata al plurale»¹².

Questa lettura della cittadinanza consente di dare un senso, coerente con il disegno costituzionale, al fenomeno della "proliferazione" delle cittadinanze e al parallelo indebolimento della cittadinanza, come unico rapporto esclusivo ed escludente tra autorità statale sovrana e cittadini. Variamente aggettivata come "sociale", "amministrativa", "europea"

⁶ Sul concetto di cittadinanza nazionale, H. ARENDT, *Origini del totalitarismo*, (tradi it., 1966), Roma, Edizioni di Comunità, 1996, p. 321, con la crisi dello stato liberale, in uno Stato senza più sovrano, attraversato dal conflitto permanente tra interessi di classe «l'elemento nazionale», la «comune origine», sembrava «l'unico vincolo rimasto tra i cittadini». Si presumeva in definitiva che l'interesse della nazione veniva identificato nella comunanza dell'origine, ossia, nel nazionalismo. Sul punto, cfr. C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, I, Torino, Giappichelli, 2005, in part. pp. 279-280 e ss.

⁷ G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, n.1, 1997, p. 3 e ss. e in part. p. 11-12. Similmente, L. FERRAJOLI, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 288; S. RODOTÀ, *Cittadinanza: una postfazione*, ivi, p. 293 e ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 539 e ss.

⁸ G. SIRIANNI, *Tra integrazione e naturalizzazione l'Europa cerca una strada comune per stabilizzare gli stranieri residenti*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, p. 68.

⁹ Similmente nella sent. 62 del 1994, la Corte cost. ha individuato nella cittadinanza «un legame ontologico con la comunità nazionale»: un «nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano». Sul punto, in part., V. LIPPOLIS, *Aderire ai valori della nazione è il principio fondante dell'essere cittadini*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2008, p. 23; D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra "cittadinanza legale" e "cittadinanza sociale": verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, in *Amministrazioneincammino.it*, 6.11.2009. Per un commento alla pronuncia cfr. almeno: E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1999, p. 1705 e ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2019.

¹⁰ P. HÄBERLE, *La cittadinanza come tema di una dottrina europea della Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, n.1, 1997, p. 19 e ss.

¹¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 33.

¹² P. COSTA, *Cittadinanza*, cit., p. 149.

e, appunto, “digitale”, la moltiplicazione delle “cittadinanze”¹³ appare il riflesso dell’erosione della sovranità statale, causata da diversi fenomeni: la globalizzazione, l’integrazione europea, il rafforzamento delle entità politiche sub statali e la digitalizzazione dell’economia e della società¹⁴. Questo fenomeno della moltiplicazione delle cittadinanze esprime però anche l’esigenza di dare rilievo a legami diversi, al di là dell’appartenenza politica. Le varie aggettivazioni della cittadinanza non sono “etichette” vuote ma esprimono l’appartenenza a diverse comunità che sono caratterizzate da inclusività e segnano l’emersione in concreto di nuovi interessi e diritti. La cittadinanza non è un lemma univoco e descrive tanto l’appartenenza politica formale quanto l’appartenenza sostanziale di cittadini e non cittadini¹⁵.

In questa prospettiva, la frammentazione della cittadinanza sottolinea la trasformazione del concetto di appartenenza alla comunità politica nonché la «natura dinamica» e storica del concetto di cittadinanza che delinea un fascio di diritti e doveri destinati nel tempo ad evolvere perché seguono le innovazioni scientifiche e tecnologiche e le trasformazioni delle dinamiche sociali che ne conseguono¹⁶. In questo senso la moltiplicazione delle cittadinanze non mette in discussione i fondamenti del rapporto individuo - ordinamento politico, ma è invece coerente con il disegno costituzionale che, nella prospettiva universalistica, riconosce priorità all’individuo, ai diritti e ai doveri, nonché ai legami di comunità.

3. Definire la cittadinanza digitale

Nella cornice appena tratteggiata, il legislatore riconosce le molteplici sfaccettature del concetto di cittadinanza e, per quanto qui interessa, individua tutta una serie di diritti di cittadinanza digitale di cui però non dà una definizione. Anche in dottrina si discorre sempre più di frequente di cittadinanza digitale ma, perlopiù, il concetto viene dato per presupposto, restando una nozione in parte «nebulosa», come affermava S. Rodotà¹⁷.

Del resto, la nozione di cittadinanza di per sé sembra essere riassuntiva e descrittiva, tanto è vero che anche nella legge che ne regola l’acquisto e la perdita (l. 5.2.1992, n. 91) non compare alcuna definizione, limitandosi il legislatore a stabilire *chi* è cittadino dalla nascita, *chi* e a *quali condizioni* può diventare cittadino e come il cittadino *perda* la cittadinanza. Del pari, la Costituzione all’art. 22 affiancando la cittadinanza alla *capacità giuridica* e al *nome* ne sottolinea la politicità e ne fa un elemento costitutivo dell’identità personale, in modo coerente con la dimensione personalista, senza circoscrivere il concetto di cittadinanza politica. Pur identificando la relazione che intercorre tra ordinamento politico e individuo, il concetto di cittadinanza è dato per presupposto ed è la legge che si occupa di darne contenuto positivo,

¹³ E. N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, 2, 2022, p. 476.

¹⁴ F. MANGANARO, *Dalla cittadinanza alle cittadinanze. Questioni su un concetto polimorfico*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, p. 4; E. N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa*, cit., p. 476; F. FAINI, *Diritto all’esistenza digitale*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2019, p. 91 ss.

¹⁵ F. AMORETTI, E. GARGIULO, *Dall’appartenenza materiale all’appartenenza virtuale? La cittadinanza elettronica fra processi di costituzionalizzazione della rete e dinamiche di esclusione*, in *Pol. dir.*, n. 3, 2010, p. 359-360.

¹⁶ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma - Bari, 2012, p. 385.

¹⁷ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 384.

individuando i diritti collegati allo *status civitatis* più o meno ampi a seconda, in definitiva, del carattere storicamente assunto dalla forma di Stato.

La cittadinanza sembra dunque prestarsi a diverse declinazioni e venendo alla dimensione normativa, il d.lgs. 7.3.2005, n. 82 (e successive modifiche) recante il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) dedica la II sezione alla *Carta della cittadinanza digitale* (agli artt. 3-9) che riconosce una serie di diritti di cittadinanza digitale tra i quali il diritto all'uso delle tecnologie per cui chiunque ha diritto di usare, in modo accessibile ed efficace, le soluzioni e gli strumenti del CAD nei rapporti con le PA, anche ai fini dell'esercizio dei diritti di accesso e partecipazione al procedimento amministrativo.

Viene riconosciuto il diritto all'identità digitale unica, assegnata dall'amministrazione ai cittadini (Spid), il diritto al domicilio digitale, il diritto ad effettuare pagamenti con modalità informatiche, a interagire direttamente con i diversi enti della PA e a rivolgere istanze telematiche, comunicazioni elettroniche, usufruendo del domicilio digitale. Inoltre, le PA devono favorire l'uso di nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico, per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili nonché migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso forme di consultazione preventiva telematica sugli schemi di atti da adottare.

Come anticipato, non esiste a livello normativo una definizione di cittadinanza digitale e, del pari, nella *Guida dei diritti di cittadinanza digitali* dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) adottata nel 2022, viene solo precisato che la cittadinanza digitale consiste in una serie di diritti digitali che - grazie al supporto «di strumenti e processi» (identità digitale, posta elettronica certificata e domicilio digitale, firme elettroniche, pagamenti informatici) - «contribuiscono a facilitare a cittadini e imprese la fruizione dei servizi della Pubblica Amministrazione» (Parte I). Inoltre, viene chiarito che i diritti di cittadinanza digitale sono concretamente assicurati solo quando ricorrono determinate condizioni ossia: è possibile accedere ai servizi online in maniera semplice, sicura e veloce, interagire con la PA ed effettuare pagamenti con modalità digitali che garantiscono maggiore trasparenza e sicurezza.

Anche la *Dichiarazione europea sui principi e sui diritti digitali* del gennaio 2023 (2023/C 23/01) al Cap. II, art. 7 a) non si sofferma sulla definizione ma in modo pragmatico afferma che è necessario garantire a tutte le persone che vivono nell'UE la possibilità di utilizzare un'identità digitale accessibile che consenta di accedere ad un'ampia gamma di «servizi online di cittadinanza digitale». Altresì, la Dichiarazione riconosce la necessità di garantire la partecipazione allo «spazio pubblico digitale» (Cap. IV, art.12) per cui ogni persona dovrebbe avere accesso ad un ambiente digitale affidabile, diversificato e multilingue perché l'accesso a contenuti diversificati contribuisce a un dibattito pubblico pluralistico e alla partecipazione effettiva alla democrazia. Prospettando una transizione digitale fondata sui principi di solidarietà, antropocentrismo e inclusione la Dichiarazione, di fatto coeva al Next Generation EU, descrive la dimensione digitale come un luogo di sviluppo della persona.

Dunque, al di là delle singole pretese che - secondo il CAD - possono essere fatte valere nei confronti della PA, il concetto di cittadinanza digitale include diritti già acquisiti, ossia, i «classici» diritti e libertà, ma esercitati nella sfera digitale e i nuovi diritti, come, per esempio, il diritto all'identità digitale, la protezione e il controllo dei dati (GDPR), il diritto all'oblio, il

diritto alla decisione non completamente automatizzata, la libertà di avvalersi dei mezzi di comunicazione informatica e il diritto di partecipare alla società ibrida digitale¹⁸. Emergono infatti nuove possibilità di esercizio dei diritti fondamentali e nuovi interessi, legati all'evoluzione tecnologica attraverso i quali si dispiega la personalità umana in una sostanziale integrazione tra dimensione reale e digitale, in un continuum in cui ogni aspetto della vita umana, sociale, economica e amministrativa si svolge su più piani, diventando la realtà dello sviluppo della vita individuale e sociale sempre più "ibrida".

In questa ottica, la digitalizzazione costituisce un'opportunità per rimuovere molti ostacoli di partecipazione perché rende oggettivamente più facile esercitare determinati diritti ed è uno strumento che semplifica ottenere prestazioni ed interloquire con la PA. Al contempo, però, la digitalizzazione può diventare un fattore di discriminazione. I rischi legati alla digitalizzazione sono molteplici, ma - per quanto qui interessa - sembra che i principali consistano: nell'impiego di alcuni sistemi di IA particolarmente pervasivi, in grado di incidere sul rapporto tra autorità e libertà (su cui di seguito §. 4-4.2) e nel divario digitale, che rende difficile o impossibile l'accesso alla rete, ai servizi e, in generale, alle tecnologie digitali, aggravando quindi le disuguaglianze tra cittadini (su cui di seguito § 5-5.2).

4. Sistemi di IA e cittadinanza: il riconoscimento biometrico

Rispetto al tema della digitalizzazione dei diritti di cittadinanza, sembra di particolare interesse soffermarsi su alcune tecniche di IA idonee a realizzare controlli di massa sui cittadini o categorie di cittadini, come il riconoscimento biometrico a distanza in tempo reale in luogo pubblico o aperto al pubblico.

Come precisato da ultimo dal reg. UE 2024/1689 sull'IA (di seguito IA Act) l'identificazione biometrica a distanza mediante sistemi di IA consiste nel riconoscimento automatico di caratteristiche fisiche, fisiologiche, comportamentali e psicologiche di un individuo allo scopo di stabilirne l'identità, confrontando i suoi dati biometrici con i dati biometrici memorizzati di individui in un database. A differenza delle impronte digitali, della scansione della retina o dell'esame del DNA, che necessitano della presenza fisica del soggetto, i rilievi realizzati con una videocamera o un microfono non richiedono l'interazione fisica con l'interessato per realizzarne l'identificazione. Mediante complessi algoritmi i dati biometrici vengono acquisiti e, appunto, confrontati con i dati precedentemente acquisiti e conservati in un database e/o diversi database in modo automatizzato, così da trovare corrispondenze. In tempi ridotti e senza intervento umano, il sistema di identificazione biometrico consente di collegare i dati

¹⁸ A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023, p.40; F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Dir. pubbl.*, n.1, 2023, p. 151. Sul «costituzionalismo tecnologico» e l'emersione di un nucleo di diritti fondamentali dell'era digitale, cfr. almeno: T. E. FROSINI, *L'ordine giuridico del digitale*, in *Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 2, 2023, p. 41 e ss.; C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubbl. comp. ed europeo*, numero speciale, 2019, p. 125 ss.; ID., *Per un'intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, FrancoAngeli, Milano, 2020, p. 131 e ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitución del algoritmo*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2023, *passim*.

biometrici a una o più banche dati, ma consente anche di associare i dati in questione alle diverse informazioni che possono essere presenti in rete (*scraping*).

I rischi connessi all'impiego di questa tecnologia nell'esercizio dei diritti di cittadinanza sono piuttosto evidenti, in particolare, quando sia impiegata dalle autorità pubbliche "in tempo reale" e in luogo pubblico o aperto al pubblico, ossia, per realizzare un'identificazione istantanea delle persone. Infatti, in tali casi, come sottolineato dal Garante per la tutela dei dati personali¹⁹, la tecnologia in questione ha le potenzialità per realizzare una forma di sorveglianza indiscriminata e di massa perché coinvolge un numero indefinito di persone²⁰.

Sull'impiego di tali tecnologie il Garante per la tutela dei dati personali ha avuto modo di intervenire nel 2021, quando ha dato parere negativo al loro impiego da parte del Ministero dell'interno, in quanto l'uso del riconoscimento biometrico in tempo reale in ambienti non controllati, ossia in luogo pubblico o aperto al pubblico, è intrusivo e potenzialmente lesivo per il diritto alla privacy, la dignità delle persone, ma presenta altresì un rischio di impatto negativo sui diritti umani e le libertà fondamentali perché trasforma l'attività di sorveglianza di alcuni individui in una «sorveglianza universale»²¹. Così, in attesa di una disciplina complessiva della materia, e comunque fino al 2025, il legislatore ha proibito l'installazione e l'uso di sistemi di riconoscimento biometrico in luogo pubblico o aperto al pubblico da parte di privati e autorità pubbliche ad eccezione dell'autorità giudiziaria ai fini di prevenzione e repressione dei reati (art. 9, del d.l. 8.10.2021, n. 139, conv. in l. 3.12.2021, n. 205).

Le incertezze sull'impiego di tecniche di riconoscimento biometrico restano molteplici, tanto è vero che di recente il Garante per la tutela dei dati personali ha sanzionato il comune di Trento per aver impiegato il riconoscimento biometrico in luogo pubblico per lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e di prevenzione in materia di sicurezza pubblica. Si trattava di due progetti ("Multimodal Extreme Scale Data Analytics for Smart Cities Environments" e "PROTECTing places of wORship") che prevedevano l'acquisizione video e audio su tutto il territorio cittadino, la raccolta e l'analisi di messaggi e commenti d'odio pubblicati sui social, al fine di rilevare eventuali emozioni negative, con la duplice finalità di trasferire in tempo reale i dati alla polizia, addestrare la stessa IA e identificare rischi e minacce per la sicurezza dei luoghi di culto. Pur riconoscendo alcuni fattori attenuanti, come l'anonimizzazione e la raccolta aggregata dei dati, il Garante ha stigmatizzato e sanzionato il Comune di Trento per le invasive modalità di trattamento poste in essere dall'impiego dell'IA nei due progetti, che comportavano

¹⁹ Garante per la protezione dei dati personali, Sistema automatico di ricerca dell'identità di un volto, 26.7.2018 [9040256], sottolinea la differenza tra l'impiego dell'IA da remoto di cui si avvale l'operatore di polizia al fine di velocizzare l'identificazione di un soggetto, automatizzando la ricerca sempre sotto la supervisione umana e l'impiego dell'IA per l'identificazione in tempo reale. Sul tema, E. C. RAFFIOTTA, M. BARONI, *Intelligenza artificiale, strumenti di identificazione e tutela dell'identità*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, I, *Diritti fondamentali, dati personali e regolazione*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 382.

²⁰ G. MOBILIO, *I sistemi di identificazione biometrica a distanza: un esempio paradigmatico delle sfide lanciate dalla tecnologia al diritto costituzionale*, in *Consultaonline.it*, n. 3, 2021, p. 739; F. MOLLO, *Sorveglianza di massa, rispetto della vita privata e trattamento di categorie particolari di dati nel quadro multilivello di tutela della persona*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2023, p. 267 e ss. Più ampiamente sul tema, è fondamentale la riflessione di S. ZUBOFF, *The Age of Surveillance Capitalism*, Profile Books, London, 2019.

²¹ Garante per la protezione dei dati personali, Parere sul sistema Sari Real Time – 25.3.2021 [9575877].

significativi rischi per i diritti e le libertà dei cittadini sottoposti, di fatto, a forme massive di controllo²². Ancora, il Garante per la tutela dei dati personali ha aperto due istruttorie relative a progetti di amministrazioni comunali intenzionate ad installare nuovi impianti di videosorveglianza “intelligenti”, ossia dotati di sistemi di IA in grado di riconoscere in tempo reale le situazioni di pericolo e/o di emergenza²³.

A fissare limiti chiari dovrebbe senz'altro contribuire la regolazione dell'IA Act, che - all'esito di un complesso dibattito - subordina l'impegno del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico o aperto al pubblico ad una autorizzazione del giudice o di un'autorità indipendente nelle attività di contrasto relative a gravi specifiche ipotesi di reato, ricerca mirata di vittime di rapimento, tratta sfruttamento sessuale di esseri umani, persone scomparse e minacce di attacco terroristico.

Ad esiti simili giunge anche la Corte Edu che si è di recente pronunciata sull'impiego di tali tecnologie, precisando che in una società democratica il riconoscimento facciale a distanza in tempo reale per essere considerato «necessario» richiede un alto livello di giustificazione²⁴, deve essere fondato su un'idonea base giuridica, deve essere motivato e proporzionato²⁵. Nel caso concreto sottoposto all'attenzione della Corte Edu, l'impiego del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico era del tutto ingiustificato perché impiegato nei confronti di un cittadino russo autore di una manifestazione solitaria e pacifica. Non basta un generico richiamo ad esigenze di ordine pubblico per giustificare l'impiego di queste tecniche che, per la loro invasività e per la capacità di condizionamento del comportamento individuale, richiedono invece l'ancoraggio a specifiche ipotesi di reato o a fatti e pericoli concreti, da valutare caso per caso²⁶.

L'impiego del riconoscimento biometrico in tempo reale in luogo pubblico, cui va assimilato anche lo *scraping*²⁷, è altamente intrusivo e mette a rischio non solo la privacy ma la libertà di movimento, di circolazione di manifestazione del pensiero e di riunione. Si tratta, in definitiva, di tecniche di IA che possono generare forme massive di controllo di persone e di interi gruppi di cittadini e pregiudicare così la tenuta dei diritti fondamentali di cittadinanza.

²² Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento dell'11.1. 2024 [9977020].

²³ Si tratta di due progetti uno del Comune di Torino, sul quale si veda il comunicato del Garante per la protezione dei dati personali del 19.7.2024 e l'altro di Roma Capitale, sul quale si veda il comunicato stampa del 9.5.2024.

²⁴ Corte Edu, 4.7. 2023, Glukhin c. Russia, par. 86.

²⁵ Sulla necessaria motivazione nell'impiego delle IA, tema che si lega al fenomeno della trasparenza e della motivazione, tra i moltissimi contributi, C. CASONATO, *Per un'intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto*, cit., p. 131 e ss.

²⁶ Corte Edu, 4.7. 2023, Glukhin c. Russia, par. 88. Sul punto, G. GALLO, *Tecnologie di riconoscimento facciale e diritti fondamentali a rischio: il caso Glukhin c. Russia dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *MediaLaws.eu*, 25.1.2024.

²⁷ Ammesso dal reg. sull'IA solo per le attività di contrasto, lo *scraping* (“pesca a strascico”) consiste nell'impiego dell'IA per realizzare raccolte di immagini facciali da internet o da filmati di telecamere a circuito chiuso. Sull'impiego di questa tecnologia, il Garante per la privacy ha multato la società statunitense *Clearview* che con il suo algoritmo raccoglieva le immagini e le trattava per fornire associandoli a informazioni presenti in rete, in tal senso, si veda l'ordinanza di ingiunzione nei confronti di *Clearview AI*, [9751362], 10.2.2022. Il fatto che i dati siano presenti in internet non implica la legittimità della loro raccolta e rielaborazione da parte di soggetti terzi, sul punto si veda anche: Corte di Giustizia, sent. 6.11.2003, causa C-101/01, par. 47; Garante europeo per la protezione dei dati, *EDPS Opinion on the possibility to use Clearview AI and similar services at Europol*, Case 2020-0372.

4.1. Segue: il social scoring

Una tecnologia che può avere pesanti riflessi sulla condizione dell'individuo nel rapporto con l'ordinamento politico consiste nell'impiego dell'IA per l'attribuzione di un punteggio sociale. Sistemi di questo genere, di social scoring, vengono utilizzati in modo massiccio, per esempio, in Cina dove, sia a livello nazionale che locale, attraverso sistemi di IA il comportamento individuale, legato praticamente a tutti gli aspetti della vita privata e personale - il comportamento alla guida, il tempo passato a giocare ai videogiochi, la partecipazione alla vita di partito, le critiche al partito - riceve un punteggio²⁸. Un basso credito sociale, ossia un punteggio basso, comporta una serie di conseguenze come l'impossibilità di ricevere contributi economici, l'impossibilità di lasciare il paese o accedere a determinate scuole o università. Attraverso sistemi di IA di social scoring è dunque possibile realizzare forme di sorveglianza di massa, diventando l'IA uno strumento di governance che converte la vita dei cittadini "in dati"²⁹.

Nel contesto europeo e dunque prescindendo dalla dimensione illiberale e antidemocratica della realtà cinese, in Italia questi sistemi iniziano ad essere utilizzati, per lo più, con finalità di promozione sociale. Sul punto, nel 2022, il Garante per la tutela dei dati personali ha avviato una serie di istruttorie relative a progetti promossi da soggetti pubblici e privati che, mediante meccanismi di profilazione dei propri utenti, prevedono l'attribuzione di un punteggio associato ai comportamenti virtuosi dei cittadini, instaurando una forma di «cittadinanza a punti». Il Garante ha posto dunque l'attenzione su un progetto di analisi della mobilità, avviato dal Comune di Bologna, attraverso il quale i cittadini fornendo i propri dati, in modo volontario e - almeno formalmente - in modo anonimo, avrebbero potuto ricevere una serie di benefici, come degli sconti. Inoltre, il Comune di Bologna si proponeva di attivare una sorta di "portafoglio digitale" attraverso il quale i cittadini, sempre aderendo su base volontaria, avrebbero accumulato "crediti" da spendere in considerazione del proprio comportamento virtuoso³⁰. Altro progetto di credito sociale, giunto all'attenzione del Garante, era proposto dal Comune di Fidenza che nell'ambito dell'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, prevedeva un sistema di valutazione a punti dei nuclei familiari, finalizzato a riconoscere premi, ma anche sanzioni, inclusa, addirittura, la decadenza e/o risoluzione del contratto che, come sottolineato dal Garante della privacy, poteva avere conseguenze gravemente pregiudizievoli su interi gruppi di persone, peraltro vulnerabili³¹.

²⁸ A. VIGORITO, *Sul crinale tra data altruism e social scoring: esperienze applicative della sequenza dati-algoritmi nel nuovo contesto regolatorio europeo*, in *Media Laws*, n. 1, 2023, p. 114; G. SCIASCIA, *Reputazione e potere: il "social scoring" tra distopia e realtà*, in *Giorn. dir. amm.* n. 3, 2021, p. 317 e ss.; T. LAM, *The People's Algorithms: Social Credits and the Rise of China's Big (Br)other*, in A. MENNICKEN, R. SALAIS (a cura di), *The New Politics of Numbers. Utopia, Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 71 e ss.

²⁹ A. S. Y. CHEUNG, Y. CHEN, *From Datafication to Data State: Making Sense of China's Social Credit System and Its Implications* in *Law & Social Inquiry*, vol. 47, 4, p.1137 e ss.

³⁰ Garante della privacy, comunicato stampa 8.6.2022.

³¹ Garante della privacy, comunicato stampa da ultimo citata. Sul punto, Y. CITINO, *Cittadinanza "a punti" e social scoring: le pratiche scorrette dell'era dell'intelligenza artificiale*, in *Diritti comparati*, 22.6.2022.

Anche in altri Paesi europei (per esempio in Germania e Olanda) sono stati sviluppati progetti di social scoring rivolti alla raccolta di dati in settori della vita tra loro molto eterogenei con il fine di attribuire un punteggio ai cittadini relativamente alla loro affidabilità creditizia. Si tratta di sistemi tesi alla profilazione del rischio creditizio che, peraltro, nel caso olandese hanno evidenziato sospetti di frode infondati, causati da un errore dell'algoritmo³².

L'impiego di queste tecnologie è rischioso sia sotto il profilo individuale, perché l'IA attribuendo un punteggio indirizza il comportamento individuale, sia sotto quello sociale, perché innesta meccanismi di controllo diffuso. Per queste ragioni l'IA Act vieta il social scoring quando produca un trattamento pregiudizievole, sfavorevole o discriminatorio di determinate persone fisiche o di interi gruppi di persone fisiche; quando il suo impiego provochi effetti sproporzionati e generi forme di controllo generalizzato su tutti gli aspetti della vita privata dei cittadini, pregiudicando il diritto alla privacy, il diritto al controllo sui dati, nonché - con tutta probabilità - la stessa libertà personale e il diritto al pieno sviluppo della propria persona.

Entro i limiti indicati dall'IA Act, gli algoritmi di social scoring potrebbero quindi essere impiegati per la realizzazione di obiettivi di nudging (c.d. "spinte gentili"), ossia, attività di promozione sociale³³, come per esempio annunciato da ultimo dalla Regione Lombardia che sembra intenzionata ad attivare una tessera sanitaria a punti per incentivare l'adesione a screening sanitari³⁴. D'altra parte, anche in questi casi, in cui il social scoring è utilizzato come strumento di incentivazione positiva può dare vita a forme di discriminazione, escludendo, per esempio, quei cittadini che - magari per condizioni di salute - non possono adottare i comportamenti auspicati o accedere a determinate applicazioni di IA, persone che continuerebbero così ad essere escluse da determinati vantaggi. In definitiva, resta sempre il rischio che gli strumenti di social scoring vengano utilizzati per profilare un ampio spettro di attività, diversi aspetti della vita privata o delle caratteristiche di persone o gruppi e che possano innestare meccanismi di discriminazione e di consolidamento di situazioni di emarginazione di cittadini, già in condizioni di particolare vulnerabilità, aumentando i fattori di disegualianza.

Nel complesso, alcune tecniche di IA sono in grado di incidere su intere categorie e gruppi di individui e introdurre elementi di discriminazione e alterazione dell'unitarietà del concetto di cittadinanza mediante forme di controllo massivo. In questo senso la digitalizzazione può

³² Per ulteriori riferimenti, G. AVANZINI, *Intelligenza artificiale e nuovi modelli di vigilanza pubblica: le esperienze di Francia e Olanda*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3, 2022, p. 323 e ss.

³³ Il tema è molto ampio, in questa sede sia consentito un limitato rinvio a C.R. SUNSTEIN, *Effetto nudge. La politica del paternalismo libertario* (trad.it), Università Bocconi, Milano, 2015, passim. Nella dottrina italiana, M. MARCHESIello, *Nudge, ovvero il tramonto dell'uomo economico*, in *Pol. dir.*, n.3, 2014, p. 497 e ss.; M. CLARICH, *La riflessione scientifica attuale sulla regolazione dei mercati e la prospettiva delle "spinte gentili"*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2-3, 2015, p. 413 e ss.; F. DI PORTO - N. RANGONE, *Cognitive-based regulation: new challenges for regulators? (Regolamentazione su base cognitiva: nuove sfide per i regolatori?)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2013; F. ZAPPINO, *Il paternalismo, tra «proibizione» e «disciplinamento»: un percorso critico nella letteratura contemporanea*, in *Meridiana*, n. 79, 2014, p. 151 e ss. In senso critico, cfr. almeno: A. GRAGNANI, *Nudging e libertà costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2021, in part. 498 e ss.; E. BATTELLI, *Il paternalismo giuridico libertario nella prospettiva dell'autonomia privata tra vincoli strutturali e limiti funzionali*, in *Pol. dir.*, n. 4, 2018, p. 579 e ss.

³⁴ Sull'annuncio dell'assessore al Welfare della Lombardia sull'intenzione di introdurre una tessera sanitaria a punti, V. AZZOLLINI, *Tutti i rischi della cittadinanza a punti*, in *Lavoce.info*, 7.3.2024.

mettere in crisi il concetto di cittadinanza come appartenenza ad una comunità “unitaria” che oggi, invece, può essere facilmente frammentata e graduata.

5. Cittadinanza, diseguaglianze e divario digitale

Individuando una serie di diritti esercitabili a prescindere dalla residenza fisica, dalla cittadinanza politica, dall'appartenenza ad una determinata comunità territoriale, la cittadinanza digitale costituisce un fattore egualitario. Per le sue caratteristiche, la digitalizzazione, infatti, può favorire la realizzazione degli obiettivi di rimozione di ostacoli fisici, personali e socio-economici perché consente di esercitare nuovi diritti di cittadinanza digitale e accedere più facilmente ad alcuni servizi, senza tener conto dall'appartenenza politico amministrativa. Nella sfera pubblica digitale è altresì possibile esercitare diritti che acquistano nuove potenzialità: dalla manifestazione del pensiero, al diritto di informarsi, fino (forse) ad esercitare i diritti associativi, sebbene secondo nuove declinazioni.

In questo senso per il Next Generation la digitalizzazione costituisce uno degli assi portanti del piano di ripresa e resilienza; la transizione digitale rappresenta un'occasione per aumentare sia la produttività sia la coesione territoriale e sociale, ossia, per ridurre i divari di cittadinanza. In questo senso, nel Pnrr nella parte preliminare dedicata alla definizione degli obiettivi, emerge chiaramente l'idea che la digitalizzazione della PA non è fine a sé stessa, ma costituisce uno strumento per colmare i divari di cittadinanza.

Nell'ambito della prima Missione *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo* l'Italia ha investito più di tutti gli altri Paesi dell'UE³⁵ e punta essenzialmente alla transizione digitale della PA con l'obiettivo di far migrare i dati degli applicativi informatici delle singole PA verso un ambiente cloud. Garantendo l'interconnessione tra le base di dati delle PA, l'accesso ai servizi viene basato sul principio “once only”, ossia, sul principio per cui i dati del cittadino, una volta acquisiti, sono a disposizione per sempre e per tutte le amministrazioni. L'obiettivo prioritario della prima Missione consiste nello sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali così da ripensare completamente il rapporto tra amministrazione e cittadini.

La digitalizzazione semplifica indubbiamente l'accesso ai servizi della PA, ma - al contempo - può rappresentare un ostacolo a causa del divario digitale, per cui un'ampia fetta della popolazione è priva dell'accesso alle infrastrutture digitali e/o delle competenze digitali di base necessarie per accedervi. Sottolinea lo stesso Pnrr nella definizione degli obiettivi, che il divario digitale ostacola la partecipazione alla vita democratica, l'accesso al mercato del lavoro e la diffusione dei servizi digitali³⁶.

L'impossibilità di accedere alla rete e l'incapacità di utilizzare gli strumenti tecnologici si traducono in fattori di diseguaglianza, sono «ostacoli» ulteriori che si aggiungono a quei fattori di disuguaglianza sociale già esistenti (e individuati dall'art. 3, co. 2, Cost.) che «di fatto»

³⁵ Alla componente M1C1 *Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA* sono stati destinati 9,72 miliardi di euro, alla componente M1C2 *Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo* sono stati destinati 23,89 miliardi di euro.

³⁶ Pnrr, p. 18-19, reperibile sul [sito istituzionale del Governo](#).

impediscono lo sviluppo della persona e la piena partecipazione alla vita economica del paese³⁷. Peraltro, in un “mondo” digitalizzato, la disuguaglianza digitale può convertirsi in una limitazione nell’esercizio delle libertà, precludendo la possibilità di esercitare una serie di diritti e libertà³⁸ che nella sfera digitale trovano maggiori possibilità di sviluppo come la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di informarsi e di partecipare attivamente al dibattito politico. La digitalizzazione che in linea teorica costituisce un fattore egualitario, si può quindi tramutare in un fattore di discriminazione che finisce per aggravare il divario tra cittadini, producendo, come si vedrà di seguito, un effetto di ulteriore potenziale frammentazione nel godimento dei diritti di cittadinanza. Detto altrimenti, le disuguaglianze e la scarsa coesione sociale, economica e culturale del paese, attraversato da fratture e divari profondi, finiscono per riflettersi sul processo di transizione digitale della società.

5.1. L’accesso alla rete internet

Tra i fattori che causano il divario digitale viene in considerazione preliminarmente la carenza delle infrastrutture, ossia, la carenza di dispositivi e il fatto di risiedere in territori non serviti da connessioni ad alta velocità. Il divario digitale costituisce un aspetto del divario territoriale e di cittadinanza, per cui la Missione 1 del Pnrr, per favorire la coesione sociale, che è obiettivo trasversale alle missioni del Piano, punta a rafforzare la connettività e gli strumenti di cittadinanza digitale.

Per colmare il digital divide occorre, prima di tutto, garantire l’accesso alla rete internet che, vista la pervasività economico-sociale della dimensione digitale, costituisce una condizione per il pieno sviluppo individuale e sociale della persona, tanto che la Dichiarazione dei diritti in internet del 2015 definisce (art. 2) l’accesso alla rete un diritto fondamentale³⁹. Anche il Consiglio per i diritti umani dell’ONU nella Risoluzione sulla Promozione, protezione e godimento dei diritti umani su internet del 2012, riconosce l’accesso ad internet come diritto umano ricompreso nella libertà di opinione e di espressione, di cui all’art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948⁴⁰. In più, il Rapporto *La Rue* del Comitato per i diritti umani dell’ONU del 2011 evidenzia come l’accesso alla rete costituisca una preconditione per l’esercizio dei diritti riconosciuti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo⁴¹.

³⁷ P. PIRAS, *L’amministrazione digitale tra divari e doveri. “Non camminare davanti a me, ma al mio fianco”*, in P.A. *Persona e Amministrazione*, n. 2, 2022, p. 422.

³⁸ A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale fra libertà e uguaglianza*, in *Dir. cost.*, n. 1, 2023, p. 18.

³⁹ Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet a seguito della consultazione pubblica, delle audizioni svolte e della riunione della stessa Commissione del 14.7.2015.

⁴⁰ Risoluzione, *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet*, 29.6.2012, A/HCR/20/L.13.

⁴¹ Rapporto del relatore speciale del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, Frank LaRue, *On the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*, 16.5.2011, doc. A/HRC/17/27, al punto 85 afferma che «internet è diventato uno strumento indispensabile per realizzare una serie di diritti umani, combattere le disuguaglianze e accelerare lo sviluppo e il progresso umano», perciò, «garantire l’accesso universale a Internet dovrebbe essere una priorità per tutti gli Stati. Ogni Stato dovrebbe quindi sviluppare una politica concreta ed efficace, in consultazione con gli individui di tutti i settori della società, compreso il settore privato e i ministeri

La questione di garantire l'accesso alla rete rappresenta una preoccupazione anche a livello europeo, tanto è vero che il *Codice europeo delle comunicazioni elettroniche* (dir. UE 2018/1972, attuata con il d.lgs. 8.11.2021, n. 207) lo qualifica «servizio universale». In questo modo l'Unione impone agli Stati di assicurare un «insieme minimo di servizi» - da calibrare e adattare in base all'evoluzione tecnologica - per tutti gli utenti finali e ad un prezzo abbordabile, ossia, parametrato allo specifico contesto nazionale e, quindi, ai divari territoriali effettivamente esistenti. Nella prospettiva aperta dal Codice, la mancanza di accesso alla rete costituisce quindi un rischio non più tollerabile di esclusione sociale perché «impedisce ai cittadini di partecipare alla vita sociale ed economica» (Considerato n. 212). Inoltre, il reg. UE 2015/2120 stabilisce misure riguardanti l'accesso a una rete *internet* aperta per cui gli utenti finali hanno il diritto di accedere a informazioni in condizioni di neutralità della rete nel territorio dell'Unione. Declinando in concreto il principio di uguaglianza, le norme del regolamento fissano regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a *internet* e tutelare così i relativi diritti degli utenti finali.

A livello nazionale, il CAD prevede che le PA devono favorire la connettività alla rete *internet* negli uffici e luoghi pubblici. In particolare, nel settore scolastico, sanitario e turistico deve essere garantito che una porzione della banda non utilizzata dagli uffici sia messa a disposizione degli utenti, con le modalità di sicurezza fissate dall'AgID. Norme specifiche riguardano inoltre l'accesso delle persone disabili. Già la l. 9.1.2004, n. 4 aveva introdotto l'obbligo per i siti web delle PA di rispettare standard minimi di accessibilità e, successivamente, in attuazione della dir. UE 2016/2102, il d.lgs. 10.8.2018, n. 106 ha introdotto regole armonizzate nel territorio dell'UE, disponendo che i siti web e le applicazioni mobili di tutti gli enti pubblici, dai tribunali, dipartimenti di polizia, ospedali pubblici, università (ecc.), devono soddisfare standard comuni, in modo da favorire e semplificare l'accesso agli strumenti informatici, in particolare, da parte delle persone con disabilità⁴².

Seppure qui solo accennata, la disciplina positiva fa emergere la volontà di garantire, estendere e semplificare l'accesso ad *internet* che, sempre più chiaramente, costituisce un interesse primario della persona consentendo l'esercizio di una serie di poteri e interessi individuali da far valere in rete⁴³. La rete non è solo l'infrastruttura portante della società digitale ma - come osservato - è una dimensione per l'esercizio di diritti, una sfera pubblica digitale di interessi, diritti e - progressivamente - di doveri. Gli utenti sono infatti titolari di diritti esercitati nella sfera digitale ma, grazie ad una disciplina nazionale ed europea sempre più dettagliata, iniziano altresì ad essere riconosciuti come destinatari di doveri: il rispetto della *privacy*, il dovere di un comportamento etico in rete, il divieto di diffondere contenuti illegali, il rispetto dei limiti in materia di e-commerce ecc.

governativi competenti, per rendere Internet ampiamente disponibile, accessibile e conveniente per tutti i segmenti della popolazione» sul punto, A. DE CONNO, *Diritto all'accesso a Internet e digital divide: un nodo ancora da sciogliere*, in *Altalex.it*, 9.3.2023.

⁴² Più approfonditamente sul tema qui solo accennato: G. PASCUIZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, Il Mulino, Bologna, 2021, p.122 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 3940.

⁴³ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 386.

Se queste sono le sue caratteristiche essenziali, la sfera digitale come “comunità” di diritti e doveri assume i contorni di una «formazione sociale», ossia, secondo una definizione generica, è un’organizzazione intermedia tra l’individuo e lo Stato⁴⁴, in cui ai sensi dell’art. 2 Cost. trova «sviluppo la personalità umana». La centralità della persona, che fonda il sistema costituzionale, non è limitata alla condizione individuale ma viene «integrata» dalla dimensione sociale, con la proiezione dell’individuo nei gruppi sociali, in tutti quei gruppi di cui l’uomo è libero di far parte e che sono funzionali al «pieno sviluppo» della propria personalità⁴⁵. In tal senso sembra difficile negare che la dimensione digitale, in cui si svolge ampia parte della vita (lavorativa, sociale e politica) degli individui non costituisca una formazione sociale. Tale inquadramento, non rappresenta una mera speculazione ma è utile per un duplice motivo: sancisce il dovere per la Repubblica di garantire, secondo quanto indica l’art. 2 Cost., i diritti della formazione sociale e i diritti dei singoli nella formazione sociale digitale e, al contempo, sottolinea la strumentalità dell’accesso alla rete rispetto all’esercizio dei diritti.

In questa prospettiva vanno lette le numerose proposte di modificare la Costituzione con l’introduzione del diritto all’accesso alla rete con la modifica dell’art. 21 Cost.⁴⁶, oppure, forse più correttamente, immaginando un diritto sociale di accesso alla rete, con l’integrazione dell’art. 34 della Costituzione⁴⁷. D’altra parte, proprio alla luce dell’art. 2 Cost., che l’accesso ad internet possa essere effettivamente configurato come un nuovo diritto sociale, oppure, che sia una preconditione, un “semplice” strumento per l’esercizio dei diritti e delle libertà, non cambia il fatto che la Repubblica sia tenuta a creare le condizioni di sviluppo individuale⁴⁸. In definitiva, se la rete è un luogo ibrido, reale - virtuale, dove si svolge gran parte della vita umana, allora il problema dell’accesso all’infrastruttura digitale va affrontato - lo si vedrà di seguito - come una questione di inclusione, alla luce dell’art. 3, co. 2 della Costituzione.

⁴⁴ P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in AA. VV., *Dalla Costituente alla Costituzione*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 1998, p. 231; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989.

⁴⁵ P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, Giuffrè, Milano, 1958, p. 838.

⁴⁶ Come proposto da S. Rodotà, l’art. 21 bis Cost. doveva sancire il diritto ad accedere ad internet in condizioni di parità, «con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico sociale» in tal senso, si veda la proposta XVI Legislatura, Disegno di legge costituzionale, Atti parlamentari, Senato della Repubblica, n. 2485, 6.12.2010.

⁴⁷ P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 39 e ss.; P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2011, p. 1 e ss.; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, p. 127 e ss.; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 17; G. D’IPPOLITO, *La tutela dell’effettività dell’accesso ad Internet e della neutralità della rete*, in *Riv. it. di informatica e diritto*, n. 2, 2021, p. 33 e ss. In part., in merito a internet come diritto a prestazione, cfr.: P. PASSAGLIA, *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in *Consulta on line*, n. 3, 2013, p. 15; T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso ad Internet*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2011, in part., p. 8 e ss. Sull’evoluzione dell’inquadramento del diritto di accesso alla rete, in part., G. D’IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21 (bis) al 34bis*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 81 e ss.

⁴⁸ Sulla configurazione di internet come «servizio pubblico universale» e in senso critico sulla possibilità di riconoscere un “diritto” ad internet, P. TANZARELLA, *L’accesso a Internet è fondamentale*, cit., p. 51 e ss.

5.2. Segue: la mancanza delle competenze per accedere alla rete

Connesso spesso in modo inestricabile alla carenza delle infrastrutture, l'altro fattore di divario digitale consiste nella mancanza delle competenze per accedervi, ossia, la mancanza per diversi motivi delle capacità e competenze necessarie per «partecipare alla società dell'informazione»⁴⁹. Questa condizione di svantaggio crea - come osserva J. Rifkin - una «frattura» tra coloro la cui vita si svolge in una sostanziale continuità tra dimensione reale e digitale e coloro che, invece, non hanno mai accesso alla dimensione digitale dell'esistenza⁵⁰. Il divario in tal caso può dipendere da diversi fattori: l'età e il livello di istruzione, l'appartenenza a determinati gruppi vulnerabili, si pensi ai migranti o alla popolazione carceraria. In questi casi, la digitalizzazione che dovrebbe semplificare l'azione amministrativa si trasforma in una limitazione delle capacità del cittadino di esercitare i propri diritti e di interloquire con la PA. La digitalizzazione può risultare opaca può rendere l'amministrazione meno accessibile, può ridurre la capacità di comprensione e interazione, marginalizzando in particolare coloro che non hanno strumenti adeguati⁵¹.

Su questo fronte il Pnrr prevede diversi e consistenti investimenti. Al fine di migliorare i servizi e le infrastrutture digitali implementa l'adozione delle piattaforme nazionali di servizio digitale, con la diffusione di Pago PA, app IO, servizi di notifica e di identità digitale (Spid e Cie). Si tratta di strumenti strategici per rafforzare la cittadinanza digitale. Così, in attuazione del Piano, in tema di semplificazione amministrativa, il d.l. 16.7.2020, n. 76 (conv. in l. 11.9.2020, n. 120) ha generalizzato l'uso dell'identità digitale per cui tutte le amministrazioni locali e centrali devono integrare Spid e Cie come unici sistemi di autenticazione rilasciati e devono altresì integrare la piattaforma pagoPA, con l'obiettivo di uniformare le modalità di pagamento e di riscossione a livello nazionale. In questo modo l'accesso ai servizi informatici e ai pagamenti viene uniformato in tutto il paese e per tutte le amministrazioni. Inoltre, il d.l. 31.5.2021 n. 77 (con. in l. 29.7.2021, n. 108) recante disposizioni in tema di governance del Piano, ha introdotto disposizioni tese ad aiutare anziani e soggetti con disabilità nell'uso dell'identità digitale, in particolare prevedendo la possibilità di delega di una persona di fiducia all'esercizio dei servizi online dell'Inps.

L'altro obiettivo del Pnrr è realizzare interventi di supporto alle competenze digitali dei cittadini mediante percorsi di alfabetizzazione digitale. In tal senso molte misure sono previste nell'ambito della Missione 4 dedicata a *Istruzione e ricerca*, i cui interventi mirano a supportare la popolazione a maggior rischio di subire le conseguenze del digital divide. Sono presenti investimenti in materia di didattica digitale integrata e formazione alla transizione digitale per il personale scolastico con l'obiettivo di potenziare le competenze digitali di insegnamento e apprendimento, sviluppando modelli innovativi di didattica digitale e percorsi di educazione digitale.

⁴⁹ L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ, P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 189 e ss.

⁵⁰ J. RIFKIN, *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano, 2000, p. 21.

⁵¹ A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, cit., p. 3.

Certamente il problema delle disuguaglianze digitali non è nuovo e già la citata *Carta della cittadinanza digitale* riconosce il diritto all'alfabetizzazione informatica dei cittadini e precisa che l'accesso ai servizi digitali deve essere facile, sicuro e accessibile a tutti. Con una disposizione di principio rivolta allo Stato e alle PA, l'art. 8 della *Carta della cittadinanza digitale* ribadisce l'obbligo di promuovere e diffondere la cultura informatica con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili, ossia, minori e alle categorie a rischio di esclusione, con lo scopo di favorire competenze informatiche e l'utilizzo dei servizi digitali delle PA, avvalendosi di mezzi specifici, anche del servizio radiotelevisivo. La disposizione pone particolare attenzione alle categorie di soggetti maggiormente vulnerabili e mira, evidentemente, a limitare il divario digitale.

Altre disposizioni volte a favorire l'alfabetizzazione sono state inserite, in modo non sistematico, in disparati interventi legislativi in materia di istruzione, tra i quali: l'introduzione della multimedialità come abilità da conseguire già dalla scuola primaria e in ciascun ciclo di istruzione⁵², la digitalizzazione dei servizi amministrativi scolastici⁵³ e l'adozione del Piano Nazionale Scuola Digitale (PNSD) che lancia una strategia di innovazione della scuola⁵⁴ e, infine il, Piano Scuola digitale 2022-2026 che, finanziato dal Pnrr, si inserisce nel percorso di trasformazione digitale della scuola avviato negli ultimi anni dalle istituzioni scolastiche italiane. Comunque, il problema dell'alfabetizzazione informatica non riguarda solo i giovani in età scolare, nativi digitali, ma riguarda diverse fasce della popolazione per l'età avanzata o per condizioni di vulnerabilità economico - culturali. In ogni caso appare evidente che lo strumento più diretto per colmare il divario digitale inizia dalla diffusione di una cultura della digitalizzazione il cui veicolo è necessariamente la scuola.

Sull'accesso ad internet e sull'acquisizione delle conoscenze per accedervi, la Corte costituzionale non ha avuto molte occasioni per pronunciarsi e, comunque, non si è spinta nel senso di riconoscere un diritto sociale alla rete, sulla scorta invece di ampia dottrina che - come osservato (al § 5.1) - propende per questa soluzione. Nelle invero rare occasioni in cui la Corte costituzionale è intervenuta ha ricondotto l'accesso ai mezzi informatici a una materia «a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico»⁵⁵. Pur riconoscendo la cultura informatica come oggetto di interesse della Repubblica, tenuta al suo potenziamento secondo il principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., il giudice delle leggi non riconosce internet come diritto sociale e non collega il problema della mancanza di infrastrutture e conoscenze informatiche al diritto all'istruzione⁵⁶. La Corte costituzionale non chiarisce se esista un obbligo per la Repubblica di intervenire al

⁵² D.lgs. 19.2.2004, n. 59.

⁵³ Art. 10-11, d. l. 18.10. 2012, n. 179 (c.d. decreto Crescita 2.0), conv. in l. 17.12.2012, n. 221.

⁵⁴ Introdotto dall'art. 1, co. 56-59, l. 13.7.2015, n. 107.

⁵⁵ Sent. 307 del 2004, Considerato in diritto n. 3.1, sulla pronuncia, in part., A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2004, p. 3221 e ss. Sullo stesso tema la Corte costituzionale è tornata, senza novità significative, con la sent. n. 145 del 2005.

⁵⁶ L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet, tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Pol. dir.*, n. 2-3, 2012, p. 278-279; L. NANNIPERI, *La dimensione costituzionale del digital divide*, cit., p. 201; M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 67; A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *I diritti fondamentali nella transizione digitale*, cit., p. 23.

fine di rimuovere il gap digitale mentre si limita a riconoscere che esiste un interesse alla cultura informatica.

Tuttavia, è invero difficile non ricondurre la mancanza dell'accesso alla rete e delle conoscenze digitali per usufruirne ad un diritto sociale emergente che trova fondamento, non solo nel principio fondamentale dell'art. 9 Cost. ma nel suo logico svolgimento, ossia, negli interventi cui la Repubblica è tenuta ai sensi degli artt. 33 e 34 Cost. Del resto, le politiche concrete, sebbene in modo non sistematico, affrontano la questione del digital divide proprio dalla prospettiva dei percorsi educativi e dei servizi digitali per l'istruzione. Altresì, secondo il Pnrr, la transizione alla società digitale richiede necessariamente di essere accompagnata da un processo educativo della popolazione la cui partecipazione attiva nella società e nell'economia non può prescindere dalla sfera digitale. Tali interventi trovano quindi la propria giustificazione costituzionale nell'ambito di quelle azioni a favore dell'istruzione, azioni cui la Repubblica è tenuta in base agli artt. 33 e 34 Cost., al fine di consentire l'avveramento degli obiettivi fissati dagli artt. 2 e 3 co. 2 Cost.⁵⁷, ossia, la costruzione di quella società "prefigurata in Costituzione", oggi sempre più ibrida, che - per non smentire lo "spirito" dei principi fondamentali - deve tendere al costante superamento e rimozione degli ostacoli allo svolgimento della personalità individuale, alla partecipazione alla vita economica, sociale e democratica.

6. Alcune note conclusive

Nel complesso e limitatamente a quanto qui interessa, per ora il Pnrr ha raggiunto diversi degli obiettivi tra milestones e target, tra i quali la riforma "Cloud first" e interoperabilità, con l'introduzione di obblighi e incentivi per il passaggio al cloud da parte delle PA e la costituzione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che è l'infrastruttura tecnologica necessaria a garantire l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle PA e dei gestori di servizi pubblici. Consentendo ad ogni ente di rendere fruibili i propri dati tramite il ricorso a interfacce digitali, questo obiettivo pare essere forse il più significativo per ridurre i costi di gestione e i costi del procedimento amministrativo, semplificando l'azione amministrativa e l'interlocuzione tra le PA e tra cittadini e PA.

Tuttavia, guardando al futuro, non si può non tenere presente che la transizione digitale è un obiettivo di lungo termine che continuerà a richiedere investimenti nazionali ed europei, come sottolineato da M. Draghi nel *Rapporto sul futuro della competitività dell'industria europea* in cui ha evidenziato che, se l'UE vuole colmare il gap tecnologico, in particolare verso gli Stati

⁵⁷ Cfr. almeno senza pretese di esaustività: Q. CAMERLENGO, Art. 33 - 34, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 333; G. FONTANA, Art. 33, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, p. 675 e ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento, istruzione, scuola*, in Id., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 675 e ss.; A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, ESI, Napoli, 2012, p. 1291 ss.; M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 97 e ss.; F. BENVENUTI, *L'Università: autonomia e decentramento*, in *Universitas*, I, 1980, p. 48; A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 25-28 e ss.; M. BEVENUTI, *L'istruzione come diritto sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, Jovene, Napoli, 2014, p. 166 e ss.

Uniti, deve continuare ad investire in transizione digitale⁵⁸. Per digitalizzare la società europea non bastano gli investimenti dei singoli Stati nazionali ma c'è piuttosto bisogno di una mobilitazione che riguardi l'Unione europea, immaginando politiche meno rigoristiche, investimenti e una programmazione che orienti le scelte delle amministrazioni pubbliche e gli investimenti dei privati⁵⁹.

Per il suo impatto economico sociale, la transizione digitale rappresenta una questione sociale e di equità e, quindi, per realizzarla realmente sono necessari forti investimenti ed uno sforzo di programmazione che non si può fermare al Pnrr. Se si intende contrastare la disuguaglianza e limitare il divario di cittadinanza, rafforzando la coesione territoriale e sociale è necessario un *patto* di solidarietà: una finanza e un debito comuni e, sul modello del Pnrr, una programmazione per obiettivi strutturale e non episodica.

In un contesto di recessione economica costante, continuare a dare prevalenza a logiche competitive e rigoriste crea un fertile terreno di coltura per politiche fortemente identitarie, che facilmente tornano a proporre un'idea di cittadinanza nazionale come fattore discriminante nei processi di inclusione. Al contrario, rafforzare i diritti di cittadinanza digitale è un modo per colmare il divario di cittadinanza e *attuare* la solidarietà. Le più recenti politiche in materia di digitalizzazione e il Pnrr hanno iniziato a tracciare questa strada che può essere perseguita solo grazie ad una chiara volontà politica di coesione nazionale ed europea, però offuscata nell'attuale scenario politico da dilaganti pressioni sovraniste e populiste.

⁵⁸ *The future of European competitiveness*, Part A | A competitiveness strategy for Europe, September 2024, p. 20.

⁵⁹ Secondo il Rapporto sarebbero necessari 700-800 miliardi l'anno da investire per essere competitivi rispetto a Cina e Stati Uniti, sul punto si veda il Capitolo 5, della parte A, p. 59 e ss. Sembra quindi necessario abbandonare il paradigma di sviluppo neoliberale e aprire invece ad un massiccio intervento pubblico per sostenere i privati, che investono in transizione energetica e digitale e forniscono servizi sociali e di pubblica utilità. In questo senso, da tempo, gli economisti keynesiani sostengono che le democrazie occidentali devono riprendere il controllo sull'economia; il capitalismo ha infatti finito per «occupare progressivamente e in maniera predatoria quegli spazi lasciati vuoti dalla politica» così, ex multis, E. CHIAPPERO-MARTINETTI, *Democrazia e sviluppo umano sostenibile*, in ID. (a cura di), *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e futuro del capitalismo*, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 20; F. SARACENO, *L'Europa e un ruolo per la mano pubblica*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 2/2023, p. 102 e ss.; F. BARCA, E. GIOVANNINI, *Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare*, Laterza, Roma-Bari, 2020, p. 3 e ss.

MARILENE LORIZIO*

La digitalizzazione nel settore sanitario**

ABSTRACT (EN): The healthcare sector has been very interested in the digital revolution, which is profoundly renewing its paradigm, promoting the transition from a reactive orientation, based on the treatment of pathologies, to a proactive orientation, focused on prevention, which is essential for preserve its nature as a public service. However, this raises new and relevant ethical and legal issues, which must be resolved to allow a deep change of the healthcare system, finalized to revise the idea of healthcare services.

ABSTRACT (IT): Il settore sanitario è risultato molto interessato dalla rivoluzione digitale, che ne sta rinnovando profondamente il paradigma, promuovendo il passaggio da un orientamento di tipo reattivo, impostato sul trattamento delle patologie, a un orientamento proattivo, imperniato sulla prevenzione, fondamentale perché la sanità conservi la sua natura di servizio pubblico. Ciò solleva nuovi e rilevanti interrogativi di natura etica e giuridica, che vanno affrontati per consentire una profonda metamorfosi del sistema sanitario, che giunga a ridisegnare l'idea stessa di prestazione sanitaria.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Digitalizzazione e settore sanitario. – 2.1. Il PNRR. – 2.2. Applicazioni digitali nel settore sanitario. – 3. Digitalizzazione e sanità: un cambio di paradigma. – 4. Criticità. – 5. Etica e digitalizzazione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

La digitalizzazione e la connettività sono ormai diventate caratteristiche fondamentali di un numero di prodotti e servizi in costante aumento; moltissimi aspetti della vita quotidiana contemplano il ricorso a tecnologie digitali, che permeano sempre di più tutte le nostre relazioni. Si impiega a questo proposito il termine *economia digitale*, che fu usato per la prima volta da Don Tapscott nel suo lavoro del 1995 *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. Il ricorso a tali tecnologie sta modificando l'intero paradigma di settori come la finanza, il lavoro, la salute, il marketing e infatti la maggior parte dei Paesi - occidentali e non - sta cercando di sviluppare e potenziare sistemi basati sulle tecnologie digitali nei diversi settori chiave quali la sicurezza e la difesa, l'energia, l'istruzione e la sanità, anche se le tecnologie digitali non si diffondono allo stesso tasso nell'economia e nella società¹.

Sotto il profilo economico, la trasformazione digitale delle imprese rappresenta un aspetto strategico per la resilienza e la competitività dell'economia nazionale. Infatti, i paesi che hanno intrapreso in modo strutturale la scelta della trasformazione digitale sono risultati anche quelli

* Professoressa associata di Economia politica – Università degli Studi di Foggia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ B KELLY, D. PAPANIKOLAOU, A. SERU e M. TADDY, *Measuring Technological Innovation over the Long Run in American Economic Review: Insights*, N.3(3), 2021, pp. 303-320.

più capaci di realizzare nuove occasioni di crescita e di potenziare considerevolmente la loro posizione e le loro performance nell'arena internazionale. Le imprese di qualsivoglia dimensione seguitano ad affrontare costi notevoli in investimenti in tecnologie digitali², soprattutto per i cosiddetti "abilitatori digitali". Due tra questi sono rappresentati dall'intelligenza artificiale³ e dalla *blockchain*⁴: stime riportate nel Piano UE 2018 sull'intelligenza artificiale della Commissione europea, circa gli esiti del ricorso all'intelligenza artificiale⁵, prevedono incrementi fino al 40% della produttività dell'industria, avanzamenti e maggiore efficienza del settore sanitario⁶, una migliore inclusione delle persone disabili. Per quanto concerne la *blockchain*, si tratta di un registro digitale attraverso cui sarà possibile accedere agevolmente a file sanitari, legali e tecnici condivisi, incidendo in profondità su due settori, il settore finanziario - riducendone i costi ed il rischio di frode e di riciclaggio ed elevando in tal modo la fiducia nei servizi relativi - e il settore sanitario, accrescendo l'efficienza amministrativa dei registri sanitari e consentendo un più agevole accesso ai dati sanitari dei pazienti, nel rispetto della privacy. Non sarà però sufficiente dotarsi di strutture, sistemi e dispositivi per beneficiare automaticamente dei vantaggi dell'innovazione digitale, in quanto è piuttosto la combinazione tra le varie tecnologie a rappresentare la condizione prima per l'appropriazione delle potenzialità del digitale.

² D.G.N. ANDREWS e C. TIMILIOTIS, *Digital technology diffusion: A matter of capabilities, incentives or both?* in *Oecd economics department working papers*, n. 1476, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 79-158.

³ Secondo la definizione del Financial Stability Board (FSB), l'intelligenza artificiale rappresenta l'insieme di teorie e algoritmi che permettono ai sistemi informatici di eseguire funzioni che usualmente presuppongono l'intelligenza umana (percezione visiva, identificazione vocale o interpretazione di un testo considerando il suo contesto) e che a volte amplificano queste capacità. Il riferimento è a sistemi che mostrano un comportamento intelligente analizzando l'ambiente circostante e intraprendendo azioni, con un certo grado di autonomia, per raggiungere obiettivi specifici. L'intelligenza artificiale rappresenta l'aspetto forse più rivoluzionario dell'innovazione digitale; il progresso nella capacità di calcolo, la sempre crescente utilizzabilità e disponibilità di dati e i perfezionamenti negli algoritmi la hanno resa una tecnologia strategica ed estremamente rilevante. Cfr OECD, *Artificial Intelligence in Society*, OECD Publishing, Paris, 2019, p 152.

⁴ Per *blockchain* si intende una tecnologia basata su un registro condiviso in cui le transazioni che hanno luogo tra soggetti che fanno parte di una rete vengono catalogate in modo trasparente - perché le informazioni sono accessibili a tutti i partecipanti alla rete, e sono quindi verificabili in qualsiasi momento - sicuro - perché le informazioni sono salvaguardate da un sistema crittografico - immodificabile - perché è pressoché impossibile, o comunque molto difficile cancellare o modificare una informazione immessa, che quindi assume carattere permanente -. La tecnologia *blockchain* genera fiducia grazie al ricorso ad un registro protetto e non falsificabile. Infatti, poiché ogni blocco racchiude la traccia digitale del blocco precedente - dando forma così una catena di blocchi - ciascun blocco non può essere falsificato perché risulta riprodotto su tutti i nodi della rete. La conoscenza diffusa e l'applicazione di tale tecnologia va collocata temporalmente nel 2019 e soprattutto le cosiddette big tech hanno contribuito alla sua propagazione, utilizzo e conoscenza nelle varie comunità, grazie ai loro numerosi utenti. Si tratta di una tecnologia trasversale, che non riguarda, come si è a lungo erroneamente pensato, esclusivamente il settore finanziario, ma si applica in una molteplicità di settori economici e sociali.

⁵ European Observatory on Health Systems and Policies, *Eurohealth: digital health systems*, in *Eurohealth*, World Health Organization. Regional Office for Europe, N. 25 (2), 2019, p.16 ISSN 1356-1030

⁶ Q. MUHAMMAD UMER et al., *Revolutionizing Healthcare: The Transformative Impact of Artificial Intelligence in Medicine*, in *BIN: Bulletin Of Informatics* 1.2, 2023, pp 71-83.

2. Digitalizzazione e settore sanitario

2.1. Il PNRR

In Italia, il sistema economico, politico e sociale ha sperimentato uno sconvolgimento eccezionale sotto il profilo della conversione digitale, soprattutto in occasione della pandemia, che ha evidenziato drammaticamente la necessità di procedere a una riorganizzazione del settore sanitario. Un'evidenza emersa nella confusione e nell'incertezza scaturite dall'emergenza, infatti, è che un sistema-paese più digitalizzato è un sistema-paese più resiliente, oltre che più solido ed efficiente; ad esempio, sicuramente un maggiore orientamento digitale della medicina, così come una diffusione più ampia e sistematica della telemedicina, avrebbe alleggerito alquanto il sistema sanitario nazionale⁷. E infatti, gli ospedali, le imprese, le istituzioni, le scuole che avevano già avviato la digitalizzazione hanno potuto proseguire a fornire i propri servizi, nonostante le problematiche e le criticità della situazione. Era pertanto legittimo auspicare che, a seguito della tragica esperienza della pandemia, fosse ormai acquisita l'opportunità di una evoluzione del sistema sanitario verso una maggiore resilienza e idoneità a fare fronte sia a situazioni eccezionali, quali ulteriori eventuali shock, sia a situazioni più "ordinarie", quali ad esempio i fenomeni demografici attesi. La crisi pandemica ha generato un processo forzato e concentrato di innovazione digitale, che a volte ha rappresentato un'innovazione piena mentre altre volte ha rappresentato un veloce avanzamento di indirizzi e scelte già in parte operativi⁸. Il conseguente e crescente orientamento al digitale di cittadini ed operatori sanitari ha rappresentato l'input primario per una trasformazione della sanità italiana verso un modello di sanità connessa, attenta al territorio e più interessata alle necessità del cittadino, così come delineata nel PNRR, che prevede una serie di massicci investimenti per la digitalizzazione e per una diversa configurazione ed un potenziamento della sanità territoriale. Infatti, risultano numerose le dotazioni abilitanti previste dal PNRR relativamente alla sanità – quella forse più nota è rappresentata dal fascicolo sanitario elettronico 2.0 nelle piattaforme di telemedicina – così come numerosi e da ricordare con attenzione sono i diversi investimenti previsti, sia, ad esempio, nella missione 6 - relativa allo sviluppo infrastrutturale della sanità territoriale – sia nelle altre missioni – come la missione 1, - connettività e sviluppo delle competenze digitali -. Sotto questo profilo, pertanto, l'attuazione del PNRR potrebbe, a regime, riuscire a colmare la profonda e perdurante distanza tra le necessità dei cittadini/pazienti e l'idoneità del sistema sanitario a rispondere a tali esigenze con qualità ed equità, favorendo il superamento delle problematiche peculiari della nostra sanità, dalla contrazione continua della spesa sanitaria in rapporto al Pil alla insufficienza crescente di personale sanitario all'annoso problema legato ai tempi di attesa delle prestazioni.

Appare però necessario soprattutto che il settore, e l'intero paese, siano pronti e capaci sotto il profilo sia tecnico che culturale e giuridico, a confrontarsi con le occasioni e le sfide scaturenti dalle nuove tecnologie. Va considerato che l'accelerazione della trasformazione digitale è

⁷ UNCTAD, *The covid-19 crisis: Accentuating the need to bridge digital divides*, New York, 2020, p.7.

⁸ L. MCKENZIE, *Bridging the digital divide: Lessons from covid-19*, Inside Higher Ed., Washington, DC, 2021, p.28.

proseguita anche dopo la fine del periodo critico rappresentato dalla pandemia ed è anzi diventata una priorità per molti soggetti ed in molti settori⁹, fenomeno favorito dalla trasversalità che caratterizza la digitalizzazione: la trasformazione digitale presenta infatti la particolare proprietà trasversale di rendere le imprese, i lavoratori, i processi e gli ecosistemi più elastici e versatili, ed in tal senso più preparati a fronteggiare condizioni disparate, comprese anche quelle più problematiche. Si parla in proposito di resilienza digitale. Ed è indubitabile che gli esiti di questo flusso innovativo rappresenteranno un elemento determinante dei sistemi economici, politici ed istituzionali del futuro.

2.2. Applicazioni digitali nel settore sanitario

Quando si parla di salute digitale il riferimento comune è alle aziende che si servono di tecnologie innovative per rimodulare l'attività sanitaria focalizzandola sul paziente e fondandola sull'osservazione dei dati¹⁰. Le aziende sanitarie stanno infatti realizzando un percorso di trasformazione digitale verso modelli *data driven*¹¹ peculiari finalizzati ad ottimizzare la cura e l'assistenza sanitaria. Attraverso le tecnologie digitali è possibile ottenere enormi volumi di dati clinici, analizzarli ed ottenerne delle indicazioni utili per processi di *decision making* che risultino caratterizzate da una vigile compliance, efficaci nel favorire la gestione delle aziende sanitarie ed idonee ad offrire ai pazienti un servizio più efficiente e valido. Obiettivo è accrescere l'efficacia clinica affinando le diagnosi e personalizzando quanto più possibile le terapie.

Tra le tecnologie digitali, appaiono molto utili a tal fine i potenziali impieghi della *blockchain* nel settore sanitario. Tramite il suo utilizzo sarà infatti decisamente più agevole e rapido raccogliere tutti i dati e le informazioni sanitarie dei pazienti e sistemarli in ordine cronologico, senza la connessa necessità di trasferire documentazione sanitaria voluminosa quale fascicoli, lastre ecc. Infatti, grazie alle applicazioni della *blockchain*, lo storico sanitario del paziente ed i dati sanitari più recenti potranno essere condivisi in forma celere e protetta tra paziente e medici per ottenere eventualmente un consulto immediato, facilitando la cura e il controllo della salute.

Il settore sanitario è risultato uno dei settori più interessati dalla rivoluzione digitale, a seguito anche dell'invecchiamento globale della popolazione, soprattutto, anche se non esclusivamente, occidentale e delle crescenti malattie croniche legate alla terza età. In relazione a questo aspetto, va considerato che l'Italia si caratterizza, unitamente al Giappone, per la longevità della sua popolazione, oltre ad una bassa natalità, al PIL pressoché arenato da tempo, ad un elevato debito pubblico, e lo segue a ruota per il livello di invecchiamento della popolazione. Pertanto, molte delle dinamiche dei fenomeni sanitari in Italia sono il risultato e la conseguenza delle condizioni demografiche che caratterizzano il paese, che incidono, ad esempio, sulla domanda di cure di malati cronici o sulla richiesta di assistenza sanitaria

⁹ OECD, *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*, in OECD Publishing EU General Data Protection Regulation, Paris, 2018.

¹⁰ A.S., ELIE, N. TREMBLAY, e M. AGOGUÉ, *A multi-level perspective on innovation intermediaries: The case of the diffusion of digital technologies in healthcare*, in *Technovation*, n. 129, Amsterdam, 2024, pp 125-134.

¹¹ OECD, *Data Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, in OECD Publishing, Paris, 2013, p.456.

scaturente dalle categorie più fragili della popolazione. L'incremento atteso delle persone anziane sfocerà – secondo le stime (dati CENSIS)¹² – già nel 2028 in un numero di malati cronici superiore a 25 milioni, e di malati multi-cronici pari a circa 14 milioni. Tale espansione si tradurrà una prevista crescita della spesa per i prossimi 10 anni pari a circa 4 miliardi; in generale la spesa sanitaria pubblica nelle proiezioni di medio-lungo termine, si collocherà attorno ai 140 miliardi di euro nel 2030. L'invecchiamento della popolazione implicherà inevitabilmente anche un aumento delle fragilità, in particolare legate alla non autosufficienza. A tal proposito, delle soluzioni provengono dall'adozione di tecnologie di intelligenza artificiale: soprattutto in Giappone si sta collaudando il ricorso a robot e sensori nell'assistenza infermieristica per moderare l'onere dei "caregiver", cioè l'impegno della famiglia di accudire direttamente i propri cari, e per ridurre contemporaneamente le spese connesse alle cure mediche e all'assistenza. Allo stesso fine sono concepiti elettrodomestici super intelligenti idonei a supplire alla perdita di memoria tipica di persone anziane o affette da Alzheimer come dei segnali sonori o luminosi per indicare loro come e dove ritrovare beni ed effetti personali. L'obiettivo, di incrementare sempre più l'autonomia di queste categorie di persone è considerevole e stimolante, ed anche difficile perché non interessa solo l'aspetto della ricerca e delle applicazioni tecnologiche ma anche le dinamiche politiche e normative che possono favorire o rallentare il potenziamento di tali tecnologie. Il ricorso all'intelligenza artificiale nel settore sanitario risulta importante anche relativamente alla prevenzione di alcune alterazioni nello stato di salute del paziente: ad esempio, in Danimarca¹³, una tecnica di intelligenza artificiale applicata al sistema di chiamate di emergenza consente di salvare vite umane riconoscendo arresti cardiaci, ictus o altre situazioni rischiose relative allo stato di salute in base al suono della voce di chi si rivolge al sistema. Ma l'effetto ad oggi più rilevante e potenzialmente denso di applicazioni ulteriori, conseguente all'adozione di tecnologie digitali nel settore sanitario, consiste nell'abilità dei sistemi di intelligenza artificiale di generare una diagnosi precoce ed una successiva personalizzazione delle terapie, incidendo positivamente sulla ricerca medica¹⁴. L'adozione di tecnologie digitali può infatti sostenere la ricerca in quanto il ricorso ad analisi *data-driven* consente di individuare correlazioni inedite, ottimizzare l'accuratezza diagnostica e, di conseguenza, velocizzare decisioni, risultati e ricerca. Grazie ad una serie di sperimentazioni si è potuto verificare come tecnologie di intelligenza artificiale, attraverso l'analisi e la connessione di immagini mediche quali la risonanza magnetica o la tomografia computerizzata risultino in grado di individuare indizi di malattie come il cancro o l'Alzheimer in fasi molto precoci. Molteplici sono stati gli esperimenti in questo settore; gli esempi che si potrebbero riportare sono moltissimi, così come diffusi sono stati e continuano ad essere i test e le verifiche cliniche. A New York¹⁵, durante una sperimentazione si è testata la celerità e la

¹² Censis – 56° Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

¹³ Artificial Intelligence for Europe - Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2018).

¹⁴ Z. AHMED, R.P. RANJAN e D. HAYES, *Artificial intelligence innovation in healthcare: Literature review, exploratory analysis, and future research*, in *Technology in society*, Elsevier, Amsterdam, 2023.

¹⁵ Artificial Intelligence for Europe, *op. cit.*

precisione di un sistema di intelligenza artificiale nella diagnosi precoce di una serie di tumori; le procedure di analisi ed osservazione del software sono risultate assolutamente distanti e spesso indecifrabili per i medici, ma, in sede di riscontro conclusivo, i risultati diagnostici del sistema si sono rivelati più precisi. In Austria¹⁶, i radiologi si avvalgono frequentemente di tecnologie digitali basate sull'intelligenza artificiale per identificare tumori in modo più completo, grazie al raffronto immediato di risultati radiologici con altri e diversificati parametri medici del paziente.

Sta emergendo come una tecnologia rivoluzionaria per le sue applicazioni nel settore sanitario e della diagnostica medica l'intelligenza artificiale multimodale. Questa tecnologia appare in grado, superando metodi sinora utilizzati, focalizzati su categorie di dati omogenei, di coordinare e analizzare dati multimodali, derivanti da diverse fonti, come immagini cliniche, informazioni genetiche e cartelle cliniche dei pazienti. In questo modo, esaminando enormi quantità di dati multiformi, l'utilizzo dell'intelligenza artificiale multimodale consente di giungere a conclusioni più esaurienti e precise circa le condizioni di un paziente; la valutazione di elementi articolati e minuziosi e delle reciproche relazioni, che non sempre sono rilevabili senza l'ausilio della tecnologia, produce valutazioni più esatte e terapie personalizzate. Si realizza in tal modo un coordinamento di tutti i sistemi di indagine, che "dialogano" tra di loro al fine di realizzare una visione organica del paziente. In pratica, i sistemi di intelligenza artificiale multimodale possono trarre conclusioni diagnostiche ed indicare la conseguente terapia più idonea considerando contestualmente esiti radiologici finalizzati ad individuare eventuali tumori o lesioni, e raccordandoli con quelli che sono i trascorsi medici del paziente ed il suo profilo genetico. Di fatto, la possibilità di confrontare informazioni sanitarie multidimensionali accresce sensibilmente la precisione diagnostica, il che a sua volta si traduce nella diminuzione di risultati alterati - falsi positivi e falsi negativi - solitamente ricollegabili agli altri procedimenti di accertamento. In questo modo, grazie all'adozione delle tecnologie digitali è possibile pervenire a terapie altamente personalizzate, con il duplice risultato di potenziare l'efficacia delle cure e limitarne gli effetti collaterali. Il ricorso alla intelligenza artificiale in particolare consente di focalizzare l'attenzione sul paziente provvedendo ad un'assistenza altamente personalizzata in quanto impostata su analisi ampie e particolareggiate - effettuate anche a fini predittivi - di dati clinici e immagini diagnostiche, acquisiti e gestiti in conformità alla tutela della privacy prevista dalle regolamentazioni relative¹⁷. Interessanti potenzialità riguardano anche l'utilizzo dell'intelligenza artificiale multimodale nell'analisi delle cartelle cliniche elettroniche, contenenti informazioni trasversali di vario tipo, da cui l'algoritmo appare in grado di trarre relazioni e conclusioni rilevanti, individuando modelli e collegamenti rivelatori di particolari patologie o stati di salute, arrivando a poter predire la possibilità che in un soggetto insorgano malattie croniche come il diabete o le malattie cardiache, e permettendo così efficaci attività di prevenzione. L'analisi ad ampio raggio delle cartelle elettroniche di una collettività di pazienti condotta tramite queste applicazioni può inoltre consentire di individuare insiemi di soggetti

¹⁶ Artificial Intelligence for Europe, *op.cit.*

¹⁷ J.A. JINDAL et al., *Ensuring useful adoption of generative artificial intelligence in healthcare*, in *Journal of the American Medical Informatics Association*, n.31, Issue 6, 2024, pp. 1441-1444.

che presentano condizioni sanitarie analoghe, favorendo soluzioni terapeutiche funzionali e specifiche.

Naturalmente, sussistono anche una serie di difficoltà, tra cui la principale riguarda la qualità dei dati e la reciproca potenziale interazione. Per impiegare in modo efficiente la tecnologia digitale, è infatti essenziale che i dati, seppure di origini differenti, siano però precisi, completi, uniformati e coordinati, ossia archiviati con le medesime modalità. Inoltre, le problematiche riguardanti la privacy e la sicurezza dei dati¹⁸ devono essere regolamentate in modo esauriente ed efficace, posto che vengono adoperate notizie sensibili sulla salute dei diversi soggetti esaminati¹⁹. Risulta pertanto necessario fissare degli orientamenti di carattere etico e prescrittivo per assicurare un impiego corretto di tutte le tecnologie digitali nel settore sanitario, che ne assicurino un uso equo, trasparente e responsabile. Un altro effetto positivo della digitalizzazione riguarda la diffusione e la condivisione della ricerca scientifica tra gli studiosi. Sotto questo profilo, lo studio condiviso e la trasmissione di big data relativi a differenti contesti, circostanze e territori, sta trasformando profondamente il settore sanitario. Il ricorso alle applicazioni di intelligenza artificiale ed agli algoritmi consente infatti agli studiosi di vagliare e verificare celermente la letteratura scientifica relativa ai dati condivisi, giungendo a soluzioni innovative e orientamenti specifici. Un esempio è indicato in un recente studio che ha evidenziato come i modelli di intelligenza artificiale, addestrati su un gigantesco volume di dati concernenti informazioni genetiche e cellulari, abbiano ottenuto risultati considerevoli in ambito biologico, come l'individuazione delle cellule renali note come "cellule Norn". A questo risultato, i modelli di intelligenza artificiale sono pervenuti in sei settimane, laddove l'impegno degli studiosi ha portato al medesimo esito in ben 134 anni²⁰. Parallelamente, la digitalizzazione del settore sanitario sta anche favorendo un'evoluzione del settore farmaceutico, attraverso la possibilità di realizzare trattamenti terapeutici personalizzati ed indirizzati a distinte categorie di pazienti. Questo orientamento ad una terapia più personalizzata e puntuale consente di accrescerne i vantaggi riducendone al massimo gli effetti collaterali. Di fatto, grazie all'uso di tecnologie digitali, una pluralità di ricercatori, istituti di ricerca scientifica e studiosi possono accedere contestualmente ad una pluralità di dati, condividere metodi, informazioni e risultati, e procedere in tal modo più celermente allo studio ed alla sintesi di nuovi farmaci riducendo drasticamente il ciclo di ricerca e realizzazione degli stessi. Secondo dati del Global Health Drug Discovery Institute di Pechino²¹, a seguito della diffusione della digitalizzazione, i tempi di comunicazione delle informazioni tra i vari attori della ricerca sanitaria e farmaceutica sono aumentati di 5 volte rispetto alla situazione pre-digitalizzazione.

¹⁸ OECD, *Recommendations of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Trans-border Flows of Personal Data*, OECD Publishing, Paris, 2013.

¹⁹ M. BAUER, F. ERIXON, M. KROL, H. LEE-MAKIYAMA e B. VERSCHELDE, *The Economic Importance of Getting Data Protection Right: Protecting Privacy, Transmitting Data, Moving Commerce*, European Center for International Political Economy, 2013.

²⁰ C. ZIMMER, A.I. *Is Learning What It Means to Be Alive*, The New York Times, March 2024.

²¹ Il Global Health Drug Discovery Institute (GHDDI) è un istituto di ricerca indipendente e senza scopo di lucro con sede in Cina, che individua e sviluppa approcci innovativi per nuovi farmaci relativi alle malattie più nocive per le popolazioni dei paesi in via di sviluppo e rilascia regolari report sulla trasmissione delle informazioni relative nonché sulla diffusione di malattie e pandemie.

3. Digitalizzazione e sanità: un cambio di paradigma

Il processo di digitalizzazione della sanità sta incidendo fortemente sull'organizzazione e la struttura dell'intero settore e, soprattutto, ne sta rinnovando profondamente il paradigma, promuovendo il passaggio da un orientamento di tipo *reattivo*, impostato su cura e trattamento delle patologie, ad un orientamento *proattivo*, imperniato sulla prevenzione e sulla salvaguardia del benessere collettivo. Da questo punto di vista, la digitalizzazione risulta cruciale nell'indirizzare il settore sanitario a convertirsi ad un nuovo modello organizzativo focalizzato su una medicina personalizzata, preventiva e predittiva invece che uniformata e caratterizzata da un'operatività di risposta piuttosto che di prevenzione; tale trasformazione favorisce una crescente ottimizzazione della prestazione ed assistenza sanitaria ed un connesso miglioramento delle aspettative di salute della popolazione, poiché in questo diverso scenario l'attività sanitaria non appare orientata soprattutto a curare e ristabilire persone che già accusano malattie e disturbi di vario genere, ma a tutelare, attraverso la prevenzione, la salute della collettività. Infatti, grazie al ricorso al digitale, è possibile impostare un procedimento di assistenza peculiare che si snoda attraverso tre passaggi cruciali: l'osservazione costante e personalizzata delle condizioni di salute, l'indagine predittiva mirata all'individuazione delle complicazioni ancor prima che si palesino e la personalizzazione delle terapie in base a tutte le distinte informazioni raccolte relative a ciascun paziente. Le tecnologie digitali, analizzando ampie quantità di dati sanitari per individuare elementi di rischio, consentono e favoriscono il passaggio a questo diverso, più efficiente ed equo paradigma. L'orientamento ad una forma di assistenza sanitaria più proattiva si traduce, a regime, in un prevedibile miglioramento dei servizi sanitari ed una maggiore qualità della vita dei pazienti, da un lato, ed in una progressiva riduzione dei costi relativi al sistema sanitario, dall'altro, nella misura in cui si riesce a prevenire il verificarsi di patologie che necessitano di interventi e terapie impegnativi e dispendiosi. Di fatto, il ricorso al digitale in medicina, favorendo un controllo continuo dei soggetti grazie alle nuove tecnologie, da un lato, modifica il concetto stesso della prestazione medico-sanitaria e, dall'altro, incide profondamente sulla visione di "cura" rispetto alla percezione sinora diffusa; infatti, in uno scenario caratterizzato dalla predittività e personalizzazione del servizio sanitario, i pazienti perdono la natura "passiva" di dipendenza dal personale medico per trasformarsi in collaboratori attivi che concorrono alla tutela ed alla cura della loro salute, nella misura in cui l'utilizzo dei mezzi e delle informazioni digitali permettono loro di conoscere con accuratezza il proprio stato di salute e di assumere scelte informate sul proprio benessere²². Questo ruolo più attivo che la digitalizzazione attribuisce al paziente implica la necessità di investire nella formazione delle competenze dei cittadini per garantire l'equità della sanità digitale e non produrre disparità nell'accesso ai servizi sanitari.

La focalizzazione delle prestazioni sanitarie sulle attività di prevenzione – approccio proattivo – piuttosto che solamente su quelle di cura – approccio reattivo – risulta inoltre cruciale perché

²² M.W. CONDRY e X.I. QUAN, *Digital health innovation, informatics opportunity, and challenges in IEEE engineering management review*, n. 49.2, 2021, pp. 81-88.

la sanità conservi la sua natura di servizio pubblico, scongiurando un fenomeno sempre più manifesto, rappresentato dalla cessione graduale ma continua dei servizi sanitari al settore privato, che, invece, è fisiologicamente orientato verso un criterio reattivo. Infatti, le aziende sanitarie private hanno come obiettivo il perseguimento del profitto, la cui ampiezza risulta strettamente correlata al *numero* – alla quantità - di malati e malattie, di giorni di ricovero e di entità di interventi chirurgici; pertanto, esse non sono interessate a potenziare le attività di prevenzione in quanto non conformi alle loro finalità. Una sanità pubblica focalizzata invece sulla prevenzione e sulla diagnosi precoce, e quindi sul contenimento e sulla contrazione del numero di malati e malattie, consegue simultaneamente due risultati rilevanti: un'apprezzabile riduzione delle spese sanitarie ed un maggior benessere della collettività, esprimendo in tal modo appieno la sua natura di servizio pubblico. E non è un caso se la contrapposizione tra queste due opposte concezioni della sanità sia emersa in misura via via crescente nel tempo, parallelamente e contestualmente alla sempre maggiore scarsità relativa delle risorse attribuite alla sanità ed alla conseguente e corrispondente variazione dei parametri, dei fini, delle visioni e delle strategie che hanno interessato ed a volte snaturato nel tempo le politiche pubbliche sanitarie. L'estrema rilevanza delle attività di prevenzione nel settore sanitario, unitamente all'importanza di un servizio sanitario più diffuso e strutturato, è emersa a seguito delle difficoltà ricollegabili alla pandemia da covid²³; anche se la realizzazione di tali obiettivi è chiaramente legata ai processi di digitalizzazione, va rilevato che proprio in occasione della diffusione della pandemia è stata registrata una ridotta efficacia delle tecnologie digitali, in termini proprio di capacità predittive; infatti la possibile propagazione del contagio, anche una volta conosciuta la sua estensione in Cina, non è stata correttamente misurata dagli algoritmi, che, evidentemente, vanno meglio ed incessantemente addestrati e perfezionati. Resta il fatto che la digitalizzazione della sanità implica necessariamente l'adozione di modelli di governance innovativi in quanto basati sui dati, quindi *data driven* e *data informed*, con conseguente ottimizzazione delle scelte terapeutiche, fondate sulla conoscenza e sull'osservazione di informazioni sanitarie complete, aggiornate e strutturate, il che favorisce sia il monitoraggio e la valutazione dei servizi prestati che la governance e l'organizzazione del sistema sanitario.

4. Criticità

La realizzazione di un sistema sanitario digitale passa per l'implementazione delle iniziative digitali previste dal PNRR (dalla Telemedicina al fascicolo sanitario elettronico) e per il loro coordinamento nelle attività di cura e assistenza, conoscendone potenzialità e limiti. Ad oggi, l'integrazione delle fonti dei dati, la loro strutturazione e gestione per renderli reciprocamente compatibili ed omogenei rappresentano le difficoltà maggiori cui fare celermente fronte. Appare inoltre strategico per una efficiente trasformazione digitale procedere alla integrazione ospedale – territorio, per assolvere efficientemente gli obiettivi del PNRR di digitalizzazione degli ospedali e di consolidamento dell'assistenza sanitaria territoriale. Per le strutture sanitarie

²³ J. GRAAFSMA et al., *The use of artificial intelligence to optimize medication alerts generated by clinical decision support systems: a scoping review*, in *Journal of the American Medical Informatics Association*, n.31, Issue 6, 2024, pp. 1411-1422.

le risorse economiche disponibili rappresentano un ulteriore grande ostacolo nella trasformazione digitale, unitamente alla ridotta formazione e abilità nell'utilizzo degli strumenti relativi, che vanno comunque coordinati con i sistemi informatici già in uso. Va inoltre considerato che dalla digitalizzazione possono anche derivare una serie di conseguenze peculiari non confacenti ad una evoluzione di tipo inclusivo del settore sanitario nella misura in cui il ricorso alle nuove tecnologie possa tradursi in un (1) eccessivo risalto e rilevanza attribuiti ai risultati delle prestazioni dei servizi sanitari con conseguente (2) indebolimento del rapporto fiduciario medico- paziente, che continua ad essere essenziale nell'ambito delle prestazioni sanitarie; (3) inoltre non possono con certezza escludersi errori nelle diagnosi frutto delle applicazioni digitali e (4) il ricorso a tali tecnologie potrebbe incidere sulla percezione della valutazione clinica fondata sull'esperienza e la pratica professionale. Resta il fatto che l'adozione del digitale e delle nuove tecnologie, accelerata dalla pandemia, oltre a trasformare le modalità di somministrazione dei servizi sanitari ha inciso fortemente sulla struttura organizzativa del settore, basata sempre più sui *big data* ed avviata ad un potenziamento *data driven*. Anche sotto questo profilo emergono delle problematiche, nella misura in cui bisognerà affrontare e risolvere una serie di ostacoli e difformità riconducibili alla esecuzione di prestazioni fondate su (5) dati di frequente non omogenei e quindi difficilmente comparabili, condizioni che da un lato complicano le capacità di reazione e coordinamento in caso di crisi e dall'altro compromettono la efficienza nella prestazione dei servizi sanitari. Infine, appare altrettanto rilevante in questo come in altri contesti (6) la questione dell'inclusione digitale. La diffusione della pandemia ha posto in ampia evidenza tutte le problematiche legate al "digital divide"²⁴, che in ambito sanitario si traduce in un aumento delle disuguaglianze e degli episodi di esclusione ed emarginazione sociale tra i cittadini fruitori dei servizi sanitari; tali problematiche vanno risolte attraverso politiche e provvedimenti concertati per favorire la diffusione delle innovazioni digitali. Ed infatti una frazione importante delle risorse predisposte dall'Unione europea è indirizzata a facilitare la trasformazione digitale²⁵.

Più in generale, le problematiche relative al digitale qualsiasi sia il settore di riferimento, e che quindi riguardano anche ma non solo la sanità, possono essere identificate nella ridotta fiducia nel digitale e nella connessa sensazione di insicurezza suscitata dalla diffusione delle nuove tecnologie, problematiche che potrebbero in qualche modo frenare l'espansione dei programmi di potenziamento ed innovazione digitale. L'esempio più comune riguarda la trasmissione online di informazioni sanitarie piuttosto che finanziarie o relative all'istruzione, che potrebbe favorire la diffusione e l'utilizzo dei dati personali. Tramite il web, questi dati possono essere trasferiti celermente ed agevolmente a soggetti terzi operativi in altre giurisdizioni. Questo passaggio può compromettere la privacy se i dati personali dei cittadini vengono trasferiti in giurisdizioni che non presentano livelli di tutela della privacy equivalenti a quelli nazionali. Va considerato che la cosiddetta "fiducia digitale" costituisce un elemento fondamentale per qualsiasi prodotto o servizio digitale, ed ha una natura alquanto instabile,

²⁴ A. RAMSETTY e C. ADAMS, *Impact of the digital divide in the age of covid-19*, in *Journal of the American Medical Informatics Association* 27, 2020, pp 1147-1148.

²⁵ European Observatory on Health Systems and Policies, *Eurohealth: digital health systems*, in *Eurohealth, World Health Organization. Regional Office for Europe*, N. 25 (2), 2019, p.16 ISSN 1356-1030.

ricollegabile alla insufficiente conoscenza delle potenzialità e caratteristiche reali delle tecnologie digitali.

5. Etica e digitalizzazione

Sicuramente l'innovazione digitale ha una portata profondamente dirompente, che accanto a effetti positivi implica anche rischi imprevedibili; tutte le innovazioni tecnologiche hanno storicamente comportato una serie di riflessioni di natura etica e giuridica, che evidentemente riguardano anche la digitalizzazione. Molto si è dibattuto e si continua a dibattere circa le implicazioni etiche del digitale²⁶. In campo sanitario, la selezione dei dati, la loro osservazione ed utilizzo responsabile, la trasparenza e comprensibilità degli algoritmi impiegati e la tutela della privacy del paziente rappresentano altrettante sfide strategiche, che esigono principi etici condivisi e regolamentazioni solide. Particolare attenzione va anche posta per evitare situazioni di discriminazione, derivanti da una raccolta erronea, falsata o parziale dei dati con cui si addestra l'algoritmo, oppure riguardanti le difficoltà di accesso alle nuove tecnologie per una parte emarginata della popolazione, che non dispone degli strumenti e/o delle competenze per utilizzarle.

Un importante aspetto da considerare è dato dal fatto che le tecnologie digitali hanno una natura profondamente diversa dalle altre tecnologie con cui sino ad oggi ci si è confrontati: queste ultime rappresentano un oggetto, un mezzo che l'uomo impiega, laddove il digitale in sé è un ambiente, un ecosistema, e molte tecnologie digitali, come l'intelligenza artificiale, sono un agente, che media tra noi e l'ambiente. E questa funzione comporta a volte indicazioni e/o suggerimenti, forme leggere e non sempre percepibili di manipolazione, che a lungo andare potrebbe rivelare una natura e diffusione pericolosa e pervasiva. Certo, l'affermazione delle tecnologie digitali è incontenibile e, sotto alcuni aspetti, anche utile, ma occorre individuare un appropriato equilibrio tra trasformazione tecnologica e progresso umano. Di fatto, la relazione tra uomo e tecnologia si svolge tra un elemento digitale e uno umano, collegati tra di loro. L'elemento digitale è diretto all'attività di "digitalizzazione della conoscenza", impiegando modelli matematici in grado di acquisire informazioni da dati anche non omogenei, in modo da consentirne un utilizzo più celere ed agevole. L'elemento umano beneficia di tale conoscenza e consegue in questo processo una peculiare consapevolezza, che rappresenta la condizione necessaria per l'assunzione responsabile delle decisioni finali. Si tratta di una funzione squisitamente umana, e la caratteristica di responsabilizzazione che la contraddistingue si traduce in una relazione etica tra le parti coinvolte. Le considerazioni etiche relative alle tecnologie digitali sono alla base del processo di trasformazione digitale della società e dell'economia, al fine di realizzare quello che viene definito un nuovo "umanesimo digitale", secondo un paradigma *human technology oriented*, che prevede la tecnologia al servizio della persona, il che comporta che gli "abilitatori" al massimo possono essere di supporto all'uomo -

²⁶ European Commission, *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence, set up by the European Commission, 2019.

che rimane al centro della trasformazione digitale – nell’ assumere decisioni eticamente responsabili, ma non sostituirlo²⁷.

Questo prevede anche una profonda modifica dello strumentario necessario alla governance di una società digitale, che ad oggi manca; è infatti ragionevole assumere che gli stati nazionali non siano in grado, con i mezzi attualmente a loro disposizione, di garantire i “nuovi” diritti dei cittadini, dalla tutela della privacy digitale alla proprietà di beni digitali²⁸. In questa prospettiva, la funzione delle istituzioni e della regolamentazione va ben oltre il pur indispensabile potenziamento permanente delle competenze relative, ma richiede soprattutto un grandissimo impegno ed attenzione nel disciplinare ed orientare la conversione al digitale assicurando la centralità e la tutela di aspetti e qualità umane come la fiducia, la responsabilità e la sicurezza. Le trasformazioni sociali, giuridiche, etiche, economiche legate allo sviluppo e all’adozione delle tecnologie digitali sono continue, incessanti, dettagliate e complesse e si proiettano nel futuro; si tratta di una vera e propria rivoluzione, che però non può prodursi senza regole, senza direzione²⁹. Infatti, soprattutto in considerazione delle immense potenzialità che, unitamente ai “nuovi” rischi, contraddistinguono la trasformazione digitale, sarebbe assolutamente inaccettabile che non si realizzino regolamentazioni grazie alle quali riuscire a cogliere queste opportunità. Il che significa che una regolamentazione appropriata non dovrebbe avere un orientamento strettamente difensivo e restrittivo, limitandosi alla tutela contro rischi che continueranno a prodursi ed a modificarsi con una velocità cui sarà difficile tenere dietro - approccio non positivo per una crescita economica digitale, e che si traduce in un ritardo rispetto ad altri player globali - ma dovrebbe anche essere proattiva e consentire di sfruttare i benefici associati ad una società digitale. Vanno correttamente bilanciate innovazione e tutela, temperando l’esigenza di innovare e salvaguardare una maggiore efficienza con la tutela della privacy e della protezione dei dati di cittadini e imprese. La regolamentazione non dovrebbe limitarsi a “domare” l’innovazione, ma invece ad orientarla in modo da metterne a frutto i vantaggi sociali ed economici controllandone contestualmente i rischi. E questo delicato equilibrio appare tanto più importante nel settore sanitario, per evitare di perdere una serie di opportunità offerte dal digitale, che hanno la possibilità di migliorare l’efficienza del settore e la salute e il benessere della popolazione. Si tratta di una sfida per le istituzioni, le legislazioni ed il diritto di enorme portata e responsabilità, poiché quello che si decide oggi inciderà sulle scelte e sulla qualità di vita non solo delle attuali, ma soprattutto delle future generazioni. Assume pertanto una rilevanza strategica la capacità e la volontà dei Governi di coordinarsi ed equipaggiarsi per modellare ed orientare il digitale prima che sia il digitale a modellare ed orientare noi.

²⁷ A. AGRAWAL, J. GANS e A. GOLDFARB, *The Economics of Artificial Intelligence. An Agenda*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 2019.

²⁸ L’Occidente è stato storicamente caratterizzato dall’avvicinarsi di riforme giuridiche da cui sono scaturite le istituzioni ed i diversi modelli di governance. Si prospetta adesso una ulteriore, per nulla semplice ma necessario rinnovamento in termini giuridici per regolamentare un fenomeno completamente nuovo ed inedito quale la realtà digitale in modo da sfruttarne i benefici minimizzandone i rischi.

²⁹ J. LANIER, *Who owns the future?*, Simon and Schuster, New York, 2014.

6. Conclusioni

Il sistema sanitario attraversa una fase complessa di cambiamento, caratterizzata dall'adozione di innovative tecnologie digitali. Il passaggio a un modello di sanità sostenibile implica una trasformazione profonda della concezione delle attività di cura ed assistenza, resa possibile dal ricorso alle nuove tecnologie e alla digitalizzazione, che rappresenta il fulcro attorno a cui ruota l'intera riconfigurazione della sanità. La transizione ad una sanità connessa, economicamente e socialmente sostenibile, si presenta difficile e complessa e richiede uno sforzo collettivo, ad opera di tutti gli attori coinvolti, che non si limiti alla *compliance*, ma preveda anche un coinvolgimento diretto e consapevole. La portata di tale rivoluzione è infatti enorme, ma appare ormai acquisito dalla maggior parte dei centri studi e delle organizzazioni internazionali, come l'OECD, che la sanità digitale sarà risolutiva per un maggior benessere e una migliore salute della popolazione, grazie ad un'assistenza sanitaria personalizzata, preventiva e focalizzata sul paziente. Tale trasformazione solleva però nuovi e rilevanti interrogativi di natura etica e giuridica, dalla tutela dei dati alla *privacy* alla equità nell'accesso alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, che vanno affrontate e definite celermente. Si tratta di procedere a un utilizzo equilibrato e consapevole delle tecnologie digitali per trarne i massimi vantaggi, riducendo quanto più possibile i rischi e i divari che potrebbero derivarne. In questo senso, il ricorso alle tecnologie digitali rappresenterebbe l'input di un percorso di drastica metamorfosi del sistema sanitario, che giunge a ridisegnare l'idea stessa di prestazione sanitaria. L'obiettivo finale è quello di una sanità digitale in grado di migliorare le prestazioni, unitamente al benessere ed alla qualità della vita, seguendo procedure eque, sostenibili, etiche, ed a misura d'uomo.

DANIELE CODUTI* e ANNAMARIA STRAMAGLIA**

Il settore turistico e la sfida della digitalizzazione***

ABSTRACT (EN): The PNRR devotes a significant part of its available resources to digitalisation in general and to the digitalisation of tourism in particular. This is an ambitious project aimed at both the economic development of the country and the reduction of territorial disparities. In fact, the digitalisation of the tourism sector is not a new phenomenon, because it has developed gradually over time and has been accelerated by the Covid-19 pandemic. However, the analysis of the digitalisation process in the tourism sector, while highlighting its capacity to strengthen territorial cohesion, also underlines the risk of exacerbating cultural and social divides.

ABSTRACT (IT): Il PNRR dedica una parte rilevante delle risorse a disposizione alla digitalizzazione in generale e alla digitalizzazione del turismo in particolare. Si tratta di un progetto ambizioso, che ha come obiettivi sia lo sviluppo economico del Paese, sia la riduzione dei divari territoriali. Invero, il settore turistico è tutt'altro che estraneo al fenomeno della digitalizzazione, la quale si è sviluppata gradualmente nel tempo e ha vissuto un'accelerazione a causa della pandemia da Covid-19. Nondimeno, l'analisi del processo di digitalizzazione del comparto turistico se, per un verso, evidenzia la sua capacità di rafforzare la coesione territoriale, per altro verso, sottolinea il rischio di acuire i divari culturali e sociali.

SOMMARIO: 1. Il settore turistico nel PNRR. – 2. Elementi salienti dell'evoluzione del settore turistico. – 3. L'impatto della digitalizzazione sul settore turistico. – 4. La pandemia e gli scenari possibili.

1. Il settore turistico nel PNRR

Il settore turistico gioca un ruolo rilevante nell'economia italiana¹ e ha altresì la caratteristica di riguardare non solo le aree più sviluppate e conosciute a livello nazionale e internazionale, ma anche quelle economicamente meno sviluppate, come molte zone del centro-sud Italia, le aree interne e i piccoli borghi, con la conseguente possibilità di essere uno degli ambiti il cui sviluppo può favorire la riduzione dei divari territoriali. Non è un caso, dunque, che la Missione 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sia rivolta a “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” e che, all'interno di essa, la Componente 3 sia dedicata a “Turismo e cultura 4.0”, cui il Piano destina 6,68 miliardi di euro².

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Foggia.

** Ricercatore di Economia Politica – Università degli Studi di Foggia.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è frutto della riflessione comune dei due autori, tuttavia, il par. 1 può essere attribuito a Daniele Coduti, mentre gli altri par. possono essere attribuiti ad Annamaria Stramaglia.

¹ Tanto da aver comportato anche una rimodulazione dell'assetto del Governo: cfr. L. CASINI, *Il ministero della cultura di fronte al PNRR*, in *Aedon*, 2021, n. 2, pp. 72 ss.

² Su tale missione, si v. C. BIZZARRI, E. COLOMBO, *La Missione turismo e cultura nel PNRR: occasione irripetibile per la sostenibilità dello sviluppo turistico italiano*, in *Documenti geografici*, 2022, n. 1, pp. 73 ss. Più in generale, sul possibile impatto del PNRR sul sud Italia si v. B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*,

In effetti, il PNRR riconosce che cultura e turismo «all'interno del sistema produttivo [italiano] giocano un ruolo particolare, sia in quanto espressione dell'immagine e "brand" del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale (il solo turismo rappresenta circa il 12 per cento del Pil)»³. Di conseguenza, il Piano prevede interventi di valorizzazione di siti storici e culturali, volti a migliorare capacità attrattiva, sicurezza e accessibilità dei luoghi. Tali interventi, tuttavia, non sono dedicati solo ai c.d. grandi attrattori, ma anche alla tutela e alla valorizzazione dei siti minori (come le aree interne⁴ e i borghi⁵), nonché alla rigenerazione delle periferie urbane, valorizzando luoghi identitari e rafforzando al tempo stesso il tessuto sociale del territorio. Più nello specifico, gli interventi sono abbinati a sforzi di miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, al fine di migliorare gli *standard* di offerta e aumentare l'attrattività complessiva. Si tratta di interventi di riqualificazione o rinnovamento dell'offerta improntati a una filosofia di sostenibilità ambientale e pieno sfruttamento delle potenzialità del digitale, facendo leva sulle nuove tecnologie per offrire nuovi servizi e migliorare l'accesso alle risorse turistiche e culturali⁶.

Queste indicazioni ricavabili dal PNRR in relazione al settore turistico consentono di comprendere come tale settore sia strettamente connesso alle "transizioni gemelle"⁷, ovvero sia alla transizione ambientale e a quella digitale, come chiaramente deducibile dallo stesso Piano⁸. Infatti, per un verso, gli investimenti in ambito turistico oramai non possono che essere orientati nel senso della sostenibilità ambientale, evitando le azioni che potrebbero essere dannose per l'ambiente, ma anche investendo su interventi in ambito turistico che siano altresì idonei a rafforzare la tutela, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente e dei beni ambientali e culturali. È appena il caso di accennare che tale orientamento appare altresì in linea con la novella dell'art. 9 Cost. ad opera della l. cost. 1/2022⁹, oltre che con il diritto internazionale e, in particolare, con la c.d. Convenzione di Faro, ratificata dall'Italia nel 2020¹⁰.

in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2022, n. 1, pp. 15 ss. Sul ruolo delle Regioni nella programmazione e attuazione del PNRR, G.M. SALERNO, A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, *Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l'attuazione del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, 2022, n. 2, pp. 1 ss. Infine, sulla prima applicazione del Piano (anche con riferimento al settore turistico) e la sua rimodulazione, I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 9, pp. 39 ss.

³ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, consultabile in www.governo.it, p. 85.

⁴ In proposito, cfr. A. CECI, O. CUCCU, A. MISIANI, *Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese*, in A. MARASCO, G. MAGGIORE, A. MORVILLO, E. BECHERI, *Rapporto sul turismo italiano*, XXV edizione 2020-2022, Roma, 2022, pp. 323 ss.

⁵ Sul punto, si v. O. RICCI, *Dal PNRR al Piano nazionale dei borghi: progetti e risorse disponibili*, in *Economia della cultura*, 2022, n. 1, pp. 31 ss.

⁶ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 85.

⁷ Si riprende il titolo del saggio di F. CAMISA, *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le 'transizioni gemelle'*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 14, pp. 55 ss.

⁸ Infatti, il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 103, quanto alla Missione 1, Componente 3, prevede la necessità di «[s]upportare la transizione digitale e verde nei settori del turismo e della cultura».

⁹ L'art. 1, co. 1, l. cost. 1/2022, infatti, ha aggiunto un secondo comma al testo originario dell'art. 9 Cost., ai sensi del quale, la Repubblica, «[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

¹⁰ Il riferimento è alla *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, aperta alla firma presso la città portoghese di Faro nel 2005, sottoscritta dall'Italia nel 2013 e ratificata con l. 133/2020.

Per altro verso, la digitalizzazione rappresenta lo strumento che favorisce il rafforzamento del sistema turistico nel rispetto dell'ambiente e, al tempo stesso, agevola lo sviluppo (non solo) turistico delle aree economicamente meno sviluppate del Paese, offrendo un contributo alla riduzione dei divari territoriali¹¹. In tal senso, la transizione digitale esprime chiaramente la sua portata trasversale all'interno del *Next Generation EU*, poiché evidenzia la sua capacità di incidere di fatto su tutti i settori di intervento del Piano¹².

Va considerato, peraltro, che le modalità attraverso le quali la digitalizzazione può incidere sul settore turistico sono molteplici¹³ e il PNRR considera in particolare la creazione di un "Hub del turismo digitale" e il ricorso all'intelligenza artificiale¹⁴; pertanto, nelle prossime pagine si vedrà come la digitalizzazione del settore turistico si sia evoluta, mettendo altresì in evidenza il profondo impatto della pandemia da Covid-19.

2. Elementi salienti dell'evoluzione del settore turistico

Il turismo rappresenta un'attività economica di grande rilievo in tutti i contesti economici internazionali in virtù del positivo impatto che ha sull'occupazione e sulla crescita economica e sociale dei territori coinvolti. Inoltre appare caratterizzato da una notevole capacità di resilienza rispetto agli shock della domanda che nel tempo si sono susseguiti¹⁵, l'ultimo dei quali è rappresentato dalla pandemia da Covid-19.

Sotto il profilo strettamente definitorio si parla di "settore" turistico inserendolo nell'ambito dei servizi e talvolta di "industria" con il fine di dare risalto alla moderna organizzazione produttiva. Invero, come sottolineato da Corazziere e Martinelli¹⁶, le risorse naturali, monumentali, archeologiche e culturali attraggono i flussi turistici – rappresentando la motivazione alla base della domanda – ma, per trasformarle in un'offerta turistica concreta, non sono sufficienti, poiché è necessaria la presenza di infrastrutture e servizi che ne permettano la fruizione, ovvero strutture di vario tipo: ricettive, trasporti, ristorazione, svago, benessere, sport e cultura. Si tratta di un insieme di attività tra loro molto diverse ma complementari che vedono

¹¹ Sebbene, secondo il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 114, la Missione 1 dovrebbe avere un impatto positivo anche sui divari di genere e generazionali. A tal riguardo, utile un rinvio a G. ORIENTALE CAPUTO, G. VIESTI, *Il PNRR e le disuguaglianze italiane: potenzialità e criticità*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2022, n. 2, part. pp. 205 ss.

¹² La digitalizzazione «assume un ruolo di "filo rosso" che assegna contenuto operativo all'intero Piano», come osserva M. FACCIOLO, *Turismo e territorio nel PNRR*, in *Documenti geografici*, 2022, n. 1, p. 316.

¹³ Al riguardo, si v., ad es., i contributi di G. EREMITA, E. LORENZINI, G. SCAVO, S. KARADJOV e M. BERNARDI, in M. COLLEONI, M. BERNARDI (a cura di), *Le sfide della ripresa turistica*, Milano, 2022, pp. 149 ss., nonché V. FANTI, *Verso un turismo ecosostenibile e una digitalizzazione del patrimonio culturale*, in L. BIANCHI, B. CARAVITA (a cura di), *Il PNRR alla prova del Sud*, Napoli, 2021, part. pp. 139 ss., che sottolinea il rilievo della tecnologia *blockchain* (anche) in ambito turistico.

¹⁴ Cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 111.

¹⁵ In tal senso, F. MAZZOLA, P. PIZZUTO, G. RUGGIERI, «*The role of Tourism in Island Economic Growth and Resilience: A Panel Analysis for the European Mediterranean Countries (2000-2015)*», *Journal of Economic Studies* 46, 2019, n. 7: 1418-36, evidenziano le potenzialità di sviluppo e la capacità di resilienza del turismo – in epoca pre-Covid – di fronte agli shock della domanda (attentati e guerre) avvenuti nei primi 15 anni del secolo corrente.

¹⁶ C. CORAZZIERE, F. MARTINELLI, *Politiche e sviluppo del turismo nel Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2022, n. 1-2, pp. 153-204.

coinvolti attori pubblici e privati. In tal senso sarebbe più opportuno parlare di “comparto” turistico al fine di ricomprendere i molteplici aspetti della complessa e articolata natura¹⁷. Il comparto turistico ha inoltre – sempre sotto il profilo dell’offerta – una forte componente territoriale. Le risorse turistiche sono per loro natura immobili (si pensi a quelle archeologiche e naturalistiche) e radicate territorialmente (quelle culturali) e il modo in cui esse vengono gestite è alla base delle potenzialità stesse del comparto. Una *governance* attenta e sostenibile genera esternalità positive¹⁸ sul contesto economico e sociale dove le risorse si collocano contribuendo significativamente alla crescita e, più in generale, allo sviluppo territoriale.

La vastità del patrimonio archeologico, artistico e architettonico del nostro Paese lo ha reso destinazione turistica sin XIX secolo quando solo l’élite poteva viaggiare per svago; in quest’ottica, il viaggio in sé era caratterizzante un determinato status sociale¹⁹, anche in virtù della difficoltà che gli spostamenti comportavano. Un elemento fondamentale nel determinare l’evoluzione del comparto è stato proprio lo sviluppo contestuale dei trasporti. In tal senso, nel corso del XX secolo, grazie alla crescente facilità degli spostamenti, viaggiare per ragioni turistiche è divenuto più semplice e lo status sociale non era più identificato dal viaggio in sé bensì dalla destinazione scelta per il viaggio, tanto più a partire dal secondo dopoguerra, allorquando è affermato il così detto turismo di massa, una forma di turismo non più riservata alle classi sociali più abbienti. In particolare, il secondo dopoguerra – anziché la metà del secolo scorso – viene considerato dagli studiosi del settore come riferimento temporale di partenza laddove si desidera prendere in esame l’evoluzione del comparto sotto il profilo temporale.

La periodizzazione largamente adottata per analizzare l’evoluzione del comparto turistico negli ultimi settant’anni, ponendo l’attenzione in primo luogo sulle caratteristiche della domanda, prevede due differenti fasi principali²⁰:

- Periodo 1950-1991 (modello turistico fordista/omogeneo). La fase fordista è caratterizzata dallo sviluppo del turismo di massa che si afferma in un contesto caratterizzato da domanda e offerta standardizzate ove il turismo diviene a tutti gli effetti un bisogno sociale. Il suo affermarsi è riconducibile alla concomitanza di diverse condizioni favorevoli tra le quali

¹⁷ Come osservano M. PLATANIA, G. RUGGIERI, *L’industria dei viaggi e del turismo in Italia: aspetti definitivi, dinamiche intersettoriali ed effetti della crisi*. *L’industria*, 2022, 43(4), pp. 719-736: «(...) le caratteristiche stesse del prodotto turistico in termini di composizione e di articolazione lo rendono plurale ed eterogeneo determinando la difficoltà di racchiuderlo in un’unica categoria concettuale o di analisi».

¹⁸ Se da un lato l’uso sostenibile delle risorse e dei territori e l’integrazione virtuosa tra le diverse attività possono, favorire lo sviluppo locale, dando luogo ad una esternalità positiva, dall’altro, lo sfruttamento intensivo e non governato delle risorse potrebbe compromettere dell’attrattività di un luogo generando una esternalità negativa.

¹⁹ A questo proposito R. SWEET, V. GERRIT, S. GOLDSMITH, *Beyond the Grand Tour*. Routledge, New York, 2017, sottolineano che il *Grand Tour* fosse una pratica diffusa tra i giovani aristocratici dell’Europa settentrionale (in primo luogo britannici). Si trattava di un lungo viaggio (della durata anche di due o tre anni) che rappresentava il culmine dell’educazione di un giovane e il suo passaggio all’età adulta. Nel corso del *Grand Tour*, di cui l’Italia rappresentava una tappa fondamentale, i giovani nobili sviluppavano il gusto per le belle arti, studiavano le vestigia dell’antichità romana, miglioravano la padronanza del francese o dell’italiano, affinavano le abilità diplomatiche e padroneggiavano le nobili arti della danza, della scherma, dell’equitazione e della conversazione.

²⁰ C. CORAZZIERE, F. MARTINELLI, *Politiche*, cit., pp. 153 ss., evidenziano la presenza di un differente approccio nelle due fasi anche con riferimento alle politiche di sostegno al turismo: la prima fase si caratterizza per la presenza di un intervento pubblico centralizzato, che, con riferimento alle aree del Mezzogiorno, corrisponde all’Intervento Straordinario; la fase post-fordista vede invece la definitiva regionalizzazione della *governance* pubblica del turismo.

vanno ricordati: gli elevati livelli di crescita economica e il più generale diffondersi del benessere sociale; la stabilità politica internazionale; i crescenti progressi nel settore dei trasporti; la disponibilità di tempo libero come conquista sociale, conseguente al diffondersi delle tutele nel mondo del lavoro²¹. In questa fase, alla domanda di lusso tradizionalmente proveniente dai ceti medio-alti si affianca una domanda di servizi turistici da parte dei ceti medi e delle classi salariate. È questa nuova e considerevole frazione della domanda che ha determinato la formazione di un'offerta di servizi turistici di tipo organizzato, standardizzato e soprattutto a basso costo seguendo appunto il modello fordista²² che consente lo sfruttamento di consistenti economie di scala.

- Periodo 1991-2019 (modello turistico post-fordista/ibrido) caratterizzato a livello internazionale dallo sviluppo di nuove forme di turismo²³ e di intermediazione e, con specifico riferimento all'Italia, da una flessione del turismo interno. In questa fase, a fronte del rallentamento della domanda interna, si osserva un incremento della domanda straniera e anche una crescita del numero di connazionali che desiderano recarsi all'estero. Tali mutamenti possono essere riconducibili allo sviluppo delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione e alla diffusione di Internet, nonché al notevole incremento dei *traffici aerei*. In questo contesto le motivazioni che portano a viaggiare divengono più ampie, così come aumentano i periodi nei quali si viaggia²⁴.

Il modello di turismo post-fordista è, dunque, riconducibile essenzialmente al contemporaneo agire di due fattori: la frammentazione della domanda e il fenomeno genericamente noto come globalizzazione con più specifico riferimento alle dinamiche connesse alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, cui si fa riferimento come processo di digitalizzazione. In ragione di tali elementi, il modello emergente si presenta notevolmente

²¹ In tal senso BERRINO A., *Storia del turismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, sottolinea come negli anni '60 e '70 si siano diffusi i viaggi di gruppo grazie ad accordi tra le associazioni dopolavoristiche aziendali od operaie e le agenzie turistiche italiane.

²² Come evidenziato da POON A., *Tourism, technology and competitive strategies*, Wallingford, Oxford CAB. 1993, il turismo di massa è prevalentemente balneare, standardizzato e stanziale.

²³ Si affermano diverse forme di "turismi" in molti casi definite semplicemente "alternative"; tra queste si trovano: il turismo tematico (turismo culturale e religioso); il turismo d'avventura e il turismo rurale. Al fine di ricomprendere tutte le molteplici sfaccettature si utilizzano nuove definizioni tra le quali ricordiamo mille turismi, post-turismo o più semplicemente il già citato turismi. Il tentativo è in tutti i casi quello di ricomprendere in un unico concetto – evidentemente generico – forme molto differenti tra loro, ponendo l'accento sulla distanza – esistente in tutti i casi – dal turismo standardizzato/di massa (Cfr. tra gli altri: E. LEMMI, *Dallo spazio «consumato» a luoghi ritrovati, verso una geografia del turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano, 2009, D. BUHALIS, R. LAW, *Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet – The state of eTourism research*. Tourism management, 2008, 29(4), pp. 609-623, T. EI, K. KARAMANIS, *The evolution of alternative forms of Tourism: a theoretical background*, in *Business & Entrepreneurship Journal*, 2017, 6(1), pp. 1-4).

²⁴ In tal senso L. PILOTTI, T. PENCARELLI, *L'evoluzione della domanda post-turistica esperienziale tra materiale, immateriale e spirituale: alla ricerca del "benessere totale" nell'integrated triple loop psicologia cognitiva-percezione-co-progettazione*, in *Turismo e Psicologia*, 2021, 14(2), pp. 101-113, rilevano che emergono nuove tipologie di turisti in possesso di capitale economico, culturale e temporale tale da richiedere prodotti e servizi unici e differenziati che consentano loro di soddisfare esigenze di varia natura: fattori psicologici ed estetici, cognitivi e immaginativi, percettivi e di co-progettazione.

mutevole nel tempo ovvero in continua evoluzione sia per quanto attiene alla domanda espressa dai turisti sia per quanto attiene all'offerta espressa dagli operatori del settore.

3. L'impatto della digitalizzazione sul settore turistico

Il processo di innovazione delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione è, come si è detto, un fattore di grande rilevanza nell'ambito dell'evoluzione del comparto turistico, quello che ha determinato i profondi cambiamenti registrati negli ultimi decenni – ovvero nel periodo che nel quale si è affermato il modello in precedenza definito ibrido/post-fordista – che arrivano a modificare il modo stesso in cui si pensa e ci si approccia al viaggio, da un lato, consentendo ai turisti di interagire nel processo di definizione del viaggio e, dall'altro, determinando un incremento della competitività del settore stesso.

Tale processo è comunemente indicato come processo di digitalizzazione, infatti, seguendo quanto indicato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)²⁵, la digitalizzazione è definita come un processo in cui la tecnologia e la *governance* basata sui dati influiscono nei sistemi economici e nella vita delle persone in maniera significativa. L'uso delle tecnologie digitali, dei dati e dell'interoperabilità, infatti, consente la creazione di nuove attività, ovvero di apportare modifiche e miglioramenti significativi alle attività esistenti incrementandone la competitività e generando nuove opportunità e creazione di valore aggiunto.

L'avvento e la diffusione di nuovi dispositivi *hardware* e piattaforme e applicazioni *software* pian piano accessibili a un pubblico sempre più ampio hanno consentito la creazione di significative interrelazioni tra gli attori coinvolti – ovvero quelli che agiscono sul lato della domanda (turisti) e dell'offerta (imprese) – dando luogo a una convergenza di persone, tecnologie ed esperienze turistiche sempre più personalizzate. In particolare, il turista è diventato parte attiva nel processo di creazione dell'esperienza che egli stesso si accinge a fruire e le imprese che operano nel comparto turistico sono entrate in connessione diretta con i turisti grazie alle nuove tecnologie che, al contempo, sono diventate uno strumento fondamentale nella definizione dei prodotti e servizi offerti²⁶.

I cambiamenti che hanno riguardato il comparto turistico negli ultimi decenni, sotto la spinta del crescente livello di digitalizzazione, sono stati molteplici, tanto da rendere difficile ricomprenderli in un unico periodo. In tal senso, infatti, il modo stesso in cui ci si approccia al viaggio e le possibilità offerte oggi sono estremamente differenti da quanto relativo ai primi anni Novanta del secolo scorso, proprio in virtù del differente livello di digitalizzazione che permeava specificamente il comparto turistico e, in generale, la vita delle persone.

²⁵ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020). *Tourism Trends and Policies 2020*, consultabile in www.oecd-ilibrary.org/sites/f528d444-en/index.html?itemId=/content/component/f528d444-en.

²⁶ Cfr., tra gli altri, B. NEUHOFFER, D. BUHALIS, A. LADKIN, *Smart technologies for personalized experiences: a case study in the hospitality domain*, in *Electronic Markets*, 2015, 25, pp. 243-254; P. BUONINCONTRI, R. MICERA, *The experience co-creation in smart tourism destinations: a multiple case analysis of European destinations*, in *Information Technology & Tourism*, 2016, 16, pp. 285-315; K. NAM, C.S. DUTT, P. CHATHOTH, A. DAGHFOUS, M.S. KHAN, *The adoption of artificial intelligence and robotics in the hotel industry: Prospects and challenges*, in *Electronic Markets*, 2021, 31, pp. 553-574.

Nel tentativo di ricostruire le fasi salienti di questo processo e di evidenziare gli elementi riconducibili a ciascuna – ovvero i principali cambiamenti che hanno coinvolto il lato della domanda espressa dai turisti e dell’offerta delle imprese – si ritiene utile fare riferimento alla periodizzazione per decenni²⁷ che identifica tre fasi distinte²⁸.

La prima fase coincide con l’ultima decade del secolo scorso (ovvero dal 1991 al 2000) e può essere indicata come fase di *e-business*. Questo periodo vede l’introduzione di Internet²⁹ nella sua versione più grezza di strumento di comunicazione il cui accesso è ancora limitato a un ristretto numero di operatori. In questa fase le innovazioni tecnologiche hanno avuto una influenza sul comparto turistico che, per quanto significativa, ha riguardato essenzialmente solo il lato dell’offerta. In tal senso hanno avuto un impatto di tipo operativo per le imprese turistiche e per gli intermediari l’introduzione di *software* gestionali e di *siti web*, che hanno consentito una riduzione dei costi di transazione e un miglioramento dei sistemi di distribuzione e di coordinamento. Più nel dettaglio le principali innovazioni tecnologiche che hanno caratterizzato questa fase riguardano l’introduzione di registratori di cassa elettronici, primi *software* gestionali e contabili, primi sistemi di telefonia mobile, *e-mail*, servizi bancari *online* ed i *siti web*. Per contro, in questo decennio l’impatto della digitalizzazione sul lato della domanda risulta ancora limitato ai turisti/consumatori che cominciano – seppure in misura ridotta – a navigare sul *web* raccogliendo informazioni via *mail* o nei *forum*³⁰.

La seconda fase della periodizzazione presentata corrisponde alla prima decade degli anni 2000 (2001-2010) e viene indicata come *e-Tourism*. In questo decennio le innovazioni tecnologiche cominciano a essere disponibili in maniera più pervasiva, trovando impiego in tutti gli aspetti del processo generativo del viaggio, con un impatto significativo su tutti gli attori

²⁷ In tal senso si segue quanto suggerito, tra gli altri, da: Z. XIANG, D.R. FESENMAIER, *Big data analytics, tourism design and smart tourism*, in *Analytics in smart tourism design: concepts and methods*, 2017, pp. 299-307; e D. DREDGE, G.T.L. PHI, R. MAHADEVAN, E. MEEHAN, E. POPESCU, *Digitalisation in Tourism: In-depth analysis of challenges and opportunities*, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises (EASME), European Commission, 2019.

²⁸ In altri casi si considera come un’unica fase il primo ventennio (1991-2010) sempre considerandola come fase di *e-business*. In tal senso la periodizzazione mira a evidenziare per certi versi la coincidenza delle fasi indicate con la più nota classificazione che distingue Industria 3.0 e Industria 4.0. In tal senso, il paradigma della trasformazione digitale sbloccerebbe il potenziale di innovazione nel settore turistico comprendendo elementi di trasformazione digitale equivalenti a quelli dell’Industria 4.0, che è considerata una trasformazione guidata dalla tecnologia. Cfr.: U.S. PECENY, J. URBANCIC, S. MOKOREL, V. KURALT, T. ILIJAS, *Tourism 4.0: Challenges in Marketing a Paradigm Shift*, in *Consumer Behavior and Marketing*, 2019, pp.1-19; e S. GOKKAYA, *Digital Transformation and Marketing in Tourism Industry*, in *Selected Academic Studies from Turkish Tourism Sector*, Peter Lang GmbH., 2020, pp.149-164.

²⁹ Nato come progetto in ambito militare nel 1969, nel cammino di internet è possibile identificare “(...) due momenti di svolta. Il primo è l’introduzione del *World wide web* (WWW) nel 1991, da parte di Tim Berners Lee, un ricercatore inglese del CERN di Ginevra. Questa tecnologia consente la navigazione ipertestuale tra documenti correlati, le pagine (o siti) web. L’altro momento importante fu, nel 1993, l’ideazione del *browser* (cioè un programma per la consultazione delle stesse pagine web) *Mosaic* a opera di Marc Andressen ed Eric Bina. *Mosaic* fu il primo programma a permettere di visualizzare sul monitor non più soltanto testi, ma anche immagini, aprendo la strada alla diffusione anche su Internet di contenuti multimediali”. Per questo motivo si fa comunemente riferimento all’anno 1993 come quello di origine di Internet, intendendo il momento dal quale le informazioni e i contenuti divengono consultabili (cfr. www.treccani.it/enciclopedia/internet).

³⁰ Verso la metà degli anni ’90 sorgono anche i primi motori di ricerca (in particolare si ricorda: AltaVista e Yahoo! nel 1995 e Google nel 1998), sebbene in una versione ancora per molti versi pionieristica e con una diffusione ancora non significativa.

coinvolti nel processo stesso e che operano tanto sul lato della domanda quanto su quello dell'offerta. Questo è il periodo nel quale ha avuto luogo il decisivo passaggio concettuale del viaggio da servizio di cui fruire a esperienza da vivere³¹.

Internet si è affermato sempre più come il luogo virtuale dove domanda e offerta di servizi turistici si incontrano e dove avvengono in maniera sempre più significativa le transazioni. In questo periodo avvengono fondamentalmente due importanti cambiamenti guidati dalla crescente digitalizzazione: da un lato, gli utenti di internet si trasformano da meri navigatori a consumatori *online*, dall'altro, si assiste alla digitalizzazione di tutti i processi e della catena del valore associati al turismo.

In questo periodo si assiste, infatti, a un importante cambiamento per quanto attiene le imprese che si occupano di intermediazione – le agenzie di viaggio –, poiché si affermano nuovi intermediari che operano esclusivamente *online* in assenza di sportelli fisici, ovvero aziende di *e-commerce* specializzate nel settore turistico³². Tali aziende si sono affermate a livello internazionale come siti *web* di prenotazione prima solo alberghiera, poi di una gamma sempre più vasta di opzioni di alloggio³³, modificando di fatto il *business model* tradizionale. Si è venuto a creare un ecosistema di *business* digitale nel quale l'intermediario ricopre il ruolo di "istanza commerciale" indipendente sul mercato tra acquirente e venditore. Un'ulteriore innovazione supportata dalla tecnologia riguarda la nascita di imprese *online*, ovvero siti *web*, specializzati in recensioni³⁴, grazie all'introduzione dei quali si sperimenta un mutamento nel ruolo ricoperto dai consumatori/turisti nel processo di creazione del viaggio. In tal senso, la circostanza che le recensioni riportate nel sito siano fornite da turisti e non da operatori del settore contribuisce alla popolarità del sito stesso che viene percepito come affidabile e attribuisce ai turisti recensori un ruolo nell'orientare le scelte di altri potenziali turisti, che si affidano con maggiore fiducia ai consigli di loro pari³⁵.

In questo decennio, tra le tecnologie che hanno supportato il processo di digitalizzazione del comparto turistico vanno ricordati in particolare: sistemi di prenotazione *online*, sistemi gestionali avanzati (gestione immobiliare, gestione delle scorte), *software* di grafica

³¹ R.A. HAMID, A.S. ALBAHRI, J.K. ALWAN, Z.T. AL-QAYSI, O.S. ALBAHRI, A.A. ZAIDAN, B.B. ZAIDAN, *How smart is e-tourism? A systematic review of smart tourism recommendation system applying data management*, in *Computer Science Review*, 2021, 39, p. 100337.

³² In particolare si fa riferimento allo crescente diffusione di intermediari quali Booking ed Expedia. Booking.com è nata come una piccola *start up* nel 1996 ad Amsterdam. Oggi è parte di Booking Holdings Inc. una delle aziende di *e-commerce* più grandi del mondo attiva nel settore dei viaggi. Expedia Group Inc., è stata fondata nel 1996 negli Stati Uniti da Microsoft come divisione indipendente. Nel corso degli anni, Expedia ha acquisito diverse altre società di viaggi *online*, tra cui Travelocity, Orbitz e HomeAway, per espandere ulteriormente la propria offerta di servizi.

³³ Nel corso degli anni, anche grazie a processi di acquisizione di altre aziende di *e-commerce*, hanno ampliato i servizi offerti includendo una gamma sempre più vasta di opportunità connesse al viaggio per il turista, dalla prenotazione di voli al noleggio auto ad altre attività legate ai viaggi.

³⁴ Tra i siti di recensione particolarmente popolare risulta TripAdvisor, il quale, fondato nel 2000 in Massachusetts, era originariamente un database di opinioni non professionali su ristoranti e hotel; poi divenuto un motore di ricerca che aiutava gli utenti a trovare le opinioni sepolte nei meandri del web, e infine conformatosi nella formula a tutti nota – e che lo ha reso redditizio – in sito di recensioni e inserzioni.

³⁵ M. SIGALA, E. CHRISTOU, *Social computing in travel, tourism and hospitality*, in *Computers in Human Behavior*, 2014, 30, pp. 771-772.

computerizzata, sistemi di relazione con i clienti, siti *web* evoluti, nonché l'introduzione e la diffusione degli *smart phone*³⁶.

La terza fase del processo di digitalizzazione del settore turistico va dal 2011 ai giorni nostri e viene denominata *Smart Tourism*. L'utilizzo del termine *smart* mira a sottolineare come, in analogia a quanto osservato in molteplici ambiti economici e sociali, il settore turistico sperimenta – grazie all'elevato livello di digitalizzazione – un'elevata interconnessione tra mondo fisico e mondo digitale³⁷.

Negli anni più recenti è stato in particolare l'importante sviluppo e diffusione delle tecnologie *mobile*, per loro natura disponibili a tutti sempre e ovunque, ad aver conferito maggiore digitalizzazione al settore.

In particolare, a favorire l'interconnessione tra mondo fisico e mondo digitale, ovvero tra esperienza fisica ed esperienza digitale, ha fortemente contribuito – oltre alla capillare diffusione della tecnologia *mobile* – l'affermarsi dei *Social Media*³⁸ – strumenti di informazione e coinvolgimento, utilizzati tanto dagli attori che operano sul lato dell'offerta quanto da quelli che operano sul lato della domanda – che ha modificato, di fatto sostanzialmente e in maniera che parrebbe irreversibile, le relazioni che si vengono a creare tra le due parti. Le imprese del settore utilizzano le piattaforme *Social Media* a scopo promozionale e per stimolare nei turisti un senso di familiarità e appartenenza verso destinazioni e attrazioni; i turisti raccolgono informazioni sulle piattaforme – grazie anche ai contenuti di altri turisti – e possono generare e condividere contenuti relativi al viaggio prima, durante e dopo il viaggio stesso³⁹. In particolare la combinazione di *SmartPhone* e *Social Media* ha un notevole impatto sul settore, con particolare riferimento al ruolo dei turisti che possono essere sempre connessi e possono comunicare e condividere in tempo reale la propria vita in generale e la propria esperienza turistica in particolare.

Oltre ai *Social media*, tra le tecnologie introdotte in questa fase e che hanno incrementato il livello di digitalizzazione del settore vanno ricordati: le *Mobile Apps*, la realtà aumentata e virtuale e i sistemi di archiviazione dati (*Cloud* e *Online Data Storage*). In particolare, questi innovativi sistemi di archiviazione dei dati hanno creato nuove prospettive di sviluppo alle imprese operanti nel settore.

Il concetto di *Smart Tourism*, per quanto per certi versi segua il crescente *trend* che vede l'applicazione del termine *smart* a ogni aspetto della società in cui viviamo, non ha ancora trovato una univoca definizione generalmente riconosciuta. Tra le molteplici definizioni fornite negli anni si ritiene opportuno ricordarne alcune. Il primo a introdurre e applicare il concetto

³⁶ In tal senso si ricorda che un passaggio importante per la diffusione e il successo degli intermediari *online* è stata l'introduzione delle *App* disponibili su *mobile*.

³⁷ In particolare emerge la mancanza di coesione circa la definizione di *smartness* applicata del settore turistico.

³⁸ Tra i *social media* vanno ricordati, in virtù della loro diffusione e dell'impatto che hanno sul comparto, principalmente *Facebook* e *Instagram*. *Facebook* nasce nel 2004 in ambiente universitario statunitense come rete sociale e sperimenta un successo e una diffusione senza pari; in Italia giunge nel 2008. *Instagram* è un'applicazione *social* che nasce nella *Silicon Valley* nel 2010, il cui nome è una crasi tra le parole “*instant camera*” e “*telegram*”.

³⁹ B. HYSY, A. KARASEK, I. ZDONEK, *Social Media Usage by Different Generations as a Tool for Sustainable Tourism Marketing in Society 5.0 Idea. Sustainability*, 2021, 13, 1018, pp. 1-27.

di *smart* al turismo è stato Gretzel⁴⁰, secondo il quale tale concetto corrisponderebbe a una forma di turismo supportato da sforzi integrati orientati a trovare modi innovativi per raccogliere, aggregare e utilizzare i dati derivati da infrastrutture fisiche, connessioni sociali, risorse organizzative ed esseri umani in combinazione con l'uso di tecnologie avanzate per trasformare tali dati in esperienze migliorate e proposte di valore commerciale con un chiaro *focus* su efficienza e sostenibilità. In tal senso, ricoprirebbe grande rilievo nel delineare la *smartness* del turismo l'interconnessione tra la sfera fisica e quella digitale e la presenza della componente digitale lungo tutte le fasi del processo di creazione, fruizione e valutazione del viaggio. L'attenzione alla sfera fisica attiene alla centralità dell'esperienza turistica e il ruolo del turista stesso che, anziché essere attore passivo, diviene protagonista attivo del processo di creazione del viaggio, in virtù della possibilità di intervenire fattivamente – grazie alle tecnologie disponibili – in tutte le fasi, dalla ricerca iniziale sino alla recensione finale⁴¹.

4. La pandemia e gli scenari possibili

Gli ultimi anni hanno visto il settore turistico protagonista di cambiamenti rapidi quanto decisivi a seguito degli eventi senza precedenti che si sono succeduti. Si fa in primo luogo riferimento alla pandemia da Covid-19, ma anche alla crisi economica, agli eventi bellici nonché alla crisi climatica. Sotto questo profilo si può considerare il 2019 come un anno cruciale nella storia del turismo, ovvero come l'anno spartiacque tra il prima ed il dopo, tra ciò che rappresentava la normalità e la nuova normalità⁴².

In particolare, come è noto, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha posto in crisi molti settori economici sia a livello nazionale che globale e, tra questi, il macro settore del turistico – comprese tutte le attività che ne costituiscono l'indotto – è unanimemente considerato tra quelli più vulnerabili⁴³ agli impatti derivanti sia dalle restrizioni imposte, che hanno colpito il lato dell'offerta, sia dai crescenti timori di contagio rapidamente diffusisi tra i potenziali turisti, i quali hanno ridotto e modificato la domanda anche in fase post emergenziale⁴⁴.

Successivamente al periodo di *lockdown*, il settore ha sperimentato una ripresa lenta e caratterizzata da sfide senza precedenti per le imprese che hanno richiesto una rapida riorganizzazione dei loro modelli di *business*, tanto per rispondere alle regole imposte, si pensi in primo luogo al distanziamento sociale, quanto per soddisfare le nuove esigenze dei turisti derivanti dalle preoccupazioni per la tutela della salute e la sicurezza. La combinazione di tali

⁴⁰ U. GRETZEL, H. WERTHNER, C. KOO, C. LAMSFUS, *Conceptual Foundations for Understanding Smart Tourism Ecosystems*, in *Computers in Human Behavior*, 2015, 50, pp. 558-563.

⁴¹ A. KONTOGIANI, E. ALEPIS, *Smart tourism: State of the art and literature review for the last six years*, in *Array*, 2020, 6, p. 100020.

⁴² A tutt'oggi i dati di riferimento per analizzare l'andamento del settore turistico sono quelli del 2019, tanto a significare la necessità di recuperare, recupero che risulta avvenuto nel 2023.

⁴³ È interessante sottolineare che, per quanto la pandemia abbia inflitto danni significativi all'intero comparto, sia stato lo sviluppo continuo e per certi versi incontrollato del turismo a livello globale a contribuire in maniera significativa alla diffusione del virus stesso.

⁴⁴ UNWTO (2020). *Impact Assessment of the COVID-19 Outbreak on International Tourism*. UNWTO Reports, consultabile in www.unwto.org/impact-assessment-of-the-covid-19-outbreak-on-international-tourism (October).

fattori ha determinato l'affermarsi di nuovi servizi e nuove tendenze, che hanno imposto alle imprese la necessità di migliorare in breve tempo il livello di digitalizzazione del proprio *business* al fine di essere resilienti prima e competitive poi.

Alcune delle tendenze emerse si sono negli anni consolidate mentre altre sono state di natura contingente. Vanno considerate come tendenze contingenti quelle che hanno caratterizzato essenzialmente il 2020 e il 2021, tra le quali si ricorda in primo luogo la riscoperta del turismo di prossimità, ovvero la preferenza per destinazioni vicine sia per evitare viaggi complessi sia per rispettare le limitazioni territoriali agli spostamenti che hanno caratterizzato l'estate italiana del 2020⁴⁵. Inoltre, a livello nazionale e sovranazionale si è affermato negli anni della pandemia il turismo culturale virtuale, con una significativa crescita dei *tour online* di musei e attrazioni⁴⁶. In quest'ultimo caso per le imprese del settore è stato necessario in breve tempo uno sforzo per implementare il livello di digitalizzazione dei servizi offerti.

Tra i cambiamenti emersi in epoca pandemica e divenuti caratterizzanti il nuovo turismo post pandemico si ricorda invece il ricorso al contingentamento degli ingressi in attrazioni popolari, il salto coda con prenotazione *online*, la flessibilità nelle prenotazioni, l'utilizzo del QR Code per menu e guide. Si tratta di misure diffuse per rispondere a esigenze di elevati livelli di igiene⁴⁷, poi consolidatesi come tendenze strettamente legate alla digitalizzazione del settore.

Anche il lato della domanda del settore ha subito molti cambiamenti in ragione del crescente livello di consapevolezza e responsabilità che i turisti (potenziali) hanno sperimentato a seguito della crisi epidemica e che ha portato in generale a una maggiore attenzione verso il tema della sostenibilità.

In tal senso si è assistito a un incremento nella frammentazione della domanda con maggiore attenzione verso mete ed esperienze meno standardizzate e affollate tra le quali si può ricordare un crescente ritorno verso attività *outdoor*, ripensate e attualizzate: si pensi al recente successo del *Glamping*, alla riscoperta dei cammini e a quello che viene indicato come *slow tourism*.

Dalle considerazioni espresse emerge come la digitalizzazione dell'intero comparto turistico abbia ricoperto un ruolo fondamentale per la resilienza e la ripresa dalle recenti crisi, portando peraltro in risalto temi che, per quanto da tempo presenti nel dibattito economico e sociale, non avevano allo stato delle cose ricevuto la degna attenzione e che sono riconducibili alla sostenibilità dello sviluppo del turismo, in particolare, e dei sistemi economici, in generale.

Con più specifico riferimento alla diffusione di servizi turistici digitalizzati emergono aspetti critici relativi alla sicurezza e alla *privacy* dei turisti e ancor più alla concreta possibilità che si vengano a creare sperequazioni tra i turisti che accedono ai servizi digitali in virtù del grado di alfabetizzazione digitale posseduto. In altri termini, la digitalizzazione del settore turistico può essere un volano di sviluppo e di ripensamento dell'intero comparto turistico, ma se, da un lato,

⁴⁵ M. SIGALA, *Tourism and COVID-19: Impacts and implications for advancing and resetting industry and research*, in *Journal of Business Research*, 2020, 117, pp. 312-321.

⁴⁶ U. GRETZEL, M. FUCHS, R. BAGGIO, W. HOEPKEN, R. LAW, J. NEIDHARDT, Z. XIANG, *e-Tourism beyond COVID-19: a call for transformative research*, in *Information Technology & Tourism*, 2020, 22, pp. 187-203.

⁴⁷ In tal senso, si ricorda peraltro come si tratti di servizi che in molti casi rispondono in linea più generale ad una sempre più crescente esigenza di sostenibilità. L. OKAFOR, U. KHALID, L.E.M. GAMA, *Do the size of the tourism sector and level of digitalization affect COVID-19 economic policy response? Evidence from developed and developing countries*, in *Current Issues in Tourism*, 2023, 26(18), pp. 3040-3063.



ciò potrebbe valorizzare alcune mete turistiche meno note, contribuendo a ridurre alcuni divari, soprattutto di carattere territoriale⁴⁸, dall'altro, rischia di scontare la scarsa alfabetizzazione digitale dei potenziali turisti, aggravando taluni divari sociali. La digitalizzazione del settore turistico, pertanto, sembra essere la cartina di tornasole delle potenzialità e, al tempo stesso, dei limiti della Missione 1 del PNRR.

⁴⁸ Come si è accennato *supra*, par. 1.

CESARE PINELLI*

Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi**

ABSTRACT (EN): The contribution analyses the problem of territorial inequalities in health protection. After outlining the features of the National Health Service, with particular reference to the financing mechanism traditionally based on the logic of historical expenditure, it retraces the evolutionary steps of constitutional jurisprudence and the repeated transformations of the legislation on the subject. It reaches the conclusion that in order to correct the serious social inequalities, the degree of differentiation between regional models should and could be reduced through the identification of fundamental principles in national law.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza la problematica delle sperequazioni territoriali nell'ambito della tutela della salute. Dopo aver delineato i connotati del Servizio Sanitario Nazionale, con particolare riferimento al meccanismo di finanziamento tradizionalmente basato sulla logica della spesa storica, ripercorre i passaggi evolutivi della giurisprudenza costituzionale e le ripetute trasformazioni della normativa in materia, giungendo alla conclusione che al fine di correggere le gravi sperequazioni sociali, il grado di differenziazione fra modelli regionali dovrebbe e potrebbe essere ridotto tramite l'individuazione nella legge nazionale di principi fondamentali.

SOMMARIO: 1. Premessa. Le sperequazioni territoriali nella tutela del diritto alla salute come problema ineludibile per il diritto costituzionale. – 2. Il disegno del Servizio Sanitario Nazionale e la tara originaria della spesa storica. – 3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul diritto alla salute come diritto a prestazione pubblica. – 4. La riforma della riforma e la crescente regionalizzazione. – 5. Modelli regionali e sperequazioni territoriali. – Nota bibliografica.

1. Premessa. Le sperequazioni territoriali nella tutela del diritto alla salute come problema ineludibile per il diritto costituzionale

In un Rapporto del 1 febbraio 2024, la Svimez ha segnalato che “I divari territoriali sono aumentati in un contesto di generalizzata debolezza del Sistema Sanitario Pubblico italiano che, nel confronto europeo, risulta sottodimensionato per stanziamenti di risorse pubbliche (in media 6,6% del PIL contro il 9,4% di Germania e l'8,9% di Francia), a fronte di un contributo privato comparativamente elevato (24% della spesa sanitaria complessiva, il doppio di Francia e Germania). Da un lato, il bilancio nazionale della sanità non copre integralmente il costo dei LEA, quelle prestazioni e servizi che dovrebbero essere offerti in quantità e qualità uniformi in tutto il territorio nazionale. Dall'altro, la distribuzione regionale delle risorse, basata su

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

** Articolo sottoposto a referaggio.

dimensione e struttura per età della popolazione, non rispecchia gli effettivi bisogni di cura e assistenza dei diversi territori, condizionati anche da fattori socio-economici non contemplati nei criteri di riparto.”

Il Referto al Parlamento per il 2020-21 della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali ha documentato a sua volta che nel decennio 2010-2019 tredici Regioni, principalmente del Centro-Sud, hanno accumulato un saldo negativo pari a 14 miliardi di euro, mentre i primi quattro posti per saldo positivo sono occupati da Lombardia (6,18 miliardi di euro), Emilia-Romagna (3,35 miliardi), Toscana (1,34 miliardi) e Veneto (1,14 miliardi). Al contrario, le cinque Regioni con saldi negativi superiori a 1 miliardo sono tutte al Centro-Sud: Campania (-2,94 miliardi), Calabria (-2,71 miliardi), Lazio (-2,19 miliardi), Sicilia (-2 miliardi) e Puglia (-1,84 miliardi).

I dati sopra riportati sono espressione di gravi sperequazioni territoriali in ordine alla tutela del diritto alla salute. Le quali costituiscono prima di tutto, dal punto di vista giuridico, una flagrante contraddizione con una Costituzione che esige il pieno rispetto del principio di eguaglianza nella tutela dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, la cui “determinazione” affida perciò alla legge statale (art. 117, secondo comma, lett. m)), e la cui garanzia affida al Governo in caso del loro mancato rispetto da parte delle autonomie territoriali (art. 120, secondo comma).

Dall’entrata in vigore del nuovo Titolo V, ormai un lustro di secolo, tali sperequazioni non solo non sono cessate ma sono cresciute. E diventa pertanto inevitabile la domanda su come ciò sia potuto accadere. Ad essa il giurista può rispondere solo in parte, nella misura in cui l’apporto di altri scienziati sociali, in particolare economisti e scienziati della politica, si rivela almeno altrettanto necessario. Ma l’avvertenza non intende ridimensionare le responsabilità del giurista, il quale non può non chiedersi se la crescente forbice fra la realtà delle sperequazioni territoriali e le inequivocabili previsioni costituzionali si debba (perlomeno) anche a modalità di organizzazione del servizio sanitario, all’articolazione dei poteri e ai criteri di determinazione della spesa nonché alla distribuzione dei poteri normativi nel settore. Tutte questioni strettamente giuridiche, il cui risvolto altrettanto giuridico non può che essere costituito dagli indirizzi maturati nella giurisprudenza costituzionale in materia e dalle possibilità e dai limiti dei relativi interventi.

Un quadro del genere non si lascia ricostruire se non diacronicamente, guardando a come le sue singole componenti si sono formate e hanno interagito l’una con l’altra. Cercheremo di farlo per sommi capi, partendo dalla prima fase di attuazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale n. 833 del 1978.

2. Il disegno del Servizio Sanitario Nazionale e la tara originaria della spesa storica

La legge del 1978 aveva previsto all’art. 51 un sistema di finanziamento del servizio sanitario consistente in trasferimenti dallo Stato alle Regioni, e da queste alle Unità Sanitarie Locali, determinato dal Piano Sanitario annuale previsto dall’art. 53 secondo “indici e standards” che “devono tendere a garantire i livelli di prestazioni sanitarie stabiliti con le modalità di cui al secondo comma dell’art. 3 in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, eliminando

progressivamente le differenze strutturali e di prestazioni tra le regioni”. Siamo già, come si vede, ai “livelli essenziali” del nuovo Titolo V, che la riforma sanitaria anticipa di oltre venti anni. E, con essi, non si sarebbe potuto prescindere, nella determinazione del sistema di finanziamento, dal criterio capitarario, ossia della proporzione al numero degli abitanti.

Senonché l'art. 52 della legge prevedeva che per l'esercizio finanziario 1979 l'importo del fondo sanitario nazionale, parte corrente, da iscrivere nel bilancio dello Stato fosse determinato, con riferimento alle spese effettivamente sostenute nel 1977 dallo Stato, dagli enti autonomi e soprattutto dagli enti mutualistici per l'esercizio delle funzioni attribuite al servizio sanitario nazionale. Occorreva soprattutto estinguere i rilevanti debiti accumulati dagli enti mutualistici, e non lo si poteva fare se non tenendo conto delle spese effettivamente sostenute. Nacque così la “spesa storica”, criterio che non ha nulla a che fare con la programmazione dei livelli di prestazione ed è del tutto eterogeneo rispetto alla individuazione dei livelli essenziali. Non a caso, negli anni successivi il previsto piano sanitario annuale non venne mai approvato: segno che, a parte il rilevante indebitamento degli enti mutualistici, la spesa storica era divenuto il solo criterio di determinazione della spesa. E a questo dobbiamo aggiungere le gravissime disfunzioni del sistema dei controlli sugli atti degli enti locali, comprese le allora Unità Sanitarie Locali, una cui eloquente dimostrazione può essere fornita da un atto governativo di indirizzo e coordinamento che imponeva alle USL di informare preventivamente il governo centrale delle spese da esse deliberate (cfr. Corte cost. n. 307 del 1983).

Questo era per sommi capi il quadro normativo quando venne impugnata davanti alla Corte la disposizione di una legge finanziaria che imponeva alle Regioni di ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali ricorrendo al prelievo dei fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui alla legge n. 281 del 1970.

Con sentenza n. 245 del 1984 la Corte ricostruì il sistema muovendo dalla premessa che “l'assistenza sanitaria ed ospedaliera”, sebbene compresa nell'elenco dell'art. 117 Cost., non si risolve in una materia pienamente assimilabile agli altri settori di competenza regionale: sia per la particolare intensità dei limiti cui sono in tal campo sottoposte la legislazione e l'amministrazione delle Regioni, sia per le peculiari forme e modalità di finanziamento della relativa spesa pubblica, sia – soprattutto – per i tipici rapporti che l'ordinamento vigente stabilisce fra le varie specie di enti ed organismi cooperanti ed interagenti nella materia medesima. La legge n. 833 del 1978 ha distinto tre ordini di competenze: Stato, in nome del principio di eguaglianza di tutti i cittadini nei confronti del servizio; funzioni legislative e programmatiche affidate alle Regioni; unità sanitarie locali, le quali svolgono tutti i compiti residui, disponendo in tal senso d'una indubitabile autonomia gestionale ed organizzativa. Comunque le amministrazioni regionali non portano l'effettiva responsabilità degli eventuali disavanzi delle U.S.L.: la parte essenziale della spesa sanitaria ed ospedaliera non può non gravare sullo Stato per l'evidente ragione che il diritto alla salute spetta ugualmente a tutti i cittadini e va salvaguardato sull'intero territorio nazionale. Non è pertanto casuale che la spesa in questione sia prevalentemente rigida e non si presti a venire manovrata, in qualche misura, se non dagli organi centrali di governo. È appunto l'esigenza di pari trattamento, sottesa all'intera riforma sanitaria, che spiega per quali motivi le singole Regioni non possano incidere sulla spesa farmaceutica e sugli altri oneri derivanti dalle prescrizioni mediche, sui ricoveri

ospedalieri, sullo stato giuridico ed economico del personale dipendente dalle U.S.L., sul regime del personale a rapporto convenzionale, sugli stessi acquisti dei beni e dei servizi indispensabili per il funzionamento delle unità sanitarie locali”.

Su questa base la Corte caducò la disposizione che spostava dallo Stato alle Regioni gli oneri finanziari derivanti dalla spesa storica. E poiché ciò equivaleva a confermare quest’ultima, la Corte aggiunse l’auspicio seguente: “Occorre che si faccia chiarezza nell’attuale intreccio delle competenze, evitando l’eccessiva moltiplicazione dei centri di autonomia, sia pure attuata nel formale rispetto della Costituzione. Non servono allo scopo le leggi finanziarie, né gli altri provvedimenti di carattere urgente o comunque contingente: là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo.”

Il passo aiuta a comprendere i limiti del sindacato di legittimità su una materia simile. La richiesta di evitare la moltiplicazione dei centri di autonomia “sia pure attuata nel formale rispetto della Costituzione” equivaleva ad ammettere che la Corte non poteva individuare le modalità, in quanto potenzialmente molteplici, per superare un’articolazione dei centri di spesa che a sua volta non poteva dirsi di per sé formalmente incostituzionale.

3. L’evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul diritto alla salute come diritto a prestazione pubblica

Che l’attuazione della riforma sanitaria si stesse rivelando molto problematica, lo si può ricavare, solo più indirettamente, anche dalla giurisprudenza sul diritto alla salute. La connessione fra i due aspetti è del resto espressamente affermata dalla stessa Corte, meglio che altrove, in una pronuncia sull’istruzione universitaria: “Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l’una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c’è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c’è diritto a prestazione che non condizioni l’organizzazione.” (sent. n. 383 del 1998).

Ora, nella sentenza n. 455 del 1990, in cui ambiva a fare il punto sul diritto alla salute, la Corte osservava che secondo il suo costante orientamento esso “è riconosciuto e garantito dall’art. 32 della Costituzione come un “diritto primario e fondamentale che (...) impone piena ed esaustiva tutela” (v. sent. n. 992 del 1988, nonché sentt. nn. 88 del 1979, 184 del 1986, 559 del 1987, 1011 del 1988, 298 e 307 del 1990). Questa tutela, tuttavia, si articola in situazioni giuridiche soggettive diverse in dipendenza della natura e del tipo di protezione che l’ordinamento costituzionale assicura al bene dell’integrità e dell’equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce. In ragione di ciò, questa Corte ha affermato che, considerato sotto il profilo della difesa dell’integrità psico-psichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto erga omnes, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente tutelabile e azionabile dai soggetti legittimati nei confronti degli autori dei comportamenti illeciti (v. sentt. nn. 88 del 1979, 184 del 1986, 559 del 1987). Nello

stesso tempo, la Corte ha sempre precisato che, considerato sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, il diritto alla salute è soggetto alla “determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione” della relativa tutela da parte del legislatore ordinario (v. sent. n. 142 del 1982, nonché sentt. nn. 81 del 1966, 112 del 1975, 104 e 175 del 1982, 212 e 226 del 1983, 342 del 1985, 1011 del 1988).

Quest'ultima dimensione del diritto alla salute, che è quella concernente le questioni di costituzionalità in esame, comporta che, al pari di ogni diritto a prestazioni positive, il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (v. spec. sentt. nn. 175 del 1982, 212 del 1983 e 1011 del 1988). Questo principio, che è comune a ogni altro diritto costituzionale a prestazioni positive, non implica certo una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa (v., da ultimo, sentt. nn. 27 del 1975, 226 e 559 del 1987, 992 del 1988, 319 del 1989, 127 e 298 del 1990). Di qui deriva l'affermazione, già compiuta da questa Corte (sentt. nn. 103 del 1977, 175 del 1982), secondo la quale ogni persona che si trovi nelle condizioni obiettive stabilite dalla legislazione sull'erogazione dei servizi sanitari ha “pieno e incondizionato diritto” a fruire delle prestazioni sanitarie erogabili, a norma di legge, come servizio pubblico a favore dei cittadini.”

A distanza di dodici anni dalla sua approvazione, la riforma era dunque ritenuta suscettibile di un'attuazione condizionata “in relazione alle risorse organizzative e finanziarie” di cui il legislatore dispone al momento. Era un tentativo, quello della Corte, di tenere ancora insieme la tenuta dei diritti fondamentali e le scelte politiche, magari a loro volta imposte da altri imperativi costituzionali. In seguito, il rischio di una forbice fra l'una e l'altre sarebbe divenuto troppo forte per mantenere la configurazione del “diritto costituzionale condizionato”. Nella successiva giurisprudenza sui diritti a prestazione pubblica, il richiamo al “contenuto essenziale” segna in effetti una tappa ulteriore, resa necessaria dal momento in cui le esigenze di contenimento finanziario prendono un tale sopravvento su quelle di soddisfacimento dei diritti a prestazione pubblica, da rendere sempre meno credibile la premessa della “gradualità” del processo di attuazione costituzionale. La Corte comincia pertanto ad avvertire che se le esigenze di equilibrio della finanza pubblica, nel bilanciamento operato dal legislatore, “avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa” (sent. n. 304 del 1994); e più

esplicitamente che, per quanto solo il legislatore sia “costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell’equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato”, alla Corte “competente tuttavia di garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l’elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti” (sentt. nn. 27 del 1998, 509 del 2000, 432 del 2005).

4. La riforma della riforma e la crescente regionalizzazione

Nel frattempo, precisamente fra il 1992 e il 1993, la legge sul servizio sanitario era stata profondamente riformata in risposta a un incontrollato deficit finanziario, al quale si riteneva di poter rimediare, oltre che con misure di contenimento della spesa, con l’aziendalizzazione e la regionalizzazione del servizio, che vi avrebbero introdotto una “competizione amministrata” fondata sulla libera scelta da parte dei pazienti fra una pluralità di soggetti erogatori pubblici e privati, come sarebbe risultato dal Piano Sanitario Nazionale 1994-1996.

Le ragioni strutturali che avevano portato a trasformare le unità sanitarie in aziende, e a cercare di responsabilizzare le Regioni sul versante della spesa, vanno però distinte dagli specifici obiettivi che si intendevano imprimere a una svolta del genere. Tanto che un’ulteriore riforma (d.lgs.n. 229 del 1999) non riportò gli orologi all’indietro, fondandosi piuttosto sulla presunzione che il recupero di efficienza atteso dalla trasformazione in aziende delle unità sanitarie locali, così come la regionalizzazione che ne costituiva il complemento sul versante organizzativo, ben potessero convivere col ritorno alla vocazione pubblica del servizio sanitario. Il servizio pubblico, regionalizzato e uniformato a determinati standard di qualità, poteva raggiungere livelli di efficienza non inferiori a quelli del privato. Certo è che il ritorno al pubblico non avrebbe portato a una soddisfacente attuazione del principio di eguaglianza dei cittadini davanti al servizio, per le seguenti ragioni.

Anzitutto, le regioni tendevano già negli anni ’90 a scegliere, fra le politiche sanitarie approvate al centro, quelle più vicine all’indirizzo politico delle rispettive giunte e alla capacità amministrativa delle burocrazie, con una conseguente differenziazione nell’organizzazione e nel funzionamento dei sistemi sanitari che ben poteva riguardare il dosaggio dell’equilibrio fra settore pubblico e settore privato, specie nella sua dominante componente convenzionata.

In secondo luogo, la riforma del 1999 integrava la legge istitutiva del servizio sanitario con la regola per cui “Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente” (art. 1, terzo comma). E tra i casi di “partecipazione alla spesa” rientravano i ticket disposti da singole Regioni.

Infine, il sistema di finanziamento è stato oggetto di tre tentativi di riforma relativamente al superamento del criterio della spesa storica, nessuno dei quali è andato in porto. Non quello adottato con la riforma del 1992-93, basato sulla sua semplice sostituzione con quello dell’individuazione preliminare della quota di bilancio dello Stato, sul presupposto di considerare la risorse per la tutela della salute come una variabile indipendente. Non quello del

d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, attuativo della delega n. 133/1999, che aboliva gradualmente il Fondo Sanitario Nazionale in vista di una maggiore responsabilità regionale per i disavanzi, con una riduzione progressiva dal 2001, in cui restava il criterio della spesa storica, fino al 2013, in cui sarebbe entrato a regime un sistema dove spariva ogni vincolo di destinazione delle risorse. Né migliore sorte ha avuto la l. n. 42 del 2009, attuativa dell'art. 119 Cost. nella versione approvata con l. cost.n. 3 del 2001, il cui obiettivo di sostituire il criterio della spesa storica con quello dei fabbisogni standard si è tradotto nel disegno previsto dal d.lgs. n. 68 del 2011, che però è rimasto a sua volta inattuato.

Come si vede, i tentativi di superare del tutto il criterio della spesa storica, che in quanto tale urta con l'obiettivo costituzionale della perequazione fra cittadini nell'accesso al servizio sanitario, prescindono dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V. Ve ne sono stati prima e dopo di essa, a dimostrazione dello scarso fondamento dell'opinione, diffusissima negli ambienti politici e mediatici e poco smentita da immemori costituzionalisti, che imputa alla riforma costituzionale del 2001 la responsabilità di avere regionalizzato il servizio sanitario. In precedenza abbiamo dimostrato che le cose sono andate diversamente. Il nuovo Titolo V non fece altro che stabilizzare almeno implicitamente in Costituzione lo *status quo ante*, fondamentalmente disegnato nella legislazione degli anni Novanta.

Casamai, può dirsi che nel periodo intercorso da allora la differenziazione dei modelli si sia definitivamente consolidata. In termini di rapporti di forza ciò ha comportato uno squilibrio fra lo Stato, sempre più solo virtuale legislatore, e le amministrazioni regionali coperte e protette da Presidenti elettivi. Se ne sono viste le conseguenze perfino nell'ambito delle vaccinazioni, che in base all'art. 32 Cost. non avrebbero nulla a che vedere con l'autonomia regionale, poiché è stata la rinuncia a deliberare del legislatore nazionale a sollecitare quell'improprio attivismo di talune Regioni che è stato infine sanzionato dalla Corte costituzionale (sent. n. 5 del 2018). Non ha insegnato nulla nemmeno la più lunga e drammatica vicenda del Covid-19.

Il fatto è che mentre il condizionamento esterno sulle Regioni è estremamente penetrante per quanto riguarda gli aspetti finanziari, nulla del genere si può dire per la scelta dei modelli organizzativi. Sotto il primo profilo, il perdurante carattere derivato, e parzialmente informato al criterio della spesa storica, dei finanziamenti del settore sanitario continua a tradursi in un processo decisionale il cui momento cardine resta quello delle negoziazioni svolte in Conferenza Stato-Regioni, senza contare che i vincoli posti dall'appartenenza della Repubblica all'Unione economica e monetaria si sono come è noto notevolmente accresciuti dopo l'adozione del *Fiscal Compact*, con evidenti ricadute sulla finanza regionale, nel cui ambito la salute continua a spiccare in termini quantitativi. Invece, sul fronte amministrativo e in particolare organizzativo, il solo vincolo virtualmente posto in capo alle Regioni dovrebbe essere costituito dalla legislazione statale di principio, cui lo Stato ha di fatto rinunciato.

La differenziazione dei modelli si è così definitivamente consolidata. E più aumenta, maggiori diventano le disparità fra Regioni in termini di efficienza e quindi di qualità del servizio reso. Il divario è da tempo certificato da rapporti di organizzazioni internazionali a partire dall'OCSE, che vedono alcune Regioni centro-settentrionali ai primissimi posti a livello europeo, e altre, dislocate prevalentemente al Sud, al fondo della classifica. Con una sperequazione fra cittadini in ragione della loro dislocazione territoriale che si somma a quella

in ragione del reddito. Una spia eloquente è offerta dalla crescita del 40% dei ricoveri fuori Regione dal 1986 ad oggi, con la Calabria che ha visto raddoppiare l'indice degli spostamenti e la Lombardia che ha visto raddoppiare l'indice di attrattività. D'altra parte, appare evidente che i ricoveri fuori Regione interessano solo quanti possono permetterseli.

5. Modelli regionali e sperequazioni territoriali

Va detto che il rapporto fra perequazione finanziaria e determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) è tutt'altro che risolto, anche indipendentemente dai condizionamenti previsti dalla legge sull'autonomia differenziata (l.n. 86 del 2024) ai fini della sua operatività. Non si può negare, cioè, la sussistenza di un dilemma strutturale fra determinazione dei LEA a partire dalle risorse, che fa privilegiare l'esigenza di finanza pubblica, ovvero dai fabbisogni, che privilegia l'eguaglianza ma a un certo punto deve confrontarsi con le risorse disponibili.

Il discorso sulla sperequazione ha tuttavia a che vedere solo in parte col dilemma accennato, che trova la sua radice nello stesso art. 119. Se il rimedio alle sperequazioni deve mirare anzitutto ad assicurare, come auspicato dalla Corte dei conti nel Referto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica citato all'inizio, il «rafforzamento dell'assistenza territoriale rivolta alla parte “più debole” della popolazione e, cioè anziani, disabili, malati terminali», perché «in molti casi non sono raggiunte le soglie richieste, pur se fissate a livelli molto contenuti», non si può dire che i modelli regionali siano neutrali nel privilegiare o meno la spesa per la sanità privata, che già ora ammonta al 24% di quella complessiva, ma che evidentemente è più o meno favorita a seconda delle Regioni. Nel primo caso, le probabilità di rafforzare l'assistenza rivolta alla parte debole della popolazione sono infatti ragionevolmente molto più basse, visto che l'obiettivo fondamentale dell'impresa privata rimane quello del profitto, con una netta posposizione di ogni correzione di disparità sociali.

Sappiamo anche quanto poco la legislazione nazionale sulla tutela della salute, pur costituzionalmente chiamata a fissare principi fondamentali in materia, abbia ispirato la configurazione dei modelli regionali, anche per quanto concerne la loro inclinazione verso il mercato o viceversa verso il potenziamento del servizio pubblico nonché l'individuazione di principi destinati a regolare il regime convenzionato. Almeno in una prospettiva di medio-lungo periodo, al fine di correggere le gravi sperequazioni sociali di cui si è detto, il grado di differenziazione fra modelli regionali dovrebbe e potrebbe essere ridotto tramite l'individuazione nella legge nazionale di principi fondamentali indirizzati allo scopo.

Nota Bibliografica

BALDUZZI R., *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI e G. DI GASPARÉ (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2002, 21 ss.;

COSULICH M., *Equità va cercando...Il Servizio sanitario nazionale, strumento di attuazione dell'art. 32 Cost.*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 201 ss.;



CUTTAIA F.G., *La governance delle aziende sanitarie pubbliche e la diversificazione dei suoi processi evolutivi*, in *Diritto e salute*, 2019, 27 ss.;

PINELLI C., *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, 2018, 660 ss.;

VICECONTE N., *L'evoluzione del sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio*, in *Italian Papers on Federalism – Rivista giuridica online- ISSIRFA – CNR*, n. 1-2-3/2012, 1 ss.

LIDIA BLUMETTI*

Transizione digitale, lavoro da remoto e divari territoriali: dalla centralità della sede aziendale alla valorizzazione della comunità territoriale**

ABSTRACT (EN): The paper examines one of the possible implications of the digital transition in reducing territorial inequalities. It focuses on the effects that remote work could have on demographic dynamics, while highlighting the issues that it raises with respect to the constitutional conception of work as instrument of affirmation and development of individual personality.

ABSTRACT (IT): Il contributo esamina una delle possibili implicazioni della transizione digitale nella riduzione delle disuguaglianze territoriali. In particolare, il testo si concentra sugli effetti che il lavoro da remoto potrebbe avere rispetto alle dinamiche demografiche, evidenziando al contempo le problematiche che tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa pone rispetto alla concezione costituzionale del lavoro, inteso come fattore di affermazione e sviluppo della personalità individuale.

SOMMARIO: 1. Eguaglianza sostanziale e territori. – 2. Coesione territoriale e digitalizzazione: la prospettiva del Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 3. Transizione digitale e impatto sull'organizzazione del lavoro. Riflessioni a partire dall'emergenza pandemica. – 4. Lavoro da remoto e svolgimento della personalità. – 5. Considerazioni conclusive. L'utilizzo dello smart working al termine della fase emergenziale.

1. Eguaglianza sostanziale e territori

Il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione affida alla Repubblica il compito di assicurare a tutti i membri della società pari opportunità di sviluppo personale e di partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese, attraverso la rimozione di quegli «ostacoli di ordine economico e sociale» che ne limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza. La Carta costituzionale pone dunque a fondamento del modello di organizzazione sociale che intende promuovere quel principio «dell'eguaglianza delle opportunità, o delle chances, o dei punti di partenza» che, afferma Norberto Bobbio, non rappresenta, di per sé, «nulla di particolarmente nuovo», non essendo altro che «l'applicazione della regola di giustizia a una situazione in cui vi siano più persone in competizione tra loro per il raggiungimento di un obiettivo unico»¹.

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale – Sapienza Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995, p. 25, il quale afferma che «non vi è nulla di particolarmente progressivo o regressivo nel fatto che i giocatori di scopa o di tarocchi abbiano in partenza lo stesso numero di carte

Tuttavia, negli Stati socialmente ed economicamente avanzati, ciò che attribuisce all'affermazione di tale principio una portata innovativa è proprio l'enorme estensione del suo ambito applicativo - dal punto di vista sia dei destinatari, sia delle situazioni cui deve essere applicato - conseguenza del prevalere di una «concezione conflittualistica globale della società, per cui tutta intera la vita sociale viene considerata un'immensa gara per il conseguimento di beni scarsi»². Una concezione che presuppone la consapevolezza del possibile contrasto tra l'insieme di diritti e libertà formalmente riconosciuti a tutti e le concrete condizioni esistenziali dell'individuo³. In questa prospettiva, a modificarsi è anche il ruolo dei pubblici poteri, dal momento che la garanzia a ciascuno di pari posizioni di partenza non si riduce al non frapporre ostacoli alla possibilità di esplicazione della dimensione individuale e sociale della persona umana ma richiede un impegno volto a correggere situazioni di disuguaglianza di fatto, affinché tale possibilità sia concretamente garantita a tutti.

Elevato a principio cardine dell'ordinamento, quindi, il principio di eguaglianza «delle opportunità» mira a conformare l'attività dei pubblici poteri, al fine ultimo di mettere tutti i membri di una determinata società «nella condizione di partecipare alla gara della vita, o per la conquista di ciò che è vitalmente più significativo, partendo da posizioni eguali»⁴.

Già queste prime considerazioni di ordine generale pongono in luce come il tema dei divari territoriali configuri un significativo problema di eguaglianza sostanziale tra persone che risiedono in diverse zone del Paese. Le profonde disuguaglianze - sul piano economico, sociale, culturale, demografico - che segmentano il territorio nazionale rendono infatti la collocazione geografica un potenziale ostacolo di fatto allo sviluppo della personalità individuale e all'effettiva partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese⁵. Tali divari non sono riferibili solo alla tradizionale «questione meridionale», ma sono trasversali ai territori regionali, interessando il rapporto tra le città e i centri urbani più piccoli, da un lato, tra le aree più servite e quelle interne, dall'altro. Si tratta di territori che vivono problematiche variegata ma che sono accomunati dalle condizioni di vita deteriori di coloro che li abitano⁶.

Il tema delle disuguaglianze territoriali - di ordine demografico, economico, culturale, sociale - è da tempo oggetto di numerosi studi⁷. In tale sede non si intende ridurre e

o i giocatori di scacchi lo stesso numero e lo stesso tipo di pedine, che i duellanti siano forniti della stessa arma, i corridori partano dalla stessa linea, o i partecipanti a un concorso abbiano lo stesso titolo di studio, debbano portare all'esame gli stessi libri, siano tutti quanti messi nella condizione di non conoscere il tema che dovranno svolgere».

² *Ibidem*.

³ G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario*, 1998. *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, 1988, p. 122.

⁴ N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, cit., p. 26.

⁵ M. MASSA, *Disuguaglianza e condizioni personali. Una polemica sull'eguaglianza*, in M. DELLA MORTE (a cura di), *La disuguaglianza nello Stato costituzionale: atti del Convegno di Campobasso, 19-20 giugno 2015, (Campobasso, 19-20 June 2015)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 146-147; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni. Note di sintesi*, in *Le Regioni*, 2023, n. 2-3, p. 588.

⁶ L. CORAZZA, *Smart working e geografia sociale*, in *Lavoro e diritto*, 2022, n. 2, p. 439.

⁷ Con riferimento alla «questione meridionale», si rimanda, almeno, a G. LUZZATTO, *L'economia italiana dal 1861 al 1894*, Einaudi, Torino, 1968; G. PESCOLIDO, *Alle origini del divario economico*, in L. D'ANTONE (a cura di), *Radici*

banalizzare un fenomeno risalente e complesso ma semplicemente porre in luce il nesso tra la differente dislocazione, sul territorio nazionale, dei principali siti produttivi e il progressivo spopolamento che, nel corso del XX secolo, ha interessato le zone meridionali e le aree interne. D'altronde, si ha ormai a disposizione una significativa quantità di dati statistici a conferma di tale processo⁸.

Con il passaggio da un tipo di società essenzialmente rurale - nella quale era tendenzialmente il luogo di abitazione a condizionare lo spazio lavorativo - ad una industriale, si è assistito a un progressivo e costante fenomeno di inurbamento, conseguenza dello spostamento della popolazione verso i centri produttivi: dal paese alla città, da un lato, dal Sud al Nord, dall'altro. In presenza di un significativo divario tra le diverse zone della penisola, quanto meno rispetto a quei fattori considerati propedeutici allo sviluppo di un'economia di tipo capitalistico⁹ - la rete infrastrutturale, stradale e ferroviaria, la percentuale di persone alfabetizzate e scolarizzate, la diffusione dei circuiti del credito, lo sviluppo della piccola e media impresa - l'industrializzazione ha infatti determinato una disomogenea dislocazione delle opportunità lavorative, in particolare di quelle più qualificate. Un fattore che ha prodotto, a sua volta, la concentrazione nei siti produttivi dei maggiori centri di formazione e culturali, attirando in tali zone sempre più giovani e giovani adulti con un elevato grado di istruzione¹⁰. In tal modo, i centri minori stanno subendo anche un progressivo invecchiamento della popolazione rimanente, che in alcuni di essi rischia di coincidere con la progressiva scomparsa della presenza antropica.

È quindi da tempo in atto un processo che si avvia sempre di più su sé stesso. La collocazione delle opportunità di crescita professionale nelle aree settentrionali e nelle città più grandi ha prodotto una massiccia migrazione verso tali zone di persone provenienti dai territori meridionali e dai piccoli centri. Questo fenomeno ha determinato un graduale spopolamento di tali luoghi, cui è seguito un ulteriore impoverimento dell'economia locale, la sempre maggiore carenza dell'offerta lavorativa, la chiusura di centri di aggregazione, di centri culturali e di servizi essenziali (scuole, presidi sanitari, farmacie, alimentari). Servizi,

storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (Taormina, 18-19 novembre 1994), Bibliopolis, Roma, Associazione nazionale per gli interessi del Mezzogiorno d'Italia, 1996; P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia (1796-2005)*, Bollati Boringhieri, Torino, 2007; N. ZITARA, *L'invenzione del Mezzogiorno. Una storia finanziaria*, Jaca Book, Milano, 2011; E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 65 ss. Per un'analisi della "questione meridionale" nella prospettiva dell'impatto sulle Regioni del sud del processo di unificazione monetaria successivo alla nascita del Regno d'Italia, si veda, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo: autorità e legalità in Europa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 21 ss.

⁸ Secondo i dati Istat, nel periodo 2012-2021 sono stati pari a circa 1.138.000 i movimenti in uscita dal Sud e dalle Isole verso il Centro-Nord e a circa 613.000 quelli sulla rotta inversa. Il bilancio tra uscite ed entrate si è tradotto in una perdita netta di 525.000 residenti per il Mezzogiorno. Sempre stando ai dati Istat relativi all'anno 2023, il tasso di disoccupazione relativo alla fascia d'età che va dai 20 ai 64 anni è pari, al Sud, al 14% (nonostante si sia riscontrato un aumento del numero di occupati), quasi il triplo di quello del Nord, che è pari al 4.5%.

⁹ P. CIOCCA, *Ricchi per sempre? ...*, cit., pp. 94 ss.

¹⁰ Secondo i dati riportati nel Rapporto Svimez 2024, nel 2023 poco meno del 70% di coloro che lasciano una Regione del Sud per spostarsi verso il Centro-Nord ha tra i 20 e i 39 anni. Tra il 2002 e il 2022, inoltre, la quota di laureati, nella fascia d'età 25-34 anni, che hanno lasciato le zone meridionali è passata dal 18 al 58%. Cfr. *Rapporto Svimez 2024. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, Bologna, 2024, p. 74.

questi ultimi, che, in presenza di un bacino d'utenza particolarmente ridotto, non sono stati destinatari di politiche pubbliche capaci di garantirne la permanenza. A questa condizione di precarietà "interna" si è accompagnata spesso anche l'assenza di un'efficiente rete di collegamento tra le aree più sviluppate e tali centri, che ha contribuito ad acutizzarne la marginalizzazione. Questi elementi hanno portato a un peggioramento generale della qualità della vita dei residenti, contribuendo, a loro volta, a condizionarne le scelte abitative¹¹.

È evidente, quindi, come il problema degli squilibri territoriali sia inscindibilmente connesso a quello dell'eguaglianza sostanziale tra persone che risiedono in diverse zone del Paese, in quanto «le diseguaglianze territoriali diventano diseguaglianze personali»¹². La collocazione territoriale della persona rappresenta infatti una condizione di fatto che finisce per incidere sulla possibilità di godimento di fondamentali diritti civili, politici, sociali¹³. Gli esempi più emblematici sono il diritto alla salute e all'istruzione, ma le problematiche riguardano anche la possibilità di muoversi entro il territorio, di usufruire di attività culturali e di centri di aggregazione, nonché, più di recente, la possibilità di accesso ad Internet, che rappresenta ormai una dimensione che permea la vita di tutti i giorni, come si dirà meglio a breve.

La situazione di svantaggio e marginalizzazione in cui si trovano vaste zone del Meridione e delle aree interne, in definitiva, impatta sulla possibilità di sviluppo della persona umana e sulla realizzazione di un proprio progetto di vita¹⁴. Ciò, a ben vedere, è vero non solo per coloro che restano in tali luoghi, per volontà o per l'impossibilità di spostarsi altrove, ma anche per coloro che, dinanzi alla necessità di scegliere tra le proprie ambizioni professionali e il luogo nel quale si vorrebbe realizzarle, decidono di spostarsi per ricercare opportunità che rimanendo nel loro paese originario sarebbero loro precluse¹⁵. L'impossibilità di trovare, nel contesto in cui si vive, un lavoro rispondente ai propri interessi e alle proprie aspirazioni finisce per comprimere la possibilità di scegliere liberamente il contesto ambientale in cui svolgere la propria vita, con tutto ciò che questo rappresenta anche in termini di relazioni affettive e sociali.

¹¹ G. VIESTI, *Tomare sui luoghi*, in *Il Mulino*, 2020, n. 1, pp. 85-86; A. ROSANÒ, *Promuovere il riequilibrio demografico e territoriale nelle zone rurali: il caso dei piccoli comuni intelligenti nell'Unione europea*, in L. CARROZZA, L. DI SALVATORE, F. TANTILLO, R. ZUCARO (a cura di), *Smart working, tempi di vita e del lavoro e riequilibrio demografico dei territori*, Fondazione Giacomo Brodolini, Roma, 2024, p. 226.

¹² Sul punto, A. D'ALOIA, *La qualità della vita nei piccoli Comuni (e l'eguaglianza sostanziale dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, vol. II, Jovene, Napoli, 2008, pp. 461 ss.

¹³ A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e Regioni...*, cit., p. 588.

¹⁴ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 1, p. 15, il quale afferma che l'art. 3, co. 2, Cost. «assume come meritevole di protezione l'interesse a che ciascuno realizzi il proprio progetto di emancipazione personale», senza pretendere di definirlo in positivo ma limitandosi «a contenerne la realizzazione entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri».

¹⁵ Sul fenomeno della "restanza" e sulla condizione che accomuna coloro che restano e coloro che decidono di lasciare il proprio paese d'origine si rimanda a V. TETI, *La restanza*, Einaudi, Torino, 2022.

2. Coesione territoriale e digitalizzazione: la prospettiva del Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Come si accennava, con lo sviluppo di una società sempre più digitalizzata, ai numerosi squilibri presenti sul territorio nazionale si è aggiunto anche il c.d. digital divide. All'interno del Paese si riscontra infatti una rilevante disparità rispetto alla concreta possibilità di accesso alla rete, causata dalla carenza - soprattutto al Sud e nelle aree interne - di infrastrutture in grado di garantire una connessione costante e veloce. Ad essere diseguale, inoltre, è il livello di alfabetizzazione digitale, in relazione al quale l'Italia già si trova in una posizione arretrata rispetto al contesto europeo; un fattore che compromette la possibilità dei cittadini, da un lato, di sfruttare al meglio le potenzialità degli strumenti digitali, dall'altro, di conoscerne i rischi¹⁶.

Il legame tra la questione del digital divide e il principio di eguaglianza sostanziale è evidente. È intuitivo che la differente possibilità di accesso al digitale rappresenti in sé un ostacolo capace di compromettere la piena esplicazione della dimensione individuale e sociale della persona. Gli strumenti informatici hanno assunto un'importanza crescente nella vita quotidiana, svolgendo un ruolo essenziale nello sviluppo dei rapporti intersoggettivi, nel reperimento e nella condivisione di contenuti di carattere informativo, politico, sociale, culturale, così come nell'erogazione di servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Le potenzialità di tali mezzi, peraltro, si sono manifestate in maniera evidente nel corso dell'emergenza pandemica, nell'ambito della quale le piattaforme digitali sono risultate indispensabili per il proseguimento dell'attività lavorativa, dei corsi di studio, delle relazioni sociali. La difficoltà di accesso alla rete che si riscontra in vaste zone del Paese rappresenta quindi un indubbio elemento di penalizzazione per coloro che abitano in tali luoghi, ponendoli in una condizione di inferiorità rispetto alla possibilità di usufruire dei servizi offerti dal digitale.

Questa stretta connessione tra riduzione del digital divide e coesione territoriale è stata valorizzata di recente nell'ambito delle misure contemplate in sede europea dal NextGeneration EU. Misure che si inseriscono all'interno di un programma di interventi avviato da tempo dalle Istituzioni europee, volto proprio a migliorare l'alfabetizzazione digitale e la connettività all'interno degli Stati membri¹⁷.

¹⁶ Secondo i dati Istat relativi alle competenze digitali dei paesi dell'Unione europea, nel 2023 l'Italia si colloca in ventitreesima posizione, circa 10 punti sotto la media (i dati sono reperibili sul [Sito dell'Istat](#)).

¹⁷ Nell'ambito della attività svolta dalle Istituzioni europee, particolare rilievo ha assunto l'approvazione dell'iniziativa «Un'Agenda Digitale europea» (Commissione europea, Bruxelles, 19 maggio 2010, COM(2010) 245), che si poneva come obiettivo una crescita sostenibile dell'economia basata sullo sviluppo del digitale. Al fine di raggiungere gli obiettivi prescritti da tale documento, l'Italia ha elaborato l'«Agenda per l'Italia digitale», individuando priorità e modalità di intervento, in linea con le scadenze previste dall'Agenda Digitale europea. Tra i diversi atti adottati dalle Istituzioni europee, ci si limita poi a richiamare la Comunicazione della Commissione «Strategia per il mercato unico digitale in Europa» (Commissione europea, Bruxelles, 6 maggio 2015, COM(2015) 192) e la «Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale» (Commissione europea, Bruxelles, 9 marzo 2021, COM(2021) 118).

In tale processo di digitalizzazione incentivato dall'Unione europea il NextGeneration EU occupa un tassello fondamentale, dal momento che questo assegna alla transizione digitale un inedito livello di finanziamenti. La transizione digitale è infatti uno dei sei pilastri del Recovery and Resilience Facility¹⁸, che rappresenta il fulcro del NextGeneration EU, configurando uno dei settori chiave cui debbono rivolgersi i progetti di investimento degli Stati membri ai fini dell'erogazione dei fondi europei. L'importanza di questo obiettivo nell'ambito del programma di finanziamento europeo è confermata dal fatto che - come specificato dalle analisi tematiche realizzate dalla Commissione europea per valutare i progressi fatti dagli Stati membri nell'attuazione del piano - oltre all'obbligo generale di contribuire a tale pilastro, «ciascuno Stato membro deve dedicare almeno il 20% della dotazione totale del proprio piano di ripresa e resilienza a misure che contribuiscono alla transizione digitale o ad affrontare le sfide che ne derivano»¹⁹.

Nell'ambito del programma di finanziamento europeo, inoltre, la transizione digitale è inquadrata come materia trasversale, essendo individuata quale presupposto essenziale della realizzazione degli altri target, in particolare, per quanto interessa in tale sede, di quello della «coesione sociale e territoriale». Molti degli interventi richiesti agli Stati membri sono infatti destinati a contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati da entrambi tali pilastri. Si tratta, per esempio, degli investimenti destinati alla predisposizione di infrastrutture dirette a garantire ad abitazioni private (prive dell'accesso ad Internet o con una bassa velocità di connessione) una connessione accessibile e veloce, anche attraverso le reti 5G e la velocità gigabit. Nella stessa direzione si muovono poi le riforme dirette a implementare la digitalizzazione del sistema scolastico e i finanziamenti di corsi di formazione online, volti ad accrescere l'alfabetizzazione digitale dei cittadini, soprattutto dei giovani, al fine di aumentare le loro possibilità di inserimento professionale.

In linea con le indicazioni europee, la connessione tra trasformazione digitale e coesione sociale e territoriale si riscontra anche all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che tra le missioni in cui si articola include «Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo» (Missione n. 1) e «inclusione e coesione» (Missione n. 5). La «Riduzione del divario di cittadinanza», che passa attraverso il rilancio del Mezzogiorno²⁰, rappresenta una delle priorità trasversali del Piano, per la cui realizzazione quest'ultimo contempla una serie di interventi e riforme, tra cui, per l'appunto, quelli volti ad abbattere il digital divide tra Nord e Sud.

Come nel caso dei due omologhi pilastri del NextGeneration EU, una parte rilevante degli interventi di digitalizzazione contemplati dal Piano si prefigge come obiettivo lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne²¹. Agli investimenti nel settore digitale è attribuito un ruolo centrale nella riduzione del divario tra Nord e Sud, in quanto funzionali, da un lato, a garantire

¹⁸ Il *Recovery and Resilience Facility* è uno strumento che offre sovvenzioni e prestiti per sostenere riforme e investimenti negli Stati membri dell'Unione. I sei pilastri del *Recovery and Resilience Facility* sono: Transizione verde; Trasformazione digitale; Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; Coesione sociale e territoriale; Salute, resilienza economica, sociale e istituzionale; Politiche per la prossima generazione.

¹⁹ Cfr. [Recovery and resilience scoreboard](#).

²⁰ Per il conseguimento di tale obiettivo, il Piano prevede che sia destinato al Mezzogiorno non meno del 40% delle risorse territorializzabili.

²¹ Cfr. [Sito della Camera](#).

su tutto il territorio nazionale l'eguale possibilità di godere dei molteplici aspetti positivi comportati dall'accesso alla rete, dall'altro, di rilanciare l'economia meridionale attraverso la valorizzazione delle attrazioni turistiche e il superamento della debolezza strutturale del sistema produttivo.

In questa direzione, si prevedono investimenti nella banda ultra-larga, diretti a migliorare la connettività delle aree meridionali, delle aree interne, delle zone rurali e delle isole minori, in maniera da garantire una connettività uniforme su tutto il territorio nazionale²². Tali interventi mirano ad aumentarne l'attrattività per le attività imprenditoriali, che in una società iperconnessa non potrebbero nascere in zone prive di una connessione internet accessibile e veloce. Sempre nell'ottica di rivitalizzare l'economia meridionale, il Piano prevede poi misure dirette a incrementare la produttività delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno, attraverso incentivi fiscali volti a promuovere la trasformazione digitale dei processi produttivi e l'investimento nella ricerca e nelle attività di formazione alla digitalizzazione. Incentivi che avrebbero il positivo esito di accrescere la produttività delle aziende che sono rimaste al Sud, evitando un loro chiusura, soprattutto dopo gli esiti devastanti della pandemia da Covid-19. Si contemplano, infine, misure volte a incrementare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, al fine di garantire servizi online di qualità per le persone residenti in ogni regione d'Italia²³, e interventi diretti ad aumentare l'attrattività turistica dei piccoli centri, con investimenti destinati a rinnovare le strutture ricettive secondo un approccio digitale e sostenibile.

3. Transizione digitale e impatto sull'organizzazione del lavoro. Riflessioni a partire dall'emergenza pandemica

I riflessi della riduzione del divario digitale in termini di eguaglianza sostanziale tra i cittadini residenti sul territorio nazionale sono evidenti, se ne è fatto brevemente cenno. Si ritiene tuttavia che l'emergenza pandemica abbia posto in luce un'ulteriore potenziale declinazione del rapporto tra transizione digitale ed eguaglianza sostanziale - sempre nella prospettiva dell'eguaglianza tra persone che vivono nelle diverse parti del Paese - strettamente connessa all'impatto che il primo fenomeno potrebbe avere sull'organizzazione dell'attività lavorativa.

Nel corso dell'emergenza pandemica, infatti, la necessità di limitare al massimo i momenti di aggregazione ha determinato gli Stati europei ad attuare politiche volte a incentivare l'adozione di modalità di esecuzione della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali. Di conseguenza, in tale periodo si è assistito ad una repentina trasformazione dell'organizzazione del lavoro, resa possibile proprio dal quotidiano utilizzo degli strumenti digitali.

Secondo i dati Eurostat, nella fase più acuta della pandemia, la percentuale di persone residenti negli Stati membri che ha lavorato la maggior parte del tempo da casa (già significativa

²² Sul punto, si rimanda, per approfondire, a quanto contemplato dalle Componenti 2 ("Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo") e 3 ("Turismo e cultura 4.0") della Missione 1 del Piano.

²³ Si veda quanto previsto dalla Componente 1 della Missione 1 del Piano ("Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA").

nei paesi del Nord-Europa) è più che raddoppiata rispetto al periodo precedente²⁴. Come noto, il fenomeno ha interessato anche l'Italia, manifestandosi peraltro in maniera particolarmente intensa. Se sino a quel momento, infatti, questa si era sempre posta al di sotto della media europea rispetto all'adozione di modalità di organizzazione del lavoro "flessibili", nel 2020 la percentuale di coloro che hanno svolto la prestazione lavorativa prevalentemente da casa è più che triplicata rispetto al periodo precedente, superando addirittura, sebbene di poco, la media europea²⁵.

Ai fini della questione dei divari territoriali, tuttavia, si ritiene che l'aspetto di maggiore interesse risieda nella coincidenza tra tale dato e la significativa migrazione di diverse migliaia di persone, impiegate presso aziende collocate nei grandi centri urbani del Centro-Nord, verso il Sud, da un lato, e verso i piccoli centri, dall'altro²⁶. Il profilo sul quale si intende porre l'attenzione in tale sede, dunque, è il parziale ripopolamento di tali aree, che, sebbene abbia trovato come presupposto l'imposizione (non solo la facoltà) dello svolgimento della prestazione lavorativa presso la propria abitazione, si è innescato spontaneamente, mettendo in luce una potenziale connessione tra il c.d. *smart-working*²⁷ e la modifica delle dinamiche demografiche sul territorio nazionale.

La possibilità di lavorare da remoto, infatti, fa venir meno l'identità tra luogo di lavoro e sede aziendale, che ha caratterizzato il modello industriale di organizzazione del lavoro affermatosi nell'arco di tutto il XX secolo. Questa trasformazione non assume rilevanza solo ai fini dell'organizzazione del lavoro e dei rapporti datore di lavoro-lavoratore ma potrebbe interessare le generali scelte di vita di quest'ultimo, a partire proprio dal contesto territoriale in cui stabilirsi. Con il venir meno della necessaria coincidenza tra luogo di esercizio della prestazione lavorativa e sede dell'impresa, infatti, viene meno anche la necessaria corrispondenza tra la collocazione geografica della sede lavorativa e l'abitazione del lavoratore.

²⁴ Rispetto a una media europea del 5.2% nel 2017, 5.3% nel 2018 e 5.5% nel 2019, nel 2020 si è assistito ad una percentuale dei lavoratori che hanno svolto la loro prestazione lavorativa *prevalentemente* da remoto pari al 12.2%. Una media che è ulteriormente salita nel 2021, arrivando al 13.5%. I dati sono reperibili sul [Sito dell'Eurostat](#).

²⁵ Nei due anni precedenti allo scoppio dell'emergenza pandemica, infatti, la percentuale di lavoratori che svolgeva la propria prestazione lavorativa *prevalentemente* da remoto si attestava al 3.6 %. Nel 2020, invece, la percentuale di coloro che hanno eseguito la propria prestazione lavorativa *prevalentemente* da remoto è stata pari al 12.3%, a fronte di una media europea pari al 12.2%.

²⁶ Un bilancio circa la diffusione del fenomeno durante la fase pandemica è contenuto nel Rapporto Svimez 2020, che ha svolto un'indagine su 150 grandi imprese con oltre 250 addetti operanti nelle diverse aree del Centro-Nord nei settori manifatturiero e dei servizi, registrando 45.000 *south workers*. Il Rapporto Svimez, inoltre, pone in evidenza che, secondo uno studio realizzato in collaborazione con l'associazione *South Working* - Lavorare al Sud, su un campione di 2.000 lavoratori intervistati, l'85,3% andrebbe o tornerebbe a vivere al Sud, lavorando da remoto, se fosse loro consentito.

²⁷ Si utilizza tale locuzione facendo riferimento, in generale, alla possibilità di esercizio della prestazione lavorativa al di fuori dei locali aziendali, pur nella consapevolezza che essa, sebbene sia ormai entrata nel lessico comune, si riferisce in realtà ad una specifica modalità di esecuzione della prestazione lavorativa da remoto. Secondo la definizione datane dall'Osservatorio *Smart Working* del Politecnico di Milano, infatti, lo *smart working* consiste in una «filosofia manageriale fondata sulla restituzione alle persone di flessibilità e autonomia nella scelta degli spazi, degli orari e degli strumenti da utilizzare a fronte di una maggiore responsabilizzazione sui risultati». Tale forma di esecuzione della prestazione lavorativa, dunque, non si riduce al suo svolgimento da remoto, ma implica una più generale rinnovata modalità di concepire il rapporto lavorativo.

In presenza di queste mutate circostanze, centrale nelle scelte abitative dell'individuo potrebbe non essere più la collocazione territoriale delle attività produttive, bensì il contesto territoriale e sociale all'interno del quale si vuole svolgere la propria esistenza. I più recenti sviluppi delle tecnologie digitali e la profonda trasformazione dei metodi di produzione e degli assetti organizzativi²⁸, in questo senso, potrebbero rivelarsi in grado di incidere su quel fattore che, come si è visto, è stato determinante in relazione al fenomeno di progressiva migrazione dal Meridione e dalle aree interne verso l'Italia settentrionale e i maggiori centri urbani, favorendo lo sviluppo di dinamiche demografiche inverse²⁹.

Nell'inerzia di politiche pubbliche incisive, lo smart working potrebbe quindi rappresentare un elemento capace di innescare processi di rivitalizzazione di centri abitati soggetti da tempo a un progressivo spopolamento; processi che muovono dal basso, ossia da coloro che vogliono abitarvi e costruirvi nuovi percorsi di comunità³⁰. Il rientro di quella parte di popolazione che per esigenze di lavoro era stata portata a lasciare quei luoghi potrebbe fungere da volano per una loro graduale crescita demografica, stimolando la graduale riattivazione dell'economia locale - a partire dall'iniziativa dei privati che vi fanno ritorno - e la ricostituzione di quei servizi essenziali - scuole, reparti ospedalieri, farmacie e così via - che erano venuti meno con la diminuzione dell'utenza.

È in questa prospettiva che viene in rilievo l'importanza della riduzione del digital divide: condizione imprescindibile di una concreta possibilità di svolgere la prestazione lavorativa dove si preferisce è infatti l'uniforme possibilità di accesso alla rete su tutto il territorio nazionale, in assenza della quale una simile scelta, quanto meno sul lungo termine, rimarrebbe un'ipotesi meramente astratta. In tutte quelle zone prive di una connessione stabile e veloce, lavorare da remoto significherebbe compromettere la qualità della prestazione lavorativa o renderne più complessa l'esecuzione.

Riconoscere le potenzialità del ricorso allo smart working, poste in evidenza dall'esperienza pandemica, non può condurre tuttavia ad affermare che questo sia la soluzione al problema dei divari territoriali, né tantomeno delle diseguglianze in termini di tutela dei diritti che scontano

²⁸ F. SANTORO PASSARELLI, *Civiltà giuridica e trasformazioni sociali nel diritto del lavoro*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2019, n. 2, p. 421.

²⁹ In tal senso, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 1, p. 11. Rispetto a tale profilo, è interessante notare come, nonostante, come si è detto, il PNRR ponga in stretta connessione la transizione digitale con la riduzione dei divari territoriali, esso non sembri valorizzare lo smart working in questa prospettiva. L'incidenza della digitalizzazione sul ricorso a tale forma di organizzazione del lavoro è posta in luce, piuttosto, in relazione ai positivi effetti che la transizione digitale potrebbe avere rispetto al rapporto di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione. Più in generale, il Piano fa riferimento alla possibilità di svolgere udienze e di seguire lezioni scolastiche da remoto e, sotto diverso profilo, alla possibilità di ridurre le diseguglianze di genere e di abbattere le barriere lavorative per i soggetti disabili (Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, spec. p. 118).

³⁰ Si tratterebbe di un fenomeno di rigenerazione dei piccoli centri che muove dalla loro prioritaria concezione di comunità sociali e che si differenzia, dunque, dal differente approccio diretto a valorizzarne la potenzialità quali mete turistiche, in ragione delle loro caratteristiche ambientali e architettoniche. Un approccio che, nel porre in luce il valore estetico e storico dei "borghi", tende ad oscurare la loro dimensione di luoghi espressivi di determinate comunità sociali e, di conseguenza, a trascurare le condizioni di isolamento e marginalizzazione delle poche persone che vi risiedono.

soggetti residenti in diverse zone del Paese. Se tale modalità di esecuzione della prestazione lavorativa potrebbe configurare un'opportunità di rivitalizzazione dal basso di aree che sono da tempo scenario di una decrescita demografica, il positivo esito di questo fenomeno rappresenta una scommessa, che difficilmente potrebbe riuscire se esso non fosse accompagnato da interventi pubblici strutturali, volti a migliorare la qualità della vita dei residenti.

In assenza di politiche pubbliche dirette a riportare in tali luoghi servizi sanitari di prossimità, scuole, alimentari, centri culturali, migliori collegamenti ferroviari e stradali, rimarrebbe infatti un forte divario tra i territori rispetto alla concreta possibilità di godimento ed esercizio dei diritti costituzionali, che a lungo termine non potrebbe evitare il declino di quelli più marginalizzati. Come si è detto, le condizioni di isolamento e di carenza di servizi e infrastrutture essenziali in cui si trovano vaste aree della penisola condizionano la qualità della vita di chi vi abita. Questi fattori e la densità della popolazione residente sono strettamente collegati e si condizionano l'un l'altro: la lontananza dai servizi essenziali, l'assenza di luoghi culturali e di svago, gli scarsi collegamenti con le restanti zone d'Italia, sono tutti elementi che inevitabilmente influenzano le scelte della persona relative al luogo nel quale abitare³¹. In tali condizioni, a ripopolare questi luoghi saranno tendenzialmente coloro che vi sono nati o cresciuti, rimanendovi legati in maniera così forte da scegliere di tornare nonostante le gravi carenze menzionate. Si tratterebbe, presumibilmente, di un numero molto basso di persone, insufficiente ad incidere sulla dislocazione demografica sul territorio nazionale.

Senza contare che, in assenza di politiche pubbliche volte a garantire su tutta la penisola un'omogenea possibilità di accesso ai servizi essenziali, i divari territoriali continuerebbero a perpetrare una situazione di disuguaglianza di fatto tra i cittadini residenti nelle diverse zone del Paese. La collocazione geografica permarrebbe una condizione personale capace di comprimere la possibilità di sviluppo individuale e sociale della persona.

Non sembrano dunque sufficienti le tecniche promozionali poste in essere da alcune Regioni e Comuni al fine di stimolare una crescita demografica nei rispettivi territori. Confidando proprio sulle potenzialità del lavoro da remoto, infatti, alcuni Comuni hanno deciso di mettere in vendita le case a 1 euro³², altri sono intervenuti sulla fiscalità locale al fine di incentivare insediamenti stabili di nuclei familiari, altri ancora - anche su iniziativa e con la collaborazione di privati che sono tornati nei Comuni di origine nel corso dell'emergenza pandemica - hanno deciso di promuovere lo smart working mediante un ripensamento degli spazi da destinare alla collettività, rendendoli maggiormente attrattivi attraverso la creazione di luoghi di socialità tra lavoratori, centri di co-working dotati di molteplici postazioni lavorative³³.

³¹ L. CORAZZA, *Smart working e geografia sociale*, in *Lavoro e diritto*, 2022, n. 2, p. 438.

³² Particolarmente critici rispetto a tale politica, D. CERSOSIMO, V. TETI, *La casa a 1 euro*, in *Salviamo il paesaggio*, 24 maggio 2021. Ad avviso di tali Autori, questa politica «capovolge la concezione del costruire e dell'abitare», poiché «isola la casa dal resto, dal contesto, dal campanile, dalla piazza, dal cimitero, dalla chiesa, dalla farmacia, dall'orto». Vendere una casa 1 euro, inoltre, vorrebbe dire «sotto il profilo simbolico svendere la memoria comunitaria, svalorizzare il costruito familiare e sociale incorporato in ogni singola casa, svalutare le case dei "restanti", dei residenti che hanno continuato a vivere nel paese, a curare e mantenere le loro abitazioni e il vicolo, gli infissi e gli alberi, le facciate e gli affetti, il tetto e le relazioni di vicinato».

³³ Si veda, per esempio, l'esperienza del comune di Castelbuono, riportata da F. FERRERI, M. MIRABILE, *Osservare il south working da una prospettiva territorialista. I presidi di comunità come strategia di attivazione-attrazione demografica nelle*

Tuttavia, come si accennava, in un contesto di permanente declino economico e di servizi di tali territori, non si ritiene che tali iniziative possano portare ad una loro stabile rivitalizzazione.

4. Lavoro da remoto e svolgimento della personalità

Nonostante le rilevate potenzialità del ricorso allo smart working in relazione alla dislocazione demografica sul territorio nazionale, la trasformazione radicale che questo determina sul tradizionale modello di organizzazione del lavoro solleva molteplici questioni problematiche.

Lo svolgimento della prestazione lavorativa al di fuori dei locali dell'azienda incide infatti su alcuni aspetti cardine del rapporto di lavoro, tradizionalmente inteso, richiedendone un ripensamento. Molteplici profili sono da tempo oggetto di riflessione da parte della dottrina giuslavoristica³⁴. Nell'ambito di tale dibattito, per esempio, un nodo centrale è rappresentato dall'impatto dell'esecuzione della prestazione lavorativa da remoto sul rapporto datore di lavoro-lavoratore, con particolare riferimento all'esercizio dei poteri di disciplina e di controllo del datore di lavoro, concepiti sul presupposto della presenza del lavoratore in un determinato luogo di lavoro³⁵. Un profilo che è connesso alla questione della gestione del tempo di lavoro e del rapporto tra orario di lavoro e vita privata, cui si lega il tema del "diritto alla disconnessione", ossia della garanzia del lavoratore rispetto al rischio che l'interruzione del nesso tra presenza sul luogo di lavoro e svolgimento della prestazione lavorativa possa produrre una sua permanente reperibilità³⁶. Ulteriori aspetti sui quali si è posta l'attenzione sono la crescita professionale del lavoratore - che sul luogo di lavoro è favorita anche da quei processi di apprendimento che hanno luogo in occasione dei confronti informali tra lavoratori - l'esercizio dell'attività sindacale³⁷, nonché, soprattutto nell'ambito della letteratura sociologica, i possibili rischi di

aree interne: il caso di Castelbuono, in L. CORAZZA, L. DI SALVATORE, F. TANTILLO, R. ZUCARO (a cura di), *Smart working...*, cit., pp. 178 ss.

³⁴ Tra i molti, F. BUTERA, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare il lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a larga banda*, in *Studi Organizzativi*, 2020, n. 1, pp. 142 ss.; M. T. CARINCI, A. INGRAO, *Il lavoro agile: criticità emergenti e proposte per una riforma*, in *LLI*, 2021, vol. 7, n. 2, pp. 12 ss.

³⁵ Sul punto, per esempio, M.P. AIMO, A. FENOGLIO, *Alla ricerca di un bilanciamento tra autonomia organizzativa del lavoratore e poteri datoriali nel lavoro agile*, in *Labor*, 2021, n. 1, pp. 25 ss.; P. TULLINI, *Lavoro e socialità tra tecnologia e pandemia*, in *Parolechiave*, 2021, n. 1, pp. 136-137.

³⁶ Sul punto, ex multis, P. TULLINI, *Lavoro e socialità...*, cit., pp. 137-138; A. PRETEROTI, *Il diritto alla disconnessione nel lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione*, in *Lavori Diritti Europa*, 2021, n. 3, p. 2 ss.; D. CALDERARA, *La transizione digitale: il patto di lavoro agile, la gestione algoritmica del lavoro e gli obblighi informativi trasparenti*, in *federalismi.it*, 18 ottobre 2023. Sul rapporto tra tempo di lavoro e tempo libero, diffusamente, S. CAIROLI, *Tempi e luoghi di lavoro nell'era del capitalismo cognitivo e dell'impresa digitale*, Jovene, Napoli, 2020, spec. pp. 190 ss. Con riferimento a tale profilo, si è posto in luce, inoltre, il rischio di una pericolosa confusione tra lavoro e vita privata, che potrebbe nel tempo condurre ad un peggiore equilibrio tra tali dimensioni, che pure la possibilità di lavorare da remoto intenderebbe conciliare.

³⁷ Peraltro, la frammentazione della comunità di lavoratori rappresenta una sfida per quei vincoli di solidarietà reciproca che hanno trovato nel luogo di lavoro la loro affermazione, svolgendo un ruolo essenziale nel bilanciare il minore peso contrattuale del singolo lavoratore rispetto al datore di lavoro. Vincoli di solidarietà che hanno rappresentato il presupposto del percorso di emancipazione della classe operaia, portando all'emersione di interessi comuni e all'avvio di battaglie che hanno condotto al miglioramento delle condizioni lavorative e al riconoscimento

isolamento sociale del lavoratore. Rispetto a quest'ultimo punto, si è infatti posto in evidenza il pericolo che lo svolgimento dei rapporti di lavoro, esclusivamente o prevalentemente, attraverso la mediazione dagli strumenti elettronici possa nel tempo compromettere la creazione di stabili legami sociali con i colleghi, incidendo sulla condizione di benessere psichico del lavoratore³⁸.

Al di là di questi specifici profili, che pure assumono massima importanza nella riflessione circa le conseguenze dello smart working sul rapporto d'impresa e sulla tutela dei diritti del lavoratore, si ritiene che il ricorso allo stesso quale prevalente forma di esercizio della prestazione lavorativa ponga in evidenza una questione più generale, che è alla radice della concezione costituzionale del lavoro, ossia il legame tra lavoro e svolgimento della personalità individuale³⁹.

In questa prospettiva, la condizione di isolamento "fisico" del lavoratore rispetto al suo contesto lavorativo si riflette sulla concezione costituzionale del lavoro quale mezzo di valorizzazione della persona umana. La Costituzione, infatti, «non concepisce il lavoro come un semplice fattore produttivo e come uno strumento per l'ottenimento di un reddito capace di garantire benessere o - almeno - sopravvivenza, ma vi legge un fattore indispensabile di crescita morale e di realizzazione personale»⁴⁰. A questo sono dirette, per l'appunto, le disposizioni costituzionali poste a tutela del lavoratore, che mirano a promuovere condizioni di lavoro che possano non solo garantire la sua integrità fisica e morale - che pure richiederebbe, come si accennava, una più precisa disciplina del c.d. lavoro agile - ma anche «soddisfare all'esigenza di liberazione della persona umana nella integrità di tutti i suoi interessi, posta dalla costituzione come fine ultimo della disciplina dei rapporti intersubiettivi»⁴¹.

Se si muove dall'idea costituzionale di lavoro, le positive dinamiche demografiche che il lavoro agile potrebbe favorire non possono quindi rappresentare, di per sé, un motivo di valutazione positiva di tale modalità di organizzazione lavorativa. In tale concezione, «è anche e soprattutto la qualità del lavoro (non solo per i suoi contenuti, ma anche per le sue modalità organizzative), che conta. Conta, cioè, la capacità delle forme di organizzazione del lavoro di garantire lo sviluppo della personalità del singolo nel confronto con gli altri»⁴². A questo fine,

all'interno dei luoghi di lavoro di fondamentali diritti costituzionali. Sul punto, si veda, U. ROMAGNOLI, *Art. 3, comma 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Principi fondamentali*, Art. 1-2, *Comm. cost.*, Bologna, 1975, p. 198.

³⁸ P. TULLINI, *Lavoro e socialità...*, cit., pp. 138-139.

³⁹ Sul punto, tra tutti, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 232 ss.; ID., *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Bologna - Roma, 1975; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 2013 ss.

⁴⁰ M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit., p. 7; in tal senso, C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 268; L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 189; G. M. FLICK, *Lavoro, dignità e Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 2, p. 7.

⁴¹ C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 268-269.

⁴² M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit., p. 7, ad avviso del quale «lavori eccessivamente aleatori, precari o che generino isolamento, ostacolando la formazione di una comunità di lavoratori entro la quale si possa modellare la propria identità, corrispondono solo parzialmente all'esigenza costituzionale di elevare il lavoro a fattore generatore di unità e coesione sociale, esigenza che - lo si è visto - era stata esattamente rilevata da Mortati». Quest'ultimo, peraltro, aveva già posto in luce l'aspetto relazione delle modalità di esecuzione della prestazione

la componente relazionale non può che occupare una posizione centrale, poiché la Costituzione, è noto, accoglie un'immagine dell'uomo che condensa un aspetto individuale e uno sociale, individuando nella dialettica tra tali due aspetti la condizione di affermazione e sviluppo della propria soggettività⁴³. La dimensione sociale è inscindibile da quella individuale nell'idea costituzionale di persona umana, che presuppone una rete di relazioni all'interno delle quali e grazie alle quali quest'ultima afferma e svolge la propria personalità⁴⁴. Rete di relazioni che trovano tradizionalmente il loro terreno di emersione anche nel contesto lavorativo⁴⁵, all'interno del quale l'individuo passa una significativa porzione della giornata. In tal senso, sono significativi alcuni passaggi di una ormai risalente pronuncia della Corte costituzionale, nella quale questa afferma, per l'appunto, che «il cittadino, nel luogo di lavoro, dove si svolge tanta parte della sua vita di quasi tutti i giorni, non percepisce solo retribuzione contro prestazione, ma afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che il mondo del lavoro sa esprimere»⁴⁶.

È evidente, quindi, che l'esecuzione prevalente della prestazione lavorativa da remoto rappresenta una problematica centrale, poiché incide innanzitutto sulla concezione dell'ambiente di lavoro come luogo di aggregazione e non solo come spazio produttivo. L'esecuzione da remoto della prestazione lavorativa determina la disgregazione spaziale della comunità lavorativa, dal momento che ciascun lavoratore svolge la propria mansione isolato, quanto meno fisicamente, dagli altri colleghi, con i quali entra in contatto prevalentemente attraverso l'intermediazione di strumenti elettronici. Una modalità di comunicazione che pone

lavorativa anche in relazione alla necessità di favorire la stabilità del posto di lavoro, considerata essenziale al «costituirsi di quei rapporti umani nell'azienda, che nascono dal contatto prolungato fra i partecipi dell'azienda stessa, nonché dalla conoscenza dei suoi congegni organizzativi e della serie dei bisogni ed interessi che si innestano ad essa» (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 268).

⁴³ L. BASSO, *Che tipo di individualità?*, in *Parolechiave*, 2021, n. 1, p. 154.

⁴⁴ C. PINELLI, *"Diritto di essere sé stessi" e "pieno sviluppo della persona umana"*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 4, pp. 313-314.

⁴⁵ Sulla concezione del lavoro in sé quale «formazione sociale», M. PEDRAZZOLI, *Assiologia del lavoro e fondamento della Repubblica: il lavoro è una formazione sociale?*, in *Quad. cost.*, 2011, n. 4, pp. 969 ss.

⁴⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 60 del 1991, cons. dir. n. 6. In tale occasione, la Corte si trovava a giudicare sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 12 luglio 1988, n. 270, impugnata dal Pretore di Milano e da quello di Brescia, nella parte in cui prevedeva per i lavoratori di aziende esercenti pubblici servizi di trasporto, dichiarati inidonei rispetto alle mansioni proprie della qualifica di provenienza e che entro il 20 giugno 1986 avevano maturato, o avrebbero maturato nel corso del quinquennio, almeno quindici anni di effettiva contribuzione al Fondo di previdenza, un programma quinquennale di esodo. Un programma che, non essendo subordinato alla domanda dei lavoratori interessati ma imposto indipendentemente dalla loro volontà, si sarebbe sostanziato in un prepensionamento esclusivamente obbligatorio, rivolto potenzialmente a tutti i dipendenti con almeno quindici anni di contribuzione, senza limiti di età. La Corte, in quella occasione, dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per motivi inerenti alla ragionevolezza della scelta del legislatore di licenziare personale che, nonostante la sopravvenuta perdita di idoneità allo svolgimento delle mansioni precedenti, si era riqualificato, venendo reinserito in modo attivo nell'azienda a livelli equivalenti o superiori rispetto alle mansioni prima espletate. Ciononostante, in una parte della motivazione essa poneva proprio in evidenza la componente relazionale dell'identità che si svolge all'interno del contesto lavorativo. Nell'esprimersi circa la scelta del legislatore di prevedere un'ipotesi di pensionamento anticipato obbligatorio, infatti, il Collegio affermava non solo che questo avrebbe rischiato «di disperdere capacità professionali acquisite, o di avviarle al mercato del lavoro nero», ma anche «per molti versi - e soprattutto per i meno anziani - di imporre una condizione di emarginazione».

seri dubbi circa la sua capacità di creare un ambiente relazionale all'interno del quale l'individuo, per l'appunto, possa svolgere la propria personalità.

Tuttavia, si ritiene che la prospettiva della modifica dell'organizzazione del lavoro quale fattore di impulso sulle dinamiche demografiche permetta di aggiungere un ulteriore spunto di riflessione a tale quadro problematico. Non si tratta tanto della possibilità di rispondere al tendenziale isolamento in cui si troverebbe il lavoratore attraverso la creazione di spazi di co-working, diretti a favorire contesti di aggregazione tra lavoratori non più fondati sulla comunanza del datore di lavoro ma sull'esercizio della prestazione lavorativa in un determinato territorio. Un elemento che, comunque, potrebbe rappresentare una positiva risposta organizzativa all'esigenza di compensare la perdita di socialità all'interno dell'azienda con il recupero della stessa tra lavoratori di diversi settori, uniti dalla mera condivisione di uno stesso spazio lavorativo.

Ci si riferisce, più in generale, agli effetti positivi che lo spostamento in centri più piccoli potrebbe produrre proprio su quella dimensione sociale della persona che viene compressa nel passaggio dal lavoro in sede al lavoro da remoto.

Nel corso dell'esperienza pandemica, si è visto, la tendenza è stata quella di spostarsi dalle grandi città ai piccoli centri, luoghi meno dispersivi e tendenzialmente più propensi allo sviluppo di legami di comunità. Il carattere alienante delle grandi metropoli è diventato ormai un luogo comune; i ritmi frenetici della vita, la loro estensione territoriale, la difficoltà di collegare le differenti zone della città, sotto tutti elementi che possono frapporti allo svolgimento quotidiano di relazioni sociali e produrre una sensazione di isolamento del cittadino. Al contrario, i centri più piccoli hanno rappresentato per lungo tempo, e rappresentano tutt'ora in molti casi, espressione di una rete di legami sociali: rapporti di vicinato, familiari, affettivi. Ovviamente, affermare ciò non equivale ad appiattirsi sulla retorica del paese quale espressione di un'armoniosa e coesa collettività: è chiaro che ogni comunità sia differente dall'altra e ognuna abbia le proprie problematiche e contraddizioni. Tuttavia, è indubbio che la ridotta estensione di tali luoghi e la minore concentrazione demografica possa facilitare l'affermarsi e lo svolgimento di rapporti umani, incidendo anche sul modo in cui questi vengono coltivati.

Alla luce di ciò, ci si chiede se la compressione della dimensione sociale del luogo di lavoro non possa considerarsi compensata da una rinnovata possibilità di svolgimento della personalità individuale all'interno della collettività nella quale la persona decide di stabilirsi. Se dalla centralità della sede di lavoro non possa passarsi, quindi, alla centralità del "luogo di lavoro" latamente inteso, ossia del contesto territoriale nel quale si sceglie di esercitare la propria prestazione lavorativa, all'interno del quale, riprendendo l'espressione utilizzata dalla menzionata sentenza della Corte costituzionale, il lavoratore «afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori che»⁴⁷ tale contesto sa esprimere.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 60 del 1991.

5. Considerazioni conclusive. L'utilizzo dello smart working al termine della fase emergenziale

Nonostante la portata significativa del fenomeno migratorio cui si è assistito durante l'emergenza pandemica, la situazione, per l'appunto, emergenziale e il circoscritto periodo temporale in cui questo si è verificato non permettono di fare previsioni attendibili. Soprattutto ai fini della chiave di lettura che si è tentato di fornire in questa sede, si ritiene che l'esperienza pandemica non possa rappresentare più che un interessante punto di partenza per riflettere sulle potenzialità e sui rischi derivanti dal ricorso allo smart working quale prevalente modalità di esercizio della prestazione lavorativa.

Ciò, anche alla luce del fatto che, una volta terminata per tutte le categorie di lavoratori la disciplina derogatoria introdotta dal decreto legge n. 18 del 2020⁴⁸ e n. 34 del 19 maggio 2020⁴⁹, più volte prorogata, non pare che la potenziale incidenza del modello di organizzazione lavorativa sul rapporto tra i territori sia stata valorizzata, né in sede legislativa, né in sede sindacale.

A decorrere dal 1° aprile 2024, la materia è tornata a essere regolata sulla base degli artt. 18 e ss. della legge n. 81 del 2017 - che pure sono espressamente diretti a «promuovere» il lavoro agile, allo scopo di «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro»⁵⁰ - i quali prevedono il lavoro agile quale «modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti»⁵¹. La decisione circa il ricorso a tale modalità di svolgimento della prestazione lavorativa è quindi rimessa alla contrattazione individuale e collettiva, quest'ultima individuata dal Protocollo Nazionale sul lavoro in modalità agile, sottoscritto il 7 dicembre 2021, quale «fonte privilegiata di regolamentazione dello svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile»⁵². Anche nell'ambito di tale documento, peraltro, sebbene sia stata ribadita la necessità di incentivare l'utilizzo dello smart working, questo è stato valorizzato, da un lato, all'interno del rapporto lavoratore-datore di lavoro - come opportunità per incentivare la responsabilità del lavoratore e permettere una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita privata - dall'altro, per il positivo impatto che

⁴⁸ Il quale, all'art. 87, ha previsto il lavoro agile quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni.

⁴⁹ All'art. 90, si attribuiva infatti ai «genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore», fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica, il «diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile anche in assenza degli accordi individuali».

⁵⁰ Art. 18, co. 1, Legge n. 81 del 2017.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Sul ruolo della contrattazione collettiva nella regolamentazione del lavoro agile, R. FRATINI, *Il ruolo della contrattazione collettiva e i vuoti colmanti dall'etero-direzione nello smart working. Prospettive per un direccionamento più "sostenibile" della disciplina del lavoro da remoto*, in L. CARROZZA, L. DI SALVATORE, F. TANTILLO, R. ZUCARO (a cura di), *Smart working...*, cit., pp. 148 ss.

potrebbe avere sull'ambiente e sulla qualità della vita all'interno delle maggiori città, in termini di riduzione dell'inquinamento e del traffico⁵³.

Di fatto, negli ultimi due anni, venuta meno la disciplina derogatoria, la percentuale di persone che ha lavorato prevalentemente da remoto è diminuita in maniera rilevante, arrivando quasi ad eguagliare quella pre-covid⁵⁴. Differente, invece, è la percentuale di coloro che hanno svolto la propria prestazione lavorativa qualche volta da remoto, che negli anni successivi alla fase acuta dell'emergenza pandemica è venuta sempre più aumentando⁵⁵.

Pertanto, sebbene, anche a seguito dell'emergenza pandemica, lo smart working sembri rimasto una modalità di esercizio della prestazione lavorativa stabilmente praticata, non pare che questo sia generalmente inteso quale elemento in grado di impattare sulle dinamiche demografiche. Infatti, se la possibilità di lavorare da remoto è data solo per una parte minoritaria di giorni lavorativi, calcolati sia a livello settimanale che mensile, è difficile che questa sia capace di permettere l'assunzione di scelte di vita radicali come quella di andare a vivere in un luogo differente da quello in cui si lavora, soprattutto se molto distante e mal collegato.

⁵³ Di recente, tuttavia, si segnala la conclusione di un accordo quadro sul lavoro agile siglato dal sindaco e commissario straordinario per il Giubileo, Roberto Gualtieri, dalla Regione Lazio e dalla Città metropolitana di Roma, da un lato, e dalle organizzazioni sindacali (CGIL Roma e Lazio, UIL Roma e Lazio, CISL Lazio) e datoriali (Unindustria, Federlazio, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, CNA, LegaCoop, Confcooperativa, AGCI), dall'altro. Accordo attraverso il quale le Organizzazioni datoriali e sindacali firmatarie di impegnano a promuovere la stipula di accordi aziendali per implementare le giornate di *smart working*, qualora già presenti, o di introdurle, laddove non previsto. Anche in questo caso, tuttavia, l'obiettivo dell'accordo appare quello di far fronte ad una situazione di eccezionalità, rappresentata dall'esigenza di «superare le criticità connesse alla particolare situazione di traffico nella fase preliminare all'avvio del Giubileo», motivo per il quale l'impegno preso dalle sigle sindacali e datoriali è riferito prevalentemente al periodo intercorrente tra la sottoscrizione dell'accordo e l'8 gennaio 2025.

⁵⁴ Sempre sulla base dei dati Eurostat, se nel 2019 le persone che svolgevano la propria attività lavorativa prevalentemente da casa era pari al 5.5%, nel 2023 questa è pari al 9.1 %.

⁵⁵ Da una media pari all'1.4% nel 2020, nel 2022 la media di lavoratori che hanno svolto la prestazione lavorativa è stata pari al 7.1% e nel 2023 al 7.7% (dati reperibili sul [Sito dell'Eurostat](#)).

GIOVANNI PROVVISIERO*

Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri**

ABSTRACT (EN): The essay examines the Nature Restoration Law and its effects on the systems of the Member States. It highlights issues related to the legal basis adopted, with regard to the objectives pursued and the approximation of legislations. The article also addresses the effects that the restoration framework has at the domestic level of the Member States (and specifically in Italy), in relation to the impact on the distribution of competences between the State and the Regions, as well as the regime of derogations, including in cases of urgency.

ABSTRACT (IT): Il contributo è dedicato alla disciplina del regolamento sul ripristino della natura e ai suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri. In esso si pongono in luce questioni relative alla base giuridica adottata, con riguardo agli obiettivi perseguiti e al ravvicinamento delle legislazioni. L'articolo tratta, inoltre, degli effetti che la disciplina sul ripristino spiega sul piano interno degli Stati membri (e, segnatamente, dell'Italia), in relazione all'impatto sul riparto della competenza tra lo Stato e le Regioni e il regime delle deroghe, anche in casi di urgenza.

SOMMARIO: 1. Il regolamento (UE) n. 2024/1991: obiettivi, contenuti e metodo. – 2. La base giuridica: l'art. 192, par. 1, TFUE. – 2.1. *Segue*: l'art. 192, par. 2, TFUE. – 3. Ripristino della natura e armonizzazione delle legislazioni. – 4. Gli effetti del regolamento sugli ordinamenti degli Stati membri e il riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali – 5. La valutazione ambientale strategica e il Piano nazionale di ripristino. – 6. Il regime delle deroghe: urgenza e obblighi di ripristino. – 7. Conclusioni.

1. Il regolamento (UE) n. 2024/1991: obiettivi, contenuti e metodo

Il 17 giugno 2024, dopo un lungo e tormentato procedimento legislativo¹, il Consiglio europeo ha adottato in via definitiva il regolamento (UE) n. 2024/1991 sul c.d. ripristino della natura (*Nature Restoration Law*). Si tratta del primo atto normativo europeo con il quale l'Unione non si è limitata a recare interventi finalizzati alla *conservazione* delle aree naturali², ma

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Teramo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso rientra nelle attività di ricerca del Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia (Sede di Lanciano) dell'Università degli Studi di Teramo; esso è stato realizzato nell'ambito di un soggiorno di studio tenutosi presso la Staatsbibliothek di Berlino.

¹ Con riguardo al travagliato procedimento legislativo di adozione del regolamento UE v. L. BODENBENDER, *Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick*, in *Natur und Recht*, n. 46, 2024, pp. 526-527.

² Comunicato stampa del Consiglio dell'Unione europea del 17 giugno 2024; assume una posizione più cauta L. BODENBENDER, *Die EU-Verordnung*, cit., p. 525, il quale ritiene che il ripristino degli ecosistemi come obiettivo giuridico fosse già presente sia nel diritto europeo, sia nel diritto ambientale tedesco, già a partire dagli anni Novanta con la direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat) e che, entro questa prospettiva la *Nature Restoration Law* abbia solo meglio chiarito gli obiettivi di quest'ultima normativa.

ha introdotto misure volte a ristabilire lo *status quo ante* (in precedenza perduto) degli “ambienti interessati”³: *ripristinare*, infatti, non vuol dire *conservare*, e cioè mantenere un sito naturale in determinate condizioni⁴.

L'utilizzo del termine *ripristino* desta, tuttavia, non poche perplessità, giacché, come si è dimostrato, difficilmente sarebbe possibile ripristinare in modo reale (e integralmente) gli “ambienti” allo stato originario, e ciò a causa di almeno tre motivi: il carattere dinamico della natura, l'attività antropica e il progressivo avanzare dei cambiamenti climatici, che modificano irreversibilmente taluni ecosistemi⁵. Per questa ragione, il Comitato economico e sociale europeo ha ritenuto più opportuno utilizzare il sostantivo «riabilitazione», in quanto l'azione degli Stati membri dovrebbe essere funzionale al *solo* recupero di determinate funzioni ecologiche e non già a ripristinare allo stato originario gli ambienti oggetto di disciplina⁶. Non si tratta, comunque, solo di un problema di carattere linguistico, dal momento che la questione coinvolge anche il piano dei contenuti del regolamento: nella prospettiva della «riabilitazione» – di cui discorre il Comitato – il regolamento non si proporrebbe, in realtà, di dettare una disciplina delle misure di «rinaturalizzazione» degli ambienti interessati, bensì di recare misure di ripristino di determinati *servizi ecosistemici*, e cioè dei benefici (diretti e indiretti) che la natura genera in favore dell'uomo⁷. In questo senso, l'obiettivo ultimo della normativa europea non sarebbe dato dalla tutela dell'ambiente *lato sensu*, ma dalla tutela dell'ambiente nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (e multifunzionale) delle aree naturali, alla luce delle attività economiche che insistono sulle medesime⁸. È in questa accezione che – nonostante il linguaggio utilizzato dal legislatore europeo – deve intendersi la locuzione «ripristino della natura».

³ In questo senso v. N. HOECK, *A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration: Have the Problems Been Resolved?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n.5, 2022, p. 321; sul significato (giuridico) di «ecological restoration» v. A. MENDES, L. MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, L. BADOZ, L. SLOBODIAN, J. E. RABAÇA, *Towards a legal definition of ecological restoration: Reviewing international, European and Member States' case law*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2022, p. 4 ss. Sul punto v. anche Corte int. giust., sent. 16 dicembre 2015, *Nicaragua c. Costa Rica*, p.ti 51 e 226; *contra* N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografico-storica?*, in *Rivista geografica italiana*, n. 4, 2024, pp. 72-73, il quale ritiene che il termine *ripristino* sia da intendersi nel senso di mera azione migliorativa; se così fosse, non si comprenderebbe quale la *ratio* che ha spinto il legislatore ad intervenire ad integrazione di una normativa in materia di conservazione rivelatasi fallimentare; piuttosto, sembrerebbe che il legislatore europeo abbia voluto innalzare gli *standard* di tutela ritenendo necessario un intervento di rinaturalizzazione, e non già di mera conservazione delle aree naturali.

⁴ N. HOECK, *A critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration*, cit., p. 321, ritiene che la differenza semantica tra i due termini sia rilevante in quanto colmerebbe la scarsa disciplina in materia di ripristino ambientale recata dalla direttiva Habitat; analogamente N. C. MIRON, L. CASHMAN, *European Union Case Law on the Birds and Habitats Directives*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2024, pp. 2 e 15, sostengono che la direttiva Habitat e la direttiva 2009/147/CE (c.d. direttiva Uccelli) formerebbero «the bedrock of the EU's nature conservation policy» lasciando oscuro ciò che riguarda più propriamente il ripristino: aspetto che avrebbe trovato una sua chiarificazione solamente con la *Nature Restoration Law*.

⁵ Parere 2023/C 140/08 del Comitato economico e sociale europeo, p.to 1.4.

⁶ In questo senso v. anche E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 4, 2024, p. 1125.

⁷ Sul punto v. il *Report of the Millennium Ecosystem Assessment* del 2005, il *Report* dell'European Parliamentary Research Service del 2015 e il Glossario dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

⁸ Parere 2023/C 140/08 del Comitato economico e sociale europeo, cit.

I profili di novità del regolamento (e di discontinuità della normativa recata rispetto a quella precedente) sono molteplici: sia con riguardo agli obiettivi, sia in relazione all'oggetto della disciplina e al metodo seguito.

Dal punto di vista degli obiettivi perseguiti, il regolamento finisce per inserirsi nel pacchetto delle riforme previste dal *Green Deal*⁹ e, in particolare, in quella della *Strategia europea sulla biodiversità per il 2030*¹⁰; a ciò si aggiunga, che il ripristino costituisce anche un obiettivo primario del diritto internazionale, che ha trovato formalizzazione attraverso l'*Accordo di Kunming/Montreal – Global Diversity Framework*¹¹. Più specificamente, è possibile sostenere che il regolamento persegua, oltre a obiettivi di carattere generale e di carattere specifico (di cui si dirà più oltre), obiettivi di natura *qualitativa* e *quantitativa*. I primi – che si ricollegano agli atti appena citati – hanno riguardo: 1) al recupero durevole della biodiversità attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati; 2) alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, nonché alla neutralità in termini di degrado del suolo; 3) al raggiungimento di una maggiore sicurezza alimentare; 4) all'adempimento degli obblighi internazionali dell'Unione¹². Si tratta, come si vede, di obiettivi di natura eterogenea, che si ricollegano al carattere multidimensionale dell'ambiente, e cioè ad un "valore" avente per definizione natura poliedrica, connesso com'è ai problemi del cambiamento climatico, della tutela del suolo e della sicurezza alimentare¹³.

Quanto agli obiettivi *quantitativi*, il regolamento fissa percentuali precise e scadenze temporali per il raggiungimento degli obiettivi di ripristino¹⁴.

In relazione all'oggetto della disciplina, e proprio in ragione del carattere multidimensionale dell'ambiente, il regolamento interviene su molteplici profili e, segnatamente: sugli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce (art. 4); sugli ecosistemi marini (art. 5); sull'energia da fonti rinnovabili (art. 6); sulla difesa nazionale (art. 7); sugli ecosistemi urbani (art. 8); sulla connettività naturale dei fiumi e sulle funzioni naturali delle pianure alluvionali (art. 9); sulle popolazioni di impollinatori (art. 10); sugli ecosistemi agricoli (art. 11); sugli ecosistemi forestali (art. 12).

Si tratta, come si vede, di più "oggetti", che, di per sé considerati, sarebbero, invero, da ricondurre alla disciplina propria di ciascuna politica di riferimento (es. la conservazione delle risorse biologiche del mare, l'agricoltura e la pesca, l'energia, la sicurezza, la sanità pubblica, la salute umana, ecc.) e che, per questa ragione, implicherebbero l'esercizio di un certo tipo di competenza: talvolta quella esclusiva dell'Unione, talaltra quella concorrente o quella di

⁹ Regolamento (UE) n. 2024/1991, cons. 2; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2025, pp. 2 ss.

¹⁰ Numerosi i riferimenti alla *nature restoration* nella Strategia europea sulla biodiversità per il 2030; detta Strategia rientra all'interno del *Green Deal* europeo dell'11 dicembre 2019.

¹¹ Accordo Kunming-Montreal *Global Biodiversity Framework*.

¹² Art. 1, par. 1, lett. a), b), c), d), reg. UE 2024/1991; con riguardo agli obiettivi di detto regolamento v. E. LEES, O.W. PEDERSON, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, pp. 3-9.

¹³ D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 56, 2024, p. 2.

¹⁴ Discorre di modello di «performance misto» M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2024, p. 118; ritiene che il ripristino abbia una «funzione prettamente gestionale della biodiversità» U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità*, cit., p. 4.

sostegno. Nonostante ciò, la base giuridica che il regolamento individua è quello della politica ambientale dell'Unione (art. 192, par. 1, TFUE): in ragione del carattere trasversale (e del principio di integrazione sancito dall'art. 11 TFUE), essa finisce per lambire *orizzontalmente* tutte le politiche che si sono appena citate¹⁵. Per conseguenza, e in questo senso il regolamento sul ripristino della natura lo sta a provare, mentre agli esordi del processo di integrazione europea la tutela dell'ambiente era strumentale al perseguimento degli (altri) obiettivi fissati dal Trattato e servente alla realizzazione delle altre politiche, oggi può dirsi che siano tutte le altre (o comunque la maggior parte delle) politiche disciplinate dal Trattato ad essere strumentali alla tutela dell'ambiente¹⁶.

La pluralità degli obiettivi e la multidimensionalità dell'oggetto da tutelare, invero, hanno finito per obbligare il legislatore ad adottare un metodo c.d. *integrato*. L'approccio prescelto si è concretato nell'individuazione (e nella disciplina) di tutti i singoli fattori che compongono il *sistema ambientale europeo*¹⁷. Entro questa prospettiva, sembrerebbero muoversi il regolamento e i suoi sette allegati quando disciplinano la varietà di ecosistemi sopracitati; o, anche, quando individuano tutti i gruppi di habitat e le relative specie. In sintesi, la disciplina integrata che risulta sembrerebbe chiara espressione del c.d. principio dello sviluppo sostenibile, che imporrebbe un approccio olistico capace di tenere insieme le tre dimensioni: sociale, economica ed ambientale.

2. La base giuridica: l'art. 192, par. 1, TFUE

La base giuridica del regolamento sul ripristino della natura è data dall'art. 192, par. 1, TFUE: esso prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberino mediante la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle Regioni, sulle azioni che hanno ad oggetto gli obiettivi di politica ambientale dell'Unione (art. 191 TFUE).

¹⁵ M. KOTZUR, Art. 3 AEUV, in R. GEIGER, D.E. KHAN, M. KOTZUR, L. KIRCHMAIR (a cura di), *EUV. AEUV. Kommentar*, 7. Aufl., C.H. Beck, München, 2023, p. 243: «Ihre Struktur [die Umweltpolitik] als typische Querschnittsaufgabe, die alle übrigen Politikbereiche mit erfasst, legt geteilte Kompetenzen nahe»; sull'evoluzione della politica ambientale v. E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 527 ss.

¹⁶ Ritiene che la tutela dell'ambiente si erga a «esigenza imperativa di carattere generale» dell'Unione E. DI SALVATORE, *La tutela dell'ambiente*, op. ult. cit., p. 545; sulla necessità di un bilanciamento di interessi nel caso di applicazione del principio di integrazione v. F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE*, n. sp-2, 2023, p. 45.

¹⁷ Per *sistema ambientale* si intende la «rappresentazione spaziale dell'ecosistema»: esso sarebbe composto da diversi processi collegati alla diversità biologica: in questo senso A. FARINA, *Sistemi ambientali e loro componenti ecologiche*, in *Frontiere della vita*, Treccani online, 1999; C. CALLIES, Art. 192 AEUV, in C. CALLIES, M. RUFFERT (a cura di), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 6. Aufl., C.H. Beck, München, 2022, p. 1881, ritiene che l'approccio integrato debba tener conto di tutti i fattori ambientali e delle loro interazioni.

Sotto il profilo procedurale, il termine «azioni» è da interpretarsi in *sensu lato*, giacché per la realizzazione degli obiettivi l'Unione può procedere sia con gli atti di cui all'art. 288 TFUE¹⁸, sia con strumenti politici quali risoluzioni e comunicazioni e finanche ricorrendo al c.d. metodo di coordinamento aperto per fissare ulteriori obiettivi politici di natura quantitativa¹⁹.

Sotto il profilo dei contenuti, l'art. 192 TFUE (ed anche l'art. 191 TFUE) trova applicazione ogni qualvolta vi siano misure volte a proteggere l'ambiente. In altre parole, per comprendere se un'azione sia ricompresa nell'alveo della base giuridica di cui sopra, occorre vedere se essa sia strumentale al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale²⁰: non conta l'oggetto in sé, ma lo scopo della misura²¹. Se così fosse, potrebbe pacificamente concludersi che nessuna politica resti esclusa a priori dall'ambito di applicazione di tali disposizioni²².

Aver preso le mosse da tale base giuridica solleverebbe almeno due questioni: 1) se la disciplina *integrata* risponda unicamente ad obiettivi di carattere ambientale oppure se essa non persegua anche obiettivi ulteriori (relativi, cioè, ad altre politiche dell'Unione); 2) se, in questa evenienza, il perseguimento di obiettivi ulteriori non debba concretarsi nell'adozione di misure soggette al procedimento speciale previsto dall'art. 192, par. 2, TFUE.

In relazione alla prima questione, le soluzioni prospettabili sembrerebbero essere due: o deve ritenersi che la disciplina *integrata* sia conseguenza del fatto che l'ambiente è *anche* un *principio* destinato a integrare tutte le politiche europee (art. 11 TFUE) oppure deve concludersi che, nonostante nel regolamento non se ne faccia menzione, tale disciplina resti giustificata, nei fatti, attraverso il ricorso alla clausola di flessibilità (art. 352 TFUE).

La prima soluzione sarebbe, invero, da escludere, in quanto il principio di integrazione opera solo a condizione che la disciplina da adottare non abbia ad oggetto la politica ambientale. Ciò lo si ricava dalla *ratio* dello stesso art. 11 TFUE, ove il principio risulta connesso con la «definizione e attuazione delle politiche e azioni dell'Unione», e cioè con politiche diverse da quella ambientale: riferire l'operatività del principio anche alla politica ambientale sarebbe del tutto pleonastico. In altri termini, il principio di integrazione esplicherebbe i propri effetti in un'unica direzione: dall'ambiente verso tutte le altre politiche europee (e non il contrario).

Per quanto concerne la seconda soluzione, al di là della circostanza che il regolamento non faccia riferimento alla clausola di flessibilità, il problema sarebbe dato dal fatto che l'adozione

¹⁸ Art. 288, par. 1, TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri».

¹⁹ C. CALLIES, Art. 192 AEUV, *cit.*, pp. 1879-1880; S. BREIER, Art. 192, in C.O. LENZ, K.D. BORCHARDT (a cura di), *EU-Verträge Kommentar*, 6. Aufl., Bundesanzeiger Verlag, Köln-Wien, 2012, pp. 2250-2251; sul metodo di coordinamento aperto v. M.W. BAUER, R. KNOLL, *Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?*, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nn. 1-2, 2003, pp. 33 ss.; S. BARONCELLI, O. FARKAS, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2008, pp. 4 ss.

²⁰ S. HASELHAUS, Art. 192 AEUV, in M. PECHSTEIN, C. NOWAK, U. HÄDE (a cura di), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC, und AEUV*, Tübingen, 2. Aufl., Mohr Siebeck, 2023, p. 1458.

²¹ *Ibidem*.

²² A. EPINEY, *Umweltrecht der Europäische Union*, Nomos, Baden-Baden, 2019, p. 106.

del regolamento non abbia soddisfatto le condizioni che il ricorso a detta clausola imporrebbe²³. Esso, infatti, risulta essere stato adottato non all'unanimità del Consiglio, come il Trattato imporrebbe²⁴.

Quello che forse può dirsi è che l'approccio *integrato* – e dunque la legittimità della sua disciplina – si giustifica alla luce degli obiettivi posti dall'art. 3 TUE: l'Unione instaura sì un mercato interno, ma la realizzazione del mercato è collegata allo sviluppo sostenibile dell'Europa e ad un elevato livello di tutela dell'ambiente. Da questo punto di vista, il rapporto tra mercato e ambiente si pone in modo, per così dire, “rovesciato” rispetto a quanto accadeva in passato, quando l'ambiente era solo servente al funzionamento del mercato. Qui, invece, la tutela dell'ambiente – ed anzi la garanzia del suo elevato livello di tutela – finisce per conformare le dinamiche del mercato, e cioè per imprimere ad esso una precisa direzione di marcia.

2.1. *Segue: l'art. 192, par. 2, TFUE*

L'approccio integrato alla “materia” – che, come si è detto, resterebbe giustificato in ragione degli obiettivi posti dal TUE – solleva, però, una questione non secondaria, e cioè se il perseguimento di obiettivi ulteriori rispetto quello della mera tutela dell'ambiente non sconti l'adozione di misure soggette al procedimento speciale previsto dall'art. 192, par. 2, TFUE. In altri termini, la disciplina recata dal regolamento finirebbe per involgere anche oggetti per i quali il Trattato prevede misure da adottare secondo un procedimento legislativo speciale. Anche in questo caso, così come per il ricorso alla clausola di flessibilità, il Trattato chiede che si ricorra all'unanimità dei voti in Consiglio e non anche a maggioranza: il che non può dirsi accaduto. Ciò nonostante, il regolamento sembrerebbe investire per certo alcuni di quegli oggetti, come ad esempio l'assetto territoriale e la destinazione dei suoli (nella parte in cui si occupa della messa a dimora degli alberi) o anche la scelta sulla diversificazione delle fonti di energia (nella parte in cui gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono considerati di interesse pubblico prevalente).

3. Ripristino della natura e armonizzazione delle legislazioni

L'art. 191, par. 3, TFUE prevede che gli atti normativi europei in materia ambientale possano recare misure di armonizzazione delle legislazioni che rispondano ad esigenze di protezione dell'ambiente²⁵. Detta fattispecie, com'è noto, si distingue da quella recata dall'art. 114 TFUE, che ha ad oggetto «l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno», ma

²³ Sulla clausola di flessibilità e sull'idea che essa operi sul piano delle competenze concorrenti tra l'Unione europea e gli Stati membri v. S. MANGIAMELI, *L'esercizio dei poteri concorrenti nell'ordinamento dell'Unione europea e il suo impatto sui sistemi giuridici degli Stati membri*, in *Italian papers on Federalism*, n. 3, 2014, p. 20.

²⁴ Hanno votato contro Italia, Ungheria, Olanda, Finlandia, Polonia e Svezia, mentre si è astenuto il Belgio.

²⁵ Il Trattato disciplina, altresì, la possibilità per gli Stati membri di attivare la clausola di salvaguardia che li autorizza – per motivi ambientali di natura non economica – a prendere misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

non anche, *direttamente*, la tutela dell'ambiente²⁶. Da questo punto di vista, il regolamento, invero, nulla dispone espressamente, sebbene la volontà di procedere in tal senso sembrerebbe potersi dedurre da una serie di disposizioni: non tanto dalla previsione di indicatori qualitativi e quantitativi e di metodi di monitoraggio uniformi per tutti gli Stati membri, allo scopo di garantire una uniforme attuazione del regolamento²⁷, quanto dalla disciplina dello «strumento tecnico di sostegno» istituito dal regolamento (UE) n. 2021/240 volto ad armonizzare i quadri legislativi²⁸.

Tanto premesso, e al di là di un richiamo espresso alle misure di armonizzazione, la legittimità di previsioni siffatte scontrerebbe il perseguimento dell'obiettivo posto dal par. 2, comma 1, dell'art. 191 TFUE, ove si dice che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela». Questa conclusione sembrerebbe avallata dalla circostanza che nel comma 2 del par. 2 del medesimo articolo ricorra la locuzione «in tale contesto». Con ciò si intende condizionare l'adozione di misure di armonizzazione (in materia ambientale) al presupposto che gli atti adottati perseguano l'obiettivo dell'elevato livello di tutela: presupposto accolto, indubbiamente, dal regolamento sul ripristino della natura. Del resto, parte della dottrina sottolinea come, nell'ambito del *Green Deal*, il ravvicinamento delle legislazioni e la tutela dell'ambiente postulino una logica collaborazione necessaria a «raggiungere un obiettivo di vasta portata»²⁹.

4. Gli effetti del regolamento sugli ordinamenti degli Stati membri e il riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali

Gli effetti che il regolamento sul ripristino della natura spiega sugli ordinamenti degli Stati membri sollevano almeno tre questioni.

La prima è relativa al riparto della competenza tra lo Stato e gli enti territoriali interni. Da questo punto di vista, nonostante il regolamento sia immediatamente applicabile, le molte materie toccate dall'atto normativo europeo, che sul piano interno risultano variamente distribuite tra lo Stato e le Regioni, necessitano senz'altro di un intervento dello Stato, finalizzato al coordinamento dell'esercizio delle competenze di tutti i livelli di governo. Ma a prescindere da ciò, e anche dalle indicazioni fornite da una parte della dottrina (che ritiene che

²⁶ In materia di armonizzazione, e con riguardo al rapporto tra l'art. 114 e 191 TFUE, la giurisprudenza europea ritiene che la scelta della norma di competenza debba essere effettuata sulla base di criteri oggettivi, e cioè muovendo dallo *scopo* e dal *contenuto* dell'atto: sul punto Corte giust. UE, sent. 11 giugno 1991, causa C-300/89; in dottrina v. G. KÜBEK, J.P. TERHECHTE, *Art. 114 AEUV*, cit., p. 519, e S. KORTE, *Art. 114 AEUV*, cit., p. 1515; essi ritengono che la circostanza secondo la quale alcune misure possano incidentalmente lambire il «mercato» non giustificerebbe l'applicazione dell'art. 114 TFUE.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1991/2024, cons. 28.

²⁸ *Ibidem*, cons. 76.

²⁹ G. KÜBEK, J.P. TERHECHTE, *Art. 114 AEUV*, cit., p. 520.

il coordinamento debba darsi con legge)³⁰, resterebbe comunque da verificare se l'adempimento di obblighi ulteriori segua le regole costituzionali del riparto della competenza oppure no³¹.

Il problema concerne anzitutto il Piano nazionale di ripristino (PNR)³² e, in particolar modo, le fasi della *preparazione* e della *elaborazione* dello stesso, per le quali – in ragione della *natura* e delle *dimensioni* delle attività richieste – l'intervento potrebbe essere difficilmente delegato agli enti *sub-statali*. Così è per la quantificazione della superficie da ripristinare³³, per la mappatura delle zone relative agli ecosistemi urbani³⁴, agricoli e forestali soggette a ripristino, per la fissazione dei c.d. «livelli soddisfacenti»³⁵, per la garanzia della coerenza del PNR con tutti gli altri piani (ad es. il PNIEC)³⁶ e con la PAC (con particolare riguardo all'agricoltura e alla silvicoltura)³⁷, per il coordinamento delle misure di ripristino con la mappatura delle zone già destinate all'installazione di infrastrutture energetiche³⁸. A conclusioni non dissimili dovrebbe pervenirsi anche con riguardo alla fase di elaborazione, volta a riempire di contenuti il piano; e ciò per la semplice ragione che il regolamento chiede che il piano rechi una descrizione delle misure di ripristino collegate a precisi (ed enumerati) obiettivi, un cronoprogramma e una sintesi del «processo di preparazione e stesura»³⁹, secondo un «formato tipo» stabilito dalla Commissione europea mediante atti di esecuzione adottati secondo la procedura di comitato⁴⁰.

In breve, la preparazione e l'elaborazione del piano – quali adempimenti di un obbligo ulteriore imposto dal regolamento – spetterebbero unicamente allo Stato, senza che qui possano rilevare le regole costituzionali sul riparto della competenza. E ciò tanto nel caso in cui si ritenesse che, sul piano interno, la tutela dell'ambiente si affermi quale materia *prevalente* (e *trasversale*), in condizione di assorbire in sé ogni altra materia, quanto nell'ipotesi in cui si concludesse che l'attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato – indotta dalla necessità di rispettare gli obblighi europei – abbia ad oggetto materie attribuite dalla Costituzione alla

³⁰ B. SCHIEFERDECKER, *Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur*, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, n. 24, 2024, p. 1874.

³¹ Sulla apparente indifferenza della normativa comunitaria rispetto al sistema interno di riparto delle competenze v. E. DI SALVATORE, *La Corte, le Regioni e il "Codice delle comunicazioni elettroniche"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2005, p. 3205.

³² Art. 14, par. 1, regolamento (UE) n. 2024/1991; esso impone agli Stati membri di svolgere i monitoraggi e le ricerche opportune volti ad individuare le misure necessarie per raggiungere gli obiettivi di ripristino fissati per ciascun ecosistema (artt. da 4 a 13) e, al tempo stesso, quelli generali dell'Unione europea (art. 1).

³³ *Ibidem*, art. 14, par. 2.

³⁴ Art. 14, par. 4.

³⁵ Art. 14, par. 5, ove il regolamento prevede che gli Stati membri debbano fissare dei «livelli soddisfacenti» con riguardo: 1) all'aumento della popolazione di impollinatori; 2) agli indicatori relativi agli ecosistemi agricoli («indice delle farfalle comuni, stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati e la percentuale di superficie agricola con elementi caratteristici del paesaggio con elevata biodiversità»; 3) agli indicatori relativi agli ecosistemi forestali con riguardo al rafforzamento della loro biodiversità (legno morto in piedi, legno morto a terra, percentuali di foreste disetanee, etc.); 4) all'aumento degli spazi verdi urbani; 5) all'aumento della copertura arborea urbana.

³⁶ Art. 14, par. 9.

³⁷ Art. 14, par. 10.

³⁸ Art. 14, par. 13, infrastrutture energetiche necessarie per il conseguimento degli obiettivi del 2030 in materia di rinnovabili.

³⁹ L'art. 15 del regolamento disciplina non solo il contenuto del piano, ma anche il «formato tipo» di Piano nazionale di ripristino che gli Stati membri sono tenuti ad adottare.

⁴⁰ Art. 24.

competenza delle Regioni; in questo secondo caso, la sottrazione dell'esercizio della competenza regionale andrebbe compensata dalla partecipazione delle Regioni alla preparazione e alla elaborazione del piano, conformemente alle condizioni fissate dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003⁴¹. Ad ogni modo, nell'ovvio silenzio serbato sul punto dal diritto dell'Unione⁴² e a prescindere dalla interpretazione che del problema si volesse rendere, il disegno di legge di delegazione europea 2024 – approvato dal Senato della Repubblica e attualmente all'esame della Camera – sembrerebbe risolvere positivamente la questione. Esso, all'articolo 18, comma 1, delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, un decreto legislativo al fine di adeguare la normativa nazionale alle disposizioni contenute nel regolamento sul ripristino della natura. L'esercizio della delega sconterebbe l'osservanza di determinati principi e criteri direttivi che lambiscono il problema affrontato. In primo luogo, la delega deve esercitarsi nel rispetto dei principi e dei criteri generali fissati dall'art. 32 del l. n. 234 del 2012: nel caso di sovrapposizione tra competenze spettanti a più amministrazioni, i decreti legislativi dovranno individuare «le più opportune forme di coordinamento» tra i diversi livelli di governo nel rispetto dei «principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione»⁴³. In secondo luogo, l'art. 18, comma 2, della legge di delegazione europea chiede che si osservino alcuni principi e criteri specifici; in particolare: 1) che siano il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy a provvedere alla «applicazione» del regolamento, secondo gli obiettivi assegnati loro dalla legge⁴⁴; 2) che siano individuate le amministrazioni competenti all'attuazione del Piano nazionale di ripristino⁴⁵. Il disegno di legge, infine, dispone che il

⁴¹ Tra i molti commenti alla decisione v. almeno A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003, pp. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e 14 del 2004*, ivi, n. 4-5, 2008, pp. 825 ss.; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture "creative" del nuovo titolo V della costituzione*, ivi, pp. 807 ss.; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, ivi, pp. 817 ss.; più in generale F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2010, pp. 68 ss.

⁴² L'unico (timido) riferimento è nel preambolo (cons. 83), ove si ritiene opportuno coinvolgere le autorità locali e regionali in tutte le fasi «della preparazione, della revisione e dell'attuazione dei piani nazionali di ripristino». Nel parere reso il 3 maggio 2023 («Normativa UE sul ripristino della natura», 2023/C, pp. 38, 45 e 53), il Comitato delle Regioni proponeva alcuni emendamenti al testo del regolamento, volti, da un lato, a chiarire quale fosse il ruolo degli «enti locali e regionali» nella predisposizione del Piano, e, dall'altro, a sottolineare la necessità di considerare le «circostanze specifiche regionali»; esso, inoltre, auspicava che venissero introdotti specifici strumenti di coordinamento, di monitoraggio e di governance multilivello allo scopo di superare le difficoltà dettate dalla «compartimentazione delle competenze tra le amministrazioni».

⁴³ Art. 32, comma 1, lett. g), l. n. 234 del 2012.

⁴⁴ Art. 18, comma 2, lett. a), d.d.l. di delegazione europea del 2024: al Ministero dell'Ambiente e dell'Energia è affidata l'applicazione degli artt. 4, 5, 6, 8, 9, 10 e 13 del regolamento (UE) n. 2024/1991, mentre al Ministero delle Imprese e del Made in Italy è rimessa l'applicazione degli artt. 5, 10, 11, 12 e 13 dello stesso regolamento; il d.d.l. sembrerebbe distinguere tra competenze *esclusive* dei Ministeri e competenze *condivise* tra gli stessi.

⁴⁵ Art. 18, comma 2, lett. b), d.d.l. di delegazione europea del 2024.

decreto legislativo venga adottato previa *intesa* in sede di Conferenza unificata, secondo la disciplina recata dalla legge n. 281 del 1997⁴⁶.

5. La valutazione ambientale strategica e il Piano nazionale di ripristino

Tra le questioni che la disciplina del regolamento pone vi è quella relativa alla necessità di sottoporre a *valutazione ambientale strategica* il Piano nazionale di ripristino. Parte della dottrina, invero, esclude che sussista un obbligo di procedere in tal senso, senza tuttavia fornire alcun argomento a sostegno della tesi affermata⁴⁷. Questa opinione potrebbe forse trarre sostegno dalla circostanza che il legislatore europeo abbia *espressamente* previsto tale obbligo unicamente con riguardo ai progetti relativi a impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in quanto ritenuti di «interesse pubblico prevalente»⁴⁸. Da ciò a contrario, dovrebbe inferirsi che per tutte le altre ipotesi lo Stato sia esonerato dal sottoporre il Piano a VAS. La tesi, però, non sembra persuadere del tutto, giacché ciò implicherebbe la non applicabilità al caso di specie della disciplina generale sulla valutazione ambientale strategica. Il che non sembra: il d.lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente) – che ha recepito la direttiva 2001/42/CE – prescrive che siano sottoposti a VAS tutti i piani e i progetti che siano in grado di generare «impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale»⁴⁹ e che abbiano ad oggetto specifici settori, quali l'agricoltura, le foreste, la pesca, l'energia, la gestione dei rifiuti e delle acque, la pianificazione territoriale e la destinazione dei suoli, la protezione degli *habitat*⁵⁰: settori, come si vede, tutti lambiti dalle misure di ripristino previsti dal regolamento. D'altra parte, se così non fosse, si finirebbe per vanificare la stessa disciplina che il Trattato reca in materia ambientale: sia con riguardo al *contenuto*, poiché le misure di rinaturalizzazione destinate ad essere trasfuse nel Piano avranno senz'altro impatti considerevoli sull'ambiente, sia in relazione al *metodo* utilizzato dal legislatore europeo, posto che le misure di ripristino investirebbero i settori più sopra in modo *integrato*⁵¹. Del resto, sottoporre a valutazione ambientale strategica il

⁴⁶ Nell'ambito delle misure del *Green Deal*, ritiene necessario trovare un punto di equilibrio tra i diversi livelli di governo che tenga conto del c.d. policentrismo D. BEVILACQUA, *Il Green new Deal*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 11 ss.

⁴⁷ B. SCHIEFERDECKER, *Die EU-Verordnung*, cit., p. 1874.

⁴⁸ Art. 6, par. 1, regolamento (UE) n. 2024/1991; la locuzione «interesse pubblico prevalente», presente nel regolamento (UE) n. 2022/2577, sottenderebbe la priorità che lo Stato membro può accordare a determinati progetti (e settori) in sede di ponderazione degli interessi (art. 3, par. 2); tuttavia, nel caso di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili la «prevalenza» sconfiggerebbe l'obbligo di garantire adeguate misure di conservazione, che contribuiscano alla protezione delle specie, e cioè alla garanzia di uno stato di conservazione soddisfacente. Nell'ambito della *Nature Restoration Law*, l'interesse pubblico prevalente si concreterebbe nel *favor* accordato ai progetti relativi all'energia da fonti rinnovabili e alla difesa nazionale (ove, però, l'obbligo di procedere a VAS sussisterebbe solo per i piani (e i progetti) energetici; e ciò in coerenza con il Codice dell'ambiente, che esenterebbe dal procedimento di valutazione i piani «destinati esclusivamente a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma urgenza»: cfr. art. 6, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 152/2006).

⁴⁹ Art. 6, comma 1, d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁰ Art. 6, comma 2, lett. a) e b), d.lgs. n. 152/2006.

⁵¹ D'altronde anche il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) è stato sottoposto a VAS; sulla VAS, quale strumento finalizzato ad ottenere una «considerazione integrata ed intersettoriale di tutti i profili di interesse ambientale», cfr. per tutti P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 21; G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*.

Piano nella sua interezza sarebbe perfettamente coerente con la *ratio* propria della valutazione. Attraverso una valutazione unitaria e «globale»⁵², essa agevolerebbe più facilmente il perseguimento degli obiettivi sanciti dal Trattato in materia di politica ambientale – e tra questi quello dell’azione preventiva – e permetterebbe altresì di addivenire ad una migliore ponderazione (*ex ante*) delle scelte economiche e sociali da compiere⁵³.

6. Il regime delle deroghe: urgenza e obblighi di ripristino

Un’ulteriore questione concerne la possibilità per lo Stato membro di adottare una disciplina in deroga a quella prevista dal regolamento sul ripristino. E ciò in una duplice direzione: nel senso del rafforzamento della protezione e nel senso di una riduzione della tutela dell’ambiente.

La prima ipotesi non pone problemi particolari, giacché, secondo la logica che informa la politica ambientale europea, è lo stesso Trattato ad autorizzare lo Stato membro ad introdurre deroghe *in melius* (o a mantenere una normativa più rigorosa già vigente) rispetto alla disciplina degli atti normativi europei qualora sia in condizione di elevare lo *standard* di tutela, alle condizioni ivi previste⁵⁴. In base a quanto stabilito dall’art. 193 TFUE, lo Stato membro può sempre dettare una disciplina *ampliativa*, *rafforzata* o comunque più *rigorosa*⁵⁵ della tutela ambientale rispetto agli *standard minimi* fissati dal diritto europeo⁵⁶. Questa eventualità trova applicazione anche al caso di specie, sebbene resti non del tutto chiarito se e a quali condizioni il regolamento possa legittimamente vietare un innalzamento della tutela da parte dello Stato membro. Ad ogni modo, la dottrina è pressoché concorde nel ritenere che lo Stato membro possa derogare alla normativa europea al ricorrere dei seguenti presupposti: 1) che l’Unione europea abbia adottato un atto normativo vincolante, e cioè idoneo a “paralizzare” l’efficacia di un atto nazionale già vigente o, se inesistente, in condizione di impedire un intervento successivo dello Stato (*Sperrwirkung*)⁵⁷; 2) che l’intervento derogatorio dello Stato sia coerente con gli obiettivi fissati dall’atto normativo europeo e anche con il diritto dei Trattati; in questa evenienza, può discutersi se il vincolo concerna anche il perseguimento di obiettivi *indiretti*,

Profili generali e penali, Giuffrè, Milano, 2022, p. 2703, ritiene che la VAS sia necessaria per tutti quei piani *integrati e complessi* (come, ad esempio, il Piano nazionale di ripristino).

⁵² F. BRUNO, *Le autorizzazioni ambientali*, in F. BRUNO-M. BENOZZO (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 110.

⁵³ G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale*, cit., p. 2702; sulla connessione tra VAS e principio di precauzione v. DELSIGNORE M., *Codice dell’ambiente e VIA: una disciplina da ripensare?*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1, 2022, p. 112.

⁵⁴ Art. 193, TFUE; per quanto concerne l’obbligo di notifica della misura derogatoria alla Commissione da parte dello Stato membro, la Corte di giustizia dell’UE ha ritenuto che essa non costituisca condizione di legittimità dal momento che la Commissione europea sarebbe sprovvista di poteri di assenso e di autorizzazione (Corte giust. UE, sent. 13 luglio 1989, C-380/87, 22; Corte giust. UE, sent. 6 giugno 2002, C-159/00, 60).

⁵⁵ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, causa C-2/10, p.ti 51-52.

⁵⁶ Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, causa C-6/03, p.to 58.

⁵⁷ C. CALLIES, *Art. 193 AEUV*, cit., p. 1904-1905; v. anche S. BREIER, *Art. 193 AEUV*, in C. OTTO LENZ-K.D. BORCHARDT, cit., pp. 2298 ss.; S. HASELHAUS, *Art. 193 AEUV*, cit., pp. 1464 ss.

come sembra ricavarsi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea⁵⁸ e come tende ad ammettere la stessa dottrina⁵⁹, sul presupposto che sia comunque necessario garantire il perseguimento della *ratio* (generale) di tutela ambientale posta dall'art. 193 TFUE. Si può discutere se l'ampliamento della protezione (che finisce per involgere ad un tempo obiettivi *peculiari* dell'atto normativo secondario e obiettivi *generali* fissati in materia dal Trattato) si estenda anche all'ipotesi in cui l'atto normativo UE involga settori ulteriori rispetto a quelli della tutela ambientale, come accade, appunto, con il regolamento sul ripristino della natura. La risposta che può darsi è senz'altro positiva, proprio in ragione del fatto che la base giuridica prescelta dall'Unione sia quella dell'art. 192 TFUE. Ciò comporta che lo Stato possa adottare sì misure di protezione rafforzata, ma sempre nel rispetto del principio di proporzionalità⁶⁰.

La seconda ipotesi solleva, in verità, un problema di carattere più generale, che si concreta nella possibilità da parte dello Stato di invocare legittimamente la *necessità* e l'*emergenza* quali cause di giustificazione alla non applicazione del diritto dell'Unione europea e, più in generale, all'adozione di una disciplina derogatoria di carattere provvisorio. Questa evenienza si è, invero, già concretata con riguardo all'ex Ilva di Taranto e anche in relazione al c.d. caso Priolo⁶¹. Ciò che sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale avutasi sul punto⁶² è che il legislatore statale sarebbe sempre legittimato ad intervenire al fine di bilanciare la tutela dell'ambiente con altri interessi costituzionali parimenti protetti in ragione dell'esigenza di non sacrificare nessuno degli interessi in gioco; e competente ad effettuare il sindacato sulla ragionevolezza del bilanciamento effettuato sarebbe lo stesso giudice costituzionale. La soluzione prospettata dal giudice delle leggi non sembra, tuttavia, incontrare il favore della Corte di giustizia⁶³, la quale ha da tempo chiarito come le stesse deroghe in *melius* siano solo il frutto di «una competenza disciplinata [in favore degli Stati membri] dal diritto comunitario»⁶⁴. Detto altrimenti: la possibilità di derogare alla disciplina recata da un atto normativo UE (non applicando o diversamente disciplinando la materia) è tale solo se autorizzata dallo stesso diritto europeo. Ora, per il caso che qui interessa, il regolamento sul ripristino della natura se per un verso non esclude che gli Stati membri possano spiegare un intervento derogatorio migliorativo della tutela ambientale (dimodoché qui troverebbe applicazione la disciplina posta dal Trattato

⁵⁸ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, cit.

⁵⁹ C. CALLIES, *Art. 193*, cit., p. 1905.

⁶⁰ Secondo quanto chiarito dalla Corte di giustizia, la protezione rafforzata da parte dello Stato membro può darsi solo a condizione che le misure introdotte (o mantenute) siano opportune e necessarie. Questa condizione si estende anche all'ipotesi in cui attratti nella tutela ambientale siano altri settori disciplinati dal Trattato (Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, causa C-6/03, p.ti 57-64).

⁶¹ Corte giust. UE, sent. 21 luglio 2011, cit.

⁶² Sulla vicenda relativa all'ILVA di Taranto v. Corte cost., sentt. n. 85 del 2013; n. 182 del 2017; n. 58 del 2018; sul punto v. G. MONACO, *Il "caso ex Ilva" alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce delle Corti di Strasburgo e di Giustizia UE*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2024, 1 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2013, pp. 1505 ss.; M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso Ilva*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2013, pp. 1 ss.

⁶³ Corte giust. UE, sent. 25 giugno 2024, causa n. C-626/22; cfr., da ultimo, anche E. DI SALVATORE, *La Corte di giustizia, il bilanciamento degli interessi e il regime derogatorio dell'ex Ilva di Taranto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2025 (in corso di pubblicazione).

⁶⁴ Corte giust. UE, sent. 14 aprile 2005, cit., p.to 61.

all'art. 193 TFUE), per altro verso, individua esso stesso le ipotesi per le quali gli Stati siano esentati dal dar seguito agli obblighi di ripristino: ad es. per casi di forza maggiore (comprese le calamità naturali); nell'eventualità che si abbia una trasformazione degli habitat indotta dai cambiamenti climatici; qualora si debbano realizzare piani o progetti di interesse pubblico prevalente (come l'energia e la difesa nazionale direttamente individuati dal regolamento); ecc. Come si vede, ciò che resta precluso agli Stati membri è individuare le ipotesi derogatorie, ma non anche – *mutatis mutandis*⁶⁵ – la definizione della portata della riduzione della tutela ovvero della esenzione degli obblighi. Oltre a ciò, però, il regolamento disciplina finanche le situazioni imprevedibili ed eccezionali (relative solo al consumo alimentare dell'Unione europea)⁶⁶, che siano idonee a generare «gravi conseguenze su scala unionale». Si tratta, in tutta evidenza, di una fattispecie affatto diversa da quella appena considerata, giacché, al sussistere di quelle condizioni, è la stessa Unione europea (i.e.: la Commissione) ad adottare gli atti di esecuzione di emergenza temporanei volti a sospendere gli obblighi di ripristino (unicamente in relazione agli ecosistemi agricoli)⁶⁷. Si tratta di una disciplina che, finendo per rimettere nelle mani dell'Unione sia l'individuazione delle ipotesi sia la definizione della portata della sospensione, ha conseguenze di non poco conto dal punto di vista costituzionale, incidendo finanche sulla possibilità per lo Stato di far fronte alle situazioni emergenziali e di ricorrere – almeno per quanto concerne l'Italia – alla decretazione d'urgenza.

7. Conclusioni

Solo il tempo potrà dire se il regolamento europeo sarà riuscito a conseguire gli ambiziosi obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici e di recupero della biodiversità perduta o se – come posto in luce dagli Stati membri che hanno votato contro l'adozione dell'atto normativo – sarà stato inutile e foriero di esorbitanti costi amministrativi. Ciò che qui si può dire è che la strada del ripristino parte già in salita. Si pensi solo alle scelte politiche effettuate di recente con il piano *ReArm Europe/Preparati per il 2030*, inserito tra le priorità dell'agenda politica dell'Unione e degli Stati membri. Da questo punto di vista, infatti, gli obblighi di ripristino fissati dal regolamento potrebbero essere facilmente disattesi in ragione della sussistenza di un interesse pubblico prevalente collegato ad esigenze di difesa nazionale: il che porterebbe gli Stati a riservare talune aree del territorio nazionale alle attività di difesa, esentandole dall'applicazione delle misure di ripristino, «ritenute incompatibili con un continuo uso militare delle zone in questione»⁶⁸. D'altra parte, questa evenienza potrebbe presto concretarsi in relazione alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina. Lo scorso mese di aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato la relazione IROPI⁶⁹, con la quale si è invocata la sussistenza

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Art. 27, regolamento (UE) n. 2024/1991, par. 1.

⁶⁷ Art. 11, regolamento (UE) n. 2024/1991, la vigenza degli atti di esecuzione di emergenza non può essere superiore a 12 mesi; tale durata può tuttavia essere prorogata mediante una nuova proposta legislativa.

⁶⁸ Art. 7, regolamento (UE) n. 2024/1991.

⁶⁹ Per maggiori dettagli v. <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/ponte-sullo-stretto-riunione-tecnica-vista-del-cipess-dopo-ok-iropi-cdm>.



di motivi di interesse pubblico legati alla salute dell'uomo, a ragioni di natura ambientale, alla sicurezza pubblica. La qualificazione dell'opera come *strategica* avrebbe rilievo dal punto di vista della difesa nazionale e finanche dal punto di vista del *Military Mobility Action Plan* dell'UE. Si tratta di una questione niente affatto secondaria, giacché, nonostante il parere (positivo con prescrizioni) di compatibilità ambientale del progetto, l'effetto più immediato potrebbe essere quello di esonerare l'intera area dall'applicazione degli obblighi di ripristino.

ANTONELLA SCIORTINO*

PNRR e divari territoriali tra previsione e attuazione**

ABSTRACT (EN): In the original design of the National Recovery and Resilience Plan, reducing territorial gaps is configured as one of three cross-cutting priorities, alongside gender equality and youth inclusion. This implies that each measure and action must demonstrate how it contributes to the reduction of gaps thereby introducing a new methodological approach to reducing inequalities. The purpose of this writing is to trace, a short distance from the conclusion of the Plan, the relative status of its implementation with respect to what was planned starting with compliance with the constraint of allocating 40 percent of territorializable resources.

ABSTRACT (IT): Nel disegno originario del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la riduzione dei divari territoriali è configurata come una delle tre priorità trasversali, accanto alla parità di genere e all'inclusione giovanile. Ciò implica che ciascuna misura e azione deve dimostrare in che modo contribuisce alla riduzione dei divari introducendo in tal modo un nuovo approccio metodologico per la riduzione delle disuguaglianze. Lo scritto ha lo scopo di tracciare, a poca distanza dalla conclusione del Piano, il relativo stato di attuazione rispetto a quanto previsto a cominciare dal rispetto del vincolo di destinazione del 40% delle risorse territorializzabili.

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 direttrici 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.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Palermo.

** Articolo sottoposto a referaggio. Esso costituisce la versione ampliata e riveduta della relazione presentata in occasione del Convegno *Transizione digitale e divari territoriali: le sfide del PNRR* svoltosi a Foggia il 24-25 ottobre 2024.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a differenza di altri piani¹ che pure hanno connotato certi periodi della storia repubblicana 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 241/2021² che istituisce il cosiddetto Dispositivo (uno dei 7 strumenti del programma *Next Generation EU* introdotto dal Reg. 2094/2020)³, uno strumento "innovativo"⁴ che non ha avuto eguali nel panorama europeo⁵ perché fino a questo momento nessuno strumento di tale portata e natura

¹In 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 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.

²La 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*, n. 3, 2021.

³V. 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 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.

⁴Innovativo, 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.

⁵C'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

era stato istituito dall'UE.⁶ Esso, infatti, è finalizzato non solo all'attuazione di riforme e investimenti pubblici in coerenza con le Raccomandazioni (CSR)⁷ che la CE dispone per ogni Stato membro nell'ambito del Semestre europeo⁸, ma è anche deputato a rendere gli Stati e le rispettive economie più 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 PNR⁹ e deve interagire con gli strumenti di *governance* economica europea, costituisce l'occasione per affrontare gli squilibri macroeconomici eccessivi¹⁰ 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 perseguite qualunque sia l'ambito di intervento in cui si opera: -ovvero, la parità di genere, i giovani e il Mezzogiorno¹¹. L'indicazione delle suddette priorità costituisce il

«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.

⁶Come risulta peraltro dai considerando 8, 9, 17 del Dispositivo).

⁷Si tratta delle *Country Specific Recommendations* 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.

⁸Come 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 indirizzare 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*, n. 4, 2011 (2/11/2011).

⁹V. art. 18.3 Reg. (UE) 241/2021.

¹⁰Nella 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].

¹¹Il 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

portato di quei nodi strutturali ontologicamente penalizzanti per la crescita economica, la cui mancata soluzione vanificherebbe gli effetti delle varie riforme¹². Ciò implica che queste ultime devono dimostrare in che misura contribuiscano alla riduzione dei divari di genere, territoriali e generazionali¹³.

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 disuguaglianze, 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 passato¹⁴.

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.

In altre parole la lotta alle disuguaglianze è concepita come un imprescindibile fattore di crescita anche economica in ossequio a quelle teorie economiche¹⁵ che additano nelle disuguaglianze 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»¹⁶.

sostenibile (14,53 mld -53,2%); 4) 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.

¹²Il 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*, n. 4, 2021, 717.

¹³Sul cambiamento di paradigma nell'affrontare le disuguaglianze 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 disuguaglianze*, Relazione al seminario AIC, 22 maggio 2022, Roma.

¹⁴Sui divari che minacciano l'unitarietà della 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*, n. 1-2, 2021, 199 ss.; S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, 193.

¹⁵V. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, Einaudi, 2013, 154.

¹⁶V. 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.

Per il nostro Paese, questo approccio, mutuato dalle linee direttrici 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 europeo¹⁷. 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 sviluppo¹⁸. Questo si traduce in una sorta di "vincolo" attuativo del Piano ed è la stessa normativa europea che in 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 industriale¹⁹ - 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 passato²⁰. E qui si inserisce un altro grande tema, quello dell'intervento pubblico in economia, che in un recentissimo libro di Giuliano Amato²¹ 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 "accentramento autoritario" di segno contrario rispetto al paradigma autonomistico con cui la Costituzione e le sue revisioni hanno tracciato il percorso dei rapporti

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

¹⁸ 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.

¹⁹V. 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.

²⁰Sul 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*, n. 18, 2021, 24 e ss.

²¹V. G. AMATO, *Ben tornato Stato, ma*, Bologna, Il Mulino, 2022.

tra centro e autonomie territoriali²². 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 disuguaglianze contenute nel PNRR, le spinte centralistiche, evidenti già nella fase elaborativa del Piano, con il nostro assetto policentrico, è una delle grandi sfide sul tappeto²³.

2. PNRR e Mezzogiorno

Il Piano in “dialogo” sia con la Costituzione²⁴ che con i Trattati Ue erge la questione del Mezzogiorno a priorità non solo nazionale, ma anche europea²⁵. 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 infrastrutturale²⁶. 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. E' il caso non solo degli artt. 3.3 e 4.2 TUE, ma anche degli artt. 174 e 175 TFUE che fanno rientrare la coesione territoriale (oltre che quella economica e sociale) tra i fattori trainanti di uno sviluppo armonioso a cui sono destinati fondi europei ulteriori²⁷ che si aggiungono a quelli

²²V. 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, parte II, 1 ss.

²³Sulla necessità di una attuazione “democratica” del Piano v. M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, parte I.

²⁴V. 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*, n. 3, 2022 che propone, in una prospettiva dialogica, una lettura del PNRR in raffronto con il testo della Costituzione italiana.

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

²⁶Va 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 previamente individuati.

²⁷Si 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.

del PNRR. Tra questi importanza cruciale riveste il Pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (*React-eu*)²⁸, che le istituzioni dell'UE hanno messo a punto nella prospettiva della complementarità 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»²⁹.

Il PNRR affronta le disuguaglianze 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»³⁰ sono destinati ad avere ricadute sulla stessa declinazione 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 Mezzogiorno³¹.

Si potrebbe dire che consustanziale allo stesso ambito concettuale di sviluppo sostenibile³² 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)³³.

²⁸Il *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.

²⁹Art. 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.

³⁰I 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 ognuna con le proprie peculiarità.

³¹Cfr. in particolare il grafico n. 15 del PNRR.

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

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

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 maggiori³⁴ 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 del Mezzogiorno³⁵. 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 locali³⁶.

Si ricorda inoltre che sia il PNRR che il decreto-legge 77/21³⁷ utilizzano la formula “almeno il 40%” come misura che può essere spostata verso 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 territoriale³⁸ delle risorse.

³⁴Il 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.

³⁵Così 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.

³⁶Negli 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.

³⁷Il 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.

³⁸Nelle 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).

Dalle relazioni di verifica che il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud³⁹ 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)⁴⁰.

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 trascurabili⁴¹.

I maggiori punti di criticità dipendono dalle modalità di assegnazione delle risorse e dalle scelte⁴² 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 essere⁴³. 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 Mezzogiorno⁴⁴.

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/>

³⁹Nel 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.

⁴⁰V. 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.

⁴¹V. 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 ai bandi competitivi che rischia di produrre ulteriori disuguaglianze 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 *rivistailmulino.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.

⁴²Dinanzi 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.

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

⁴⁴Una 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*

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 trascorso⁴⁵. Si riapre quindi la forbice del divario⁴⁶ tra il centro-nord e il mezzogiorno e più in generale tra aree centrali e aree periferiche e tra settori produttivi.

Pertanto le revisioni del PNRR e in particolare quella più sostanziale⁴⁷ 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 rimodulazione potrebbe indebolire ulteriormente l'obiettivo di riequilibrare il territorio sotto il profilo infrastrutturale. Sarà quindi molto importante utilizzare la nuova ZES Unica⁴⁸, preposta a gestire le risorse destinate agli interventi strumentali alla realizzazione della Missione 5⁴⁹ nonché i fondi per la coesione previsti per il periodo 2021-2027 per evitare che il PNRR ci restituisca una geografia dei territori ancora più diseguale.

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 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».

⁴⁵V. 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%).

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

⁴⁷Ci 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 complementarità 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.

⁴⁸V. 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 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.

⁴⁹Si tratta della Componente 3 (M5C3) «Interventi speciali per la coesione territoriale» del PNRR.

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 previsto⁵⁰. 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)⁵¹ 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%)⁵². 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 significativi 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)⁵³. 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

⁵⁰Per i dati cfr. la piattaforma predisposta dal Governo Italiadomani, Catalogo *Open Data*; consulta pure la piattaforma openpnrr.it

⁵¹L'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.

⁵²Il 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.

⁵³A 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%).

nei sistemi di monitoraggio⁵⁴. Il governo ha presentato varie proposte di revisione⁵⁵ del Piano nazionale di ripresa e resilienza e, con l'ultima (la quarta), ha deciso di eliminare nove investimenti⁵⁶, coinvolgendo oltre 42.000 progetti e 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 territorio⁵⁷: 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 significative 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

⁵⁴Le 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.

⁵⁵V. 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.

⁵⁶Il 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 prevede 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.

⁵⁷I 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

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 disponibili⁵⁸. 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. 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 piano⁵⁹. Tuttavia, difficilmente si tratterà di una proroga ufficiale, che

⁵⁸Questa 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.

⁵⁹Il 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

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 progetti⁶⁰.

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 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.

⁶⁰Sullo 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***

ABSTRACT (EN): If it is true that social inclusion cannot exist without social cohesion, then the digital transition must resolve the paradox whereby, instead of serving as a driver of progress and development, it risks generating new forms of inequality, especially for the most vulnerable segments of the population. Whether one considers the physical dimension of digital inequalities, reflected in unequal access to digital technologies, or their social dimension, which relates to broader socio-economic and cultural factors, digital technologies are shaping a new paradigm of vulnerability: digital vulnerability. This contribution aims to assess the effectiveness and substantive impact of so-called digital innovation through the theoretical framework of Amartya Sen's capability approach, which, through the interplay between functionings and capabilities, provides a critical framework for evaluating the actual opportunities for inclusion offered by digitalization.

ABSTRACT (IT): Se è vero che non può darsi inclusione sociale senza coesione sociale, allora la transizione digitale deve sciogliere il paradosso per il quale, anziché vettore di progresso e di sviluppo, rischi di introdurre essa stessa profili di disuguaglianza che, nel migliore dei casi, amplifichino, nel peggiore, generino esclusione, particolarmente nei confronti delle categorie di soggetti più vulnerabili. Sia che si consideri l'aspetto fisico delle disuguaglianze digitali, che si ritrova nell'accesso stesso alle tecnologie digitali, sia che si consideri l'aspetto sociale di esse, che riguarda invece questioni socio-economico-culturali, le tecnologie digitali stanno delineando un nuovo paradigma di vulnerabilità: la vulnerabilità digitale. Questo contributo intende sondare l'efficacia e l'effettività della cosiddetta innovazione digitale, commisurando l'una e l'altra con il quadro concettuale del *capability approach*, elaborato da Amartya Sen, che, nella dialettica tra *functionings* e *capabilities*, offre le coordinate teorico-critiche per verificare le concrete possibilità di inclusione della digitalizzazione.

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”¹. 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,

* Professore ordinario di Filosofia del diritto – Università degli Studi di Foggia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ European Commission Information Society and Media Directorate-General *eGovernment Unit, eGovernment Action Plan, Analysis of European target groups related, Final Report*, 2006, p. 6.

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 tecnologie².

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 esclusi³. Ciò incide fortemente sull'interazione sociale, sia verticale che orizzontale, segnando con più forza, attraverso il *digital divide*⁴, 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 sociali⁵, alimentando quelle disuguaglianze che dovrebbe, al contrario, aiutare a correggere.

La vulnerabilità digitale⁶ si propone come un nuovo paradigma coniato con la rivoluzione tecnologica: in realtà, non è che un nuovo riflesso di un vecchio paradigma di fragilità sociale che descrive precarietà ed esclusione, disagio ed emarginazione⁷, in definitiva, ingiustizia sociale.

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

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

⁴ 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.

⁵ Quali quelli legati alla salute, al lavoro, all'istruzione, ecc.

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

⁷ 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.

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 Sen⁸, 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"⁹.

Sen avvia il disegno della sua teoria del *capability approach* nella Tunner Lecture, *Equality of What?*¹⁰, 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 degli accordi sociali; la progettazione di politiche e proposte sul cambiamento sociale nella società¹¹.

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"¹²: 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"¹³. 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

⁸ 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*, n.3, 2006, 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.

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

¹⁰ 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 termine *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.

¹¹ 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.

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

¹³ 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.

persona desidera di fare o di essere in quanto gli dà valore¹⁴: “[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”¹⁵.

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”¹⁶.

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.

¹⁴ 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).

¹⁵ *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 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 disuguaglianza 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.

¹⁶ 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 impediscano 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*¹⁷, 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 valorizzate¹⁸.

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

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

¹⁸ 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 accanto ai fattori di conversione individuali, sociali e ambientali comunemente identificati (*ibidem*, p. 103).

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 redistribuzione 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"¹⁹, sottolineando in tal modo la necessità di superare la logica binaria degli *haves* ed *have-nots* in riferimento all'accesso ad Internet²⁰. 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 allargarsi²¹, 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 vulnerabili²².

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

¹⁹ 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 alla quale si fa qui cenno è propria del modello Gui, strutturato su quello di Van Dijk, ma aggiornandolo (*ibidem*, 171-172).

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

²¹ 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.

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

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 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 detenute²³, 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 gratuiti²⁴.

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.

²³ 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.

²⁴ 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.²⁵

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 obiettivi 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 digitale²⁶.

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

²⁵ 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.

²⁶ CEB equality framework-A4-web-rev3.pdf, p. 6.

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 attuatore²⁷. La misura prevede la formazione di giovani operatori volontari, selezionati per svolgere il Servizio civile digitale²⁸, 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 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 traguardo²⁹, 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 strutturali³⁰. 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

²⁷ <https://www.politichegiovani.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’”.

²⁸ “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*).

²⁹ *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.

³⁰ 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” (p. 39).

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 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"³¹, che omologa annullando le differenze innanzitutto culturali; "significa piuttosto che i confini della comunità sono aperti a tutti"³². 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 aperta³³, nella quale la cittadinanza digitale non si riduce, nei fatti, all'accesso a servizi on line nell'interazione con la Pubblica Amministrazione,³⁴ ma è un'estensione di quella cittadinanza politica e culturale che ha come centro una partecipazione responsabile e consapevole, sorretta da quell'*habeas 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"³⁵. Le competenze digitali, dunque, non possono essere ridotte alle mere competenze operative, che sono 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"³⁶.

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

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

³² *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.

³³ 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.

³⁴ Si veda la "Carta della cittadinanza digitale", d. lgs. 7 marzo 2005 n. 82, Capo I, sez. II.

³⁵ 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. PASCUIZZI, *La cittadinanza digitale. Competenze, diritti e regole per vivere in rete*, il Mulino, Bologna, 2021.

³⁶ A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, cit., p. 281.

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 ottenerla³⁷. Mostrando l'indissolubile relazione tra libertà e uguaglianza, questa lettura rivisita tanto l'ermeneutica della libertà egualitaria³⁸ quanto la celebre doppia definizione di libertà di Isaiah Berlin³⁹, calibrando l'una e l'altra sulla irriducibile individualità di 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 sviluppo⁴⁰. 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

³⁷ I. ROBEYNS, *The Capability Approach*, cit., p. 104.

³⁸ "Una delle conseguenze della diversità umana è che l'uguaglianza in uno spazio tende a coesistere, di fatto, con la disuguaglianza in un altro" (A. SEN, *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1994, p.27), sottolineando il rischio di un egualitarismo 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 egualitaria 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. PECES-BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, ed. it. a cura di V. Ferrari, Giuffrè, Milano, 1993, p. 188.

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

⁴⁰ 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". 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.

alla mancanza di risorse disponibili, ma piuttosto il risultato di leggi, politiche e pratiche sociali discriminatorie che lasciano sempre più indietro determinati gruppi di persone⁴¹.

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 più vulnerabili. In una *operational guide* del marzo 2022⁴², 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*⁴³, 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"⁴⁴, 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 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"⁴⁵. Medesima ambizione sembra attraversare il Programma quadro del "Servizio Civile

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Reperibile *qui*.

⁴³ Reperibile *qui*.

⁴⁴ V. *qui*, 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".

⁴⁵ *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).

Digitale” previsto dal PNRR: “obiettivo *ambizioso* e necessario per la sostanziale realizzazione di una capillare inclusione digitale”⁴⁶.

Resta soltanto una manciata d’anni⁴⁷ 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 volontà⁴⁸ 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’espressione⁴⁹, può essere senza fatica 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 peggiore 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”⁵⁰, 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”⁵¹.

⁴⁶ Corsivo mio.

⁴⁷ 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*).

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

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

⁵¹ 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 riconduce 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.

CARLO COLAPIETRO*

Digitalizzazione e Costituzione**

ABSTRACT (EN): The essay examines the relationship between digitalization and Constitution, highlighting the constitutional principles of efficiency, impartiality and transparency's central role in the adoption of digital technologies.

In the regulatory framework of public services' evolution – modernized by the CAD and, recently, by the PNRR – it deals with the current constitutional system's ability to protect “new rights”, which came out from the rethinking of traditional rights in the digital age.

ABSTRACT (IT): Il saggio analizza il rapporto tra digitalizzazione e Costituzione, evidenziando il ruolo centrale dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità e trasparenza nell'adozione delle tecnologie digitali.

Nel quadro normativo dell'evoluzione dei servizi pubblici, innovati con il CAD e, più di recente, con il PNRR, si interroga sulla capacità dell'attuale ordinamento costituzionale di garantire adeguata tutela ai “nuovi diritti”, frutto del ripensamento dei diritti tradizionali nell'era digitale.

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 adattare alla rivoluzione digitale in atto¹. 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 umana².

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi Roma Tre.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ 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.

² G. RESTA, *Governare l'innovazione tecnologica: decisioni algoritmiche, diritti digitali e principio di eguaglianza*, in *Pol. dir.*, n. 2, 2019, pp. 199 ss.

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 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 amministrazione³.

³ 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'imporre 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.

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 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*⁴. 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»⁵.

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 Agenzie⁶. A tale proposito, è fondamentale ricordare

⁴ 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.

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

⁶ 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

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)⁷.

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 amministrazione⁸.

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 Mortati⁹ – 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 fondamentali 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.

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

⁷ 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.

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

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

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 amministrativa¹⁰. 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 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 amministrativa¹¹.

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 algoritmi¹².

Il Collegio ha affermato, prima di tutto, che l'introduzione di modelli decisionali e di forme gestionali innovative che si avvalgono delle tecnologie informatiche ed elettroniche risponde al

¹⁰ 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).

¹¹ 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.

¹² 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 Journal*, n. 3, 2020, pp. 389 ss.

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.

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, comparando 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 Paese¹³ – 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

¹³ Fra i vari studi, si veda la classifica dei Paesi meno corrotti elaborata da *Transparency International*.

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 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 digitale¹⁴, 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 organizzativa, 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

¹⁴ 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.

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 Università¹⁵.

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 storiche disuguaglianze ed inefficienze che tradizionalmente caratterizzano la nostra società¹⁶.

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).

¹⁵ 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».

¹⁶ 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.

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 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 finisca per assumere una dimensione bifronte, mostrando accanto al volto tradizionale, il suo doppio digitale, 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»¹⁷.

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

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

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 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»¹⁸.

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

¹⁸ 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 evidenzia 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)».

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")»¹⁹.

5. Considerazioni conclusive

Le profonde innovazioni brevemente analizzate fino ad ora, grazie anche alla spinta verso la digitalizzazione imposta dal PNRR, pongono alla dottrina costituzionalistica un quesito cruciale: la Costituzione repubblicana 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 legislatore, 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 PNRR²⁰. Questo intervento normativo, oltre a introdurre la completa digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, a decorrere da

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

²⁰ 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 "riforma abilitante" in quanto funzionale a garantire la stessa attuazione del PNRR, in linea con le indicazioni dell'Unione Europea».

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 Commissione²¹. 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 tracciabilità²².

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 Rodotà²³, 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

²¹ Trattasi dell'*Atto Senato n. 1146*, attualmente all'esame delle Commissioni riunite 8ª (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) e 10ª (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale).

²² 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 deve restare nella disponibilità dell'uomo ed essere protetto dai rischi di ingerenza delle tecnologie intelligenti».

²³ 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.

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 rafforzare 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**

ABSTRACT (EN): The essay addresses the issue of changes induced by digital communication on the process of consensus formation and on the mechanisms of representation. Given the well-known correlation between the *way* of information and the type of public discourse, the contribution underlines how communication in a digital environment, due to its own characteristics, risks greatly reducing, if not eliminating, the spaces for public discussion, pushing the citizen/follower into a sort of “digital cave”. Even if the use of new technologies can have an undoubted added value that, it is necessary not to implement in any way isolation mechanisms, above all in decision-making processes and in the Parliament.

ABSTRACT (IT): Il contributo affronta la tematica dei cambiamenti indotti dalla comunicazione digitale sul processo di formazione del consenso e sui meccanismi della rappresentanza. A fronte della nota correlazione tra il *modo* dell'informazione e il *tipo* di discorso pubblico che ne scaturisce, il contributo sottolinea come la comunicazione in ambiente digitale, per le caratteristiche che le sono proprie, rischi di ridurre molto, se non di azzerare, gli spazi di discussione pubblica spingendo il cittadino/follower in una sorta di “caverna digitale”. Pur nella consapevolezza del valore aggiunto che l'utilizzo delle nuove tecnologie può avere, è necessario non implementare in alcun modo meccanismi di isolamento, e questo anche e soprattutto nei processi decisionali e nella rappresentanza.

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*¹, 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»².

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Sapienza Università di Roma.

** Articolo sottoposto a referaggio.

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

² 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.

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.

La libertà di informazione, nella nota duplice accezione di informare ed essere informati³, consente la diffusione di opinioni minoritarie o dissenzienti, 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»⁴. Non è certamente un caso che nella sent. 84/1969 la Corte costituzionale abbia riconosciuto il carattere fondamentale – anzi «fondamentatissimo»⁵ – 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. Cannistraro⁶ – 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 cinema⁷, con una attenzione all'utilizzo delle tecnologie allora più innovative – si pensi all'intuizione della creazione dell'Istituto Luce – che è già stata ampiamente sottolineata in letteratura⁸.

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».

³ Sulla distinzione tra i due profili, resta di grandissimo interesse il «dialogo» tra Alessandro Pace e Nicolò Lipari, 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.

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

⁵ E. CHELI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale italiana in tema di media*, in www.cortecostituzionale.it.

⁶ PH. V. CANNISTRARO, *La fabbrica del consenso*, Laterza, Bari, 1975.

⁷ S. COLARIZI, *L'opinione...*, cit., p. 6-7.

⁸ 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.

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*⁹. 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»¹⁰.

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 grandi dati aggregati, i *big data* – e che potere abbia chi ha la capacità di analizzare quei dati e di trarre da essi indicazioni predittive¹¹.

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 ulteriormente¹². 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

⁹ Cfr. B. CARAVITA, *Social Network...*, cit, p. 3.

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

¹¹ 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.

¹² 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.

trasparente delle tecnologie digitali e dell'intelligenza artificiale nello svolgimento della campagna elettorale¹³.

Dunque, sul ruolo e sulle responsabilità delle piattaforme, dell'algoritmo, dei sistemi di raccomandazione che sono alla base del funzionamento 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?».¹⁴

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 ipertrofia¹⁵), la cui efficacia, peraltro, è ancora tutta da valutare¹⁶.

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»¹⁷.

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-costituzionale¹⁸ – va 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

¹³ La traduzione della sentenza della Corte costituzionale rumena n. 32 del 6 dicembre 2024 è disponibile sul sito di *Nomos. Le attualità nel diritto*. 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ B. CARAVITA, *Davanti ad un mondo che cambia...*, cit., p. 37.

¹⁸ Espressione – definita come assai felice – coniata per denunciare i rischi di una privatizzazione dell'enforcement dei diritti da O. POLLICINO, *Google rischia di «vestire» un ruolo para-costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 maggio 2014, all'indomani della sentenza della Corte di giustizia Google Spain.

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»¹⁹. 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 convinzioni²⁰, questo minerebbe alla radice la tenuta del sistema democratico.

Il costituzionalismo – non il costituzionalismo digitale, ma il costituzionalismo senza aggettivazioni²¹, il costituzionalismo *tout court* – non può non guardare a questo con apprensione.

Da qui l'importanza degli studi giuspubblicistici che tratteggiano le diverse caratteristiche, i pro ed i contra, dei possibili modelli di auto-regolazione, di co-regolazione, di etero-regolazione²²; da qui il necessario approfondimento dei due diversi approcci, quello europeo (*fundamental rights-driven approach*) e quello statunitense (*market-driven approach*)²³; 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»²⁴.

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 politica²⁵, che il giuspubblicista deve porsi e che si

¹⁹ 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.

²⁰ *Ibid.*, p. 6.

²¹ 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».

²² Sul punto, tra i tanti, O. POLICINO, *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 e ss.; S. SASSI, *L'Unione Europea e la lotta alla disinformazione online*, in Federalismi.it, n. 15, 2023, p. 189.

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

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

²⁵ 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),

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'informazione²⁶, 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»²⁷.

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*²⁸, 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*.

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.

²⁶ 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, p. 745.

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

²⁸ 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 pubblico²⁹, 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»³⁰.

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)»³¹.

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%)»³².

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 assestarsi nell'ultimo anno su un'utenza pari al 18,5%. Allo stesso modo rimarchevoli 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»³³.

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

²⁹ 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.

³⁰ Censis, *Il vero e il falso. Diciannovesimo rapporto sulla comunicazione*, 11 marzo 2024, p. 13, consultabile [qui](#).

³¹ *Ibid.*, p. 13.

³² *Ibid.*, p. 13.

³³ *Ibid.*, p. 13.

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’informazione³⁴.

La profetica intuizione di Giovanni Sartori, che nel 1997 ha sottolineato come l’avvento della televisione abbia comportato il passaggio culturale 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)³⁵.

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»³⁶.

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.

³⁴ 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».

³⁵ Così G. PASQUINO nell’intervista resa in G. GIACOMINI, *Potere digitale...* cit., p. 58.

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

Anche in questo caso, si tratta di una ricerca già molto battuta³⁷. 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.

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»³⁸.

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: «E' 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»³⁹.

Ecco che allora la libertà di espressione si ritrova così «nuovamente – ancorché diversamente – "intermediata"»⁴⁰: non è disintermediazione ma, come scrive Luciano Violante, è *reintermediazione*⁴¹.

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)⁴².

³⁷ 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 Control Money and Information*, Harvard University Press, 2015; L. FLORIDI, *La quarta rivoluzione*, Milano, 2017.

³⁸ M. A. MORETÒN 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.

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

⁴⁰ G. E. VIGEVANI, *Potere politico e mezzi...*, cit., p. 14.

⁴¹ 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 nella prefazione a O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale...*, cit., p. 2.

⁴² 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*.

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»⁴³.

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 imperniato sul rapporto diretto 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 governo⁴⁴.

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 contrattuale⁴⁵.

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

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.

⁴³ 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!

⁴⁴ Ci si riferisce, ovviamente, ai lavori sul cosiddetto "premierato" ed al disegno di legge A.S. 935.

⁴⁵ 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.

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»⁴⁶.

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' AGCOM⁴⁷ – influenzando i valori, gli stili di vita e perfino l'identità di intere comunità online⁴⁸.

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»⁴⁹.

Quello che accade è che gli utenti, spesso disinteressati alla cosa pubblica, sviluppano una connessione con i *content creator* che «somiglia sempre di più a un'affiliazione politica»⁵⁰. Ed

⁴⁶ 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 risolve la quaestio dell'inquadramento giuridico dei social network*, in *Dirittifondamentali.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 silenzio. Protezione della democrazia e libertà di espressione nell'era dei social network*, in *Consulta Online*, 17 marzo 2020.

⁴⁷ 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 *qui*.

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

⁴⁹ V. *qui*.

⁵⁰ F. DI MURO, *Così i followers si possono trasformare facilmente in consenso elettorale*, in www.linkiesta.it.

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 consustanziale al *modo* di comunicare e «la memoria diventa una pallida eco»⁵¹.

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*⁵², diventa allora cruciale. Sempre che di Verità si possa ancora parlare⁵³.

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 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»⁵⁴.

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.

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

⁵² 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 improvvida o coperta da recentismo». Sui profili definitivi anche O. POLLICINO, P. DUNN, *Intelligenza artificiale...*, cit., p. 124.

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

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

I fenomeni delle *echo chambers* e delle *filter bubbles* sono già stati ampiamente studiati⁵⁵ 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"»⁵⁶.

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

4. La discussione pubblica, oggi

Già nel 2020 Michele Sorice parlava di «piattaformizzazione della sfera pubblica»⁵⁷, mettendo molto bene in evidenza la commistione (nel testo l'autore parla di «equivoco»⁵⁸) 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»⁵⁹.

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»⁶⁰.

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»⁶¹.

⁵⁵ 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».

⁵⁶ P. PASSAGLIA, *Fake news e fake democracy...*, cit., p. 136.

⁵⁷ M. SORICE, *La piattaforma della sfera pubblica*, in *Comunicazione politica*, n. 3, 2020, p. 371 e ss.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 379.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 379.

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

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

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'incastellamento⁶²: non una società, ma singoli individui che non scendono in piazza bensì restano chiusi dentro le proprie mura.

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

Scrivono 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»⁶³.

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»⁶⁴.

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 «computercrazia») «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 apatia⁶⁵.

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.

È la differenza che passa tra un decidere-votare, che è preceduto e orientato da una *enlightened discussion*, e un decidere-votare che è soltanto espressione di preferenza, soltanto atto

⁶² Cfr. G. GIACOMINI, *Potere digitale...* cit., p. 138.

⁶³ B.-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 36.

⁶⁴ M. SORICE, *La piattaformaformizzazione...*, cit., p. 374-375.

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

di volontà, come ha spiegato da 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»⁶⁶.

Ma la democrazia si nutre anche del principio contro-maggioritario e non vi è, dunque, democrazia dove c'è solo la superiorità dei numeri⁶⁷.

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»⁶⁸. 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 procedimentalizzazione 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.

Ma se «la democrazia è una comunità di ascoltatori» – scrive Han – «la comunicazione digitale, in quanto comunicazione senza comunità, annienta la politica dell'ascolto»⁶⁹.

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»⁷⁰.

⁶⁶ G. SARTORI, *Homo videns...*, cit., p. 117.

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

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

⁶⁹ B.-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 46.

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

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 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*⁷¹ 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»⁷².

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»⁷³. Su che cosa questo comporta, si dirà in conclusione.

Tornando, invece, all'AI nei parlamenti, i benefici in termini di efficienza del lavoro sono indubitabili 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

⁷¹ COMITATO DI VIGILANZA SULL'ATTIVITÀ DI DOCUMENTAZIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Utilizzare l'intelligenza artificiale a supporto del lavoro parlamentare*, febbraio 2024, consultabile [qui](#).

⁷² *Ibid.*, p. 70.

⁷³ B.-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 50.

dei fascicoli degli emendamenti, giustamente valorizzato nel Rapporto, chiarisce 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 tempo⁷⁴.

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»⁷⁵ 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 le tabelle del bollettino AIR; l'individuazione di similitudini testuali all'interno di corpora di testi normativi, ad esempio per la valutazione di accorpamenti, 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 (novelle) 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 legge⁷⁶.

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

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

⁷⁵ 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.

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

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 auditable⁷⁷.

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»⁷⁸ 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 esempio, mediante sistemi da utilizzare nell'ambito della predisposizione di un'iniziativa legislativa o di uno strumento di indirizzo o di controllo sul Governo»⁷⁹, 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 decisori informazioni su come prevenire errori simili in futuro»⁸⁰.

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*»⁸¹ (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

⁷⁷ Il documento è consultabile *qui*.

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

⁷⁹ *Ibid.*, p. 70.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 70.

⁸¹ Il documento è consultabile *qui*.

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»⁸².

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.

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*)»⁸³.

Nella convinzione che l'*ubi consistam* del Parlamento sia esattamente la procedimentalizzazione del conflitto, del confronto e della discussione pubblica⁸⁴, 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*.

⁸² B-C. HAN, *Infocrazia...*, cit., p. 57.

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

⁸⁴ Su questo sia consentito il rinvio a F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella «democrazia decidente»...*, cit., *passim*.

FEDERICO FURLAN*

I Consigli regionali nella transizione digitale**

ABSTRACT (EN): The paper is divided into two parts: the first part offers a diachronic analysis of the digitalization processes that have affected Regional Councils since the 1990s, processes which were accelerated by the Covid-19 pandemic emergency and funded through the National Recovery and Resilience Plan (NRRP). The second part examines the current state of progress in the digital transition, with particular attention to aspects concerning the conduct of council sessions, the voting procedures of council members, and the tools enabling citizen participation in the political life of the Region.

ABSTRACT (IT): L'intervento è diviso in due parti: nella prima sono oggetto di analisi in chiave diacronica i processi di digitalizzazione che hanno interessato i Consigli regionali a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, sono stati sollecitati dall'emergenza pandemica Covid19 e finanziati dal PNRR. Nella seconda parte si esamina, invece, lo stato di avanzamento attuale della transizione digitale, rivolgendo particolare attenzione agli aspetti che coinvolgono lo svolgimento delle sedute, le modalità di voto dei consiglieri e gli strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita politica della Regione.

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 telematica: provvisorietà o persistenza. – 2.2. Il voto dei consiglieri da remoto: implicazioni e disciplina. – 2.3. La presentazione di atti ed emendamenti: 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 sviluppati¹; si parla, a tal proposito, di "*legimatica*" intesa

* Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Milano-Bicocca.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022. Si v., inoltre, P. COSTANZO (a cura di), *Codice di Drafting, Libro III, Il drafting regionale e "locale"*, in www.tecnichenormative.it.

come la disciplina che integra gli strumenti informatici nelle fasi di redazione, gestione ed applicazione delle leggi².

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 divenuta 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*³. 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 riutilizzabili⁴.

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).

² 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 leggi*, Milano, 1999.

³ 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.

⁴ M. PIETRANGELO, *Tecniche normative*, cit.

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 competenza⁵:

- 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 presentazione 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 dell'iniziativa 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*⁶): in occasione del referendum regionale sul “regionalismo differenziato”, svoltosi in Lombardia il 22 ottobre 2017, si è votato, in presenza, su supporti

⁵ 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».

⁶ 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 a “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.

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).

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 dimostrato 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 dati⁷.

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 correggere le proprie “debolezze digitali”, giungendo alla conclusione

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

che una “rivoluzione tecnologica”, se fatta responsabilmente, potrebbe solo giovare allo svolgimento della vita istituzionale del proprio paese»⁸.

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 maggioritaria⁹) 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 remoto¹⁰) 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 confinata¹¹.

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

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

⁹ 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*, n. 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*, n. 21, 2020, p. 45 ss.

¹⁰ Si v. in proposito L. SCIANNELLA, *La crisi pandemica da Covid-19 e la “trasformazione digitale” dei Parlamenti. Un'analisi comparata*, in *DPCE Online*, n. 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.

¹¹ 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 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».

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 aprendo, con ciò, alla possibilità che anche la funzione legislativa sia esercitata "da remoto"»¹².

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?

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 dato avvio 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 Consigli¹³;

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

¹² 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*, n. 4, 2020.

¹³ Così S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, p. 246, nota 127.

è stata consentita solo ai consiglieri sottoposti a “quarantena precauzionale” o positivi a Covid 19 (delib. Uff. Pres. 1/2020).

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 elettorale¹⁴. Per il BVG non vi erano ostacoli ad un futuro uso dell'*e-voting* a condizione di garantire 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 (Clementi¹⁵, Cassese¹⁶, Fusaro¹⁷, Lupo¹⁸) 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.

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»¹⁹.

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

¹⁴ Per un commento a tale decisione si legga M. SCHIRIPA, *Il voto elettronico nell'esperienza europea tra pregi e criticità*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, p. 245 ss.

¹⁵ 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*, n. 6, 2020, p. 221 ss.

¹⁶ S. CASSESE, *Il Parlamento può combattere il virus a distanza di sicurezza*, in *Il Foglio*, 17 marzo 2020.

¹⁷ C. FUSARO, *Coronavirus, meglio niente Parlamento o un Parlamento smart?* in *Libertàeguale*, 15 marzo 2020

¹⁸ 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).

¹⁹ S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, cit., p. 245.

annesse deliberazioni) è ammessa e disciplinata da molti anni sia per le Cortes sia per i parlamenti delle Comunità autonome²⁰.

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*, 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»²¹.

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 europei²².

²⁰ 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*, 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).

²¹ Citazione tratta dalla *home page* del sito dedicato, next-generation-eu.europa.eu.

²² Si v., sul punto, N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it* (7.9.2022).

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 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»²³.

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 i legislatori 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 programmazione 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

²³ P. GIANGASPERO-A. CONZUTTI, *La c.d. "Sessione Europea" dei Consigli Regionali: un passaggio importante per le Assemblee legislative*, in *Queste istituzioni*, n. 2, 2022, p. 28 ss.

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»²⁴.

In relazione alla funzione di controllo, invece, i Consigli 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 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.

²⁴ Così G. M. SALERNO – A. G. ARABIA – A. IACOVIELLO, *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.

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 quotidiani²⁵).

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.

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 in 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»] e del Molise (Art. 32-bis Reg. int. - testo uguale al Lazio);

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

²⁵ Si legga, come esempio, un articolo di Umbriadomani.it dell'8 maggio 2024, intitolato *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».

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 ovvero 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 commissioni²⁶;

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 modifiche regolamentari destinate a trovare applicazione in una molteplicità di fattispecie.

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 quinquies, comma 1, si riuniscono in presenza, salva 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

²⁶ 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».

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 (Dickmann²⁷, Marsocci²⁸, A. Randazzo²⁹), il quale presenterebbe soverchie differenze con il voto “*elettivo*” a distanza, che soprattutto nella versione cartacea (sotto 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 remoto/mista sia videotrasmissa (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»³⁰. Vero; peraltro, l'esperienza di questi anni post Covid credo abbia mostrato che, in sé e per sé, lo svolgimento

²⁷ R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it* (1.4.2020).

²⁸ P. MARSOCCI, *Lo spazio digitale dei lavori parlamentari e l'emergenza sanitaria Covid*, in *Consulta online* (6.5.2020).

²⁹ A. RANDAZZO, *Voto elettronico e Costituzione (note sparse su una questione ad oggi controversa)*, in *Media Laws*, n. 2, 2022.

³⁰ M. VILLONE, *La rappresentanza non si pratica a distanza*, *Il Manifesto*, 31 marzo 2020.

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 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.³¹? Seppur personalmente poco convinti dell'applicabilità *de plano* 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 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

³¹ Questa necessità è stata sostenuta da F. DRAGO, *L'organizzazione dei lavori dei Consigli regionali durante l'emergenza sanitaria*, cit.

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 deposito 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 al livello regionale

I principali meccanismi di *e-voting* - inteso nel significato basilico 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.³²

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)³³;
- 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.

³² 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 difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 1, 2021 (22.12.2020).

³³ 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*, n. 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 svoltasi 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, Coredò, 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'espressione 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 voto³⁴;

- è stata, invece, abrogata (con LR n. 5 del 2018) la Lr Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3 (recante *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.

³⁴ C. CHIARIELLO, *Voto elettronico e principio di segretezza tra regola ed eccezioni*, in *Consultaonline*, n. 1, 2023, 23.1.2023.

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 partecipative³⁵, 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».³⁶

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*”³⁷ nei quali tutti gli atti ed i processi di competenza delle assemblee (legislativi, 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 technology*) 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;

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*” ovvero sia l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche per facilitare l'accesso e la partecipazione dei cittadini alla

³⁵ Tra esse si ricordano: partecipa.Toscana.it; partecipazione.regione.emilia-romagna.it; partecipazione.regione.puglia.it; iomap.partecipa.tn.it.

³⁶ Hanno sostenuto ANTONUCCI-VOLTERRANI, *Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia*, in *DeEuropa*, n. 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 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)».

³⁷ Si v., sul tema, F. FITSILIS – G. MIKROS, *Smart Parliaments. Data-Driven Democracy*, ELF, 2022.



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.

ROBERTA CALVANO*

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

ABSTRACT (EN): The paper examines some issues related to the impact of digital technologies in the Italian university system. The problem of telematic universities is an opportunity to highlight some of the shortcomings of Italian universities in terms of guaranteeing the right to study.

ABSTRACT (IT): Il *paper* esamina alcuni problemi legati all'impatto delle tecnologie digitali nel sistema universitario italiano. Il problema delle università telematiche è l'occasione per evidenziare alcune carenze degli atenei italiani circa la garanzia del diritto allo studio.

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. Considerazioni conclusive alla luce del DM 6 dicembre 2024 contenente linee guida per l'offerta formativa 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 italiano¹. La questione della terza missione non sarà però oggetto delle

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ 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 2010; la ricerca era stata preceduta da *La crisi del potere accademico in Italia*,

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 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 atenei², ma anche undici atenei telematici, che vedono 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%³.

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 statali⁴, 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 sottrarli al bacino di raccolta del sistema universitario pubblico.

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 controluce 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 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

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.

² 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.

³ Si veda il rapporto della FLC CGIL *Il piano inclinato. Rapporto sulle università profit e telematiche*, consultabile [qui](#).

⁴ 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, ne *Il manifesto*, 29 dicembre 2024.

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"⁵, e quella dell'insegnamento, più ampia e qualificata in relazione alla propensione per un approccio critico ed un sapere plurale rispetto a quella garantita nell'ambito della scuola⁶, 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 sostanziale e diffuso aggiramento del principio del concorso pubblico di cui all'art. 97, comma 3 Cost.⁷

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 Italia⁸, sull'onda di una *weltanschauung* spiccatamente economicistica, portava ad un panorama nel quale qualsiasi ente incaricato di garantire servizi pubblici veniva ad essere improntato al rispetto di logiche aziendalistiche, ad agire esclusivamente secondo i dettami della concorrenza, secondo un'ispirazione che 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 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

⁵ 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*, n. 1, 2018; L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022.

⁶ V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 69.

⁷ Sul punto si veda R. CALVANO, *Il reclutamento dei docenti*, relazione al Convegno AIC su *L'autonomia universitaria*, 28 ottobre 2021, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, p. 41 ss.

⁸ V. sul punto i contributi riuniti nel fascicolo monografico su *Neoliberalismo e diritto pubblico*, nella *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2020, a cura di C. IANNELLO.

aziendalistici. Gli atenei sono stati così orientati prevalentemente all'accaparramento di risorse e di utenti, in concorrenza tra loro, anche grazie alla proposta di offerte formative definite spesso "attraenti" 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 "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 2008⁹, 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'UE¹⁰, 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. 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 finanziamento, 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

⁹ 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*.

¹⁰ 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.

lavoro (il Rettore) e previa valutazione regolata dalla “*governance*” degli atenei. 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 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 temperie culturale che vede in Italia le assemblee parlamentari sempre più marginalizzate nelle dinamiche delle forme di governo.

L’approccio economicistico alla scienza e la filosofia aziendalistica 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 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 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.

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 tema¹¹, 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 scientifico¹². 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.

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 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'intelligenza artificiale 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 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 relevantissimi casi di cronaca concernenti scienziati di primo piano del mondo della ricerca italiana accusati di frode

¹¹ Si vedano gli atti del seminario *Sull'identità e la funzione di una rivista costituzionalistica*, oggi, pubblicato su *Forum costituzionale* e su *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021.

¹² Sul tema v. più ampiamente E. GROSSO, *Il ruolo delle riviste costituzionalistiche*, oggi in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, nonché R. CALVANO, *Per una critica della valutazione (di riviste giuridiche, acronimi e altre cose tristi)*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2023, p. 3 ss.

scientifica¹³. 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 l'intelligenza artificiale sta 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 sopperire 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 all'epoca sembra aver improvvisamente riscoperto il valore dell'autonomia universitaria, dopo qualche decennio di invadenza della normazione ministeriale¹⁴. 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 docenti¹⁵, per tacere di una letteratura sulle metodologie dell'e-learning che richiedono che le tecniche pedagogiche si adattino al metodo didattico. 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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*, n. 6, 1998, 3332 ss.

¹⁵ Il decreto legislativo all'art. 2 prevalentemente 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.

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 vorticoso del numero di studenti iscritti nelle undici Università telematiche presenti in Italia¹⁶. Tali università, istituite "alla spicciolata" con alcuni decreti ministeriali nei primi anni 2000¹⁷ 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" così 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 2003¹⁸, e pur tuttavia nel rispetto dei regolamenti didattici approvati dal CUN¹⁹.

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 sono in crescita rispettivamente del 17,2% e del 13,4%²⁰. 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.

¹⁶ 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 studenti.

¹⁷ V. F. SCIARRETTA, *Le università telematiche tra dimensione costituzionale, diritto pubblico e diritto privato*, Bologna, 2015, p. 13 ss.

¹⁸ 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".

¹⁹ 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".

²⁰ I dati sono *Il sistema universitario in Italia tra dinamica demografica e innovazione*, rapporto dell'area studi di Mediobanca di marzo 2024.

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)²¹ 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 essa non possa che portare tutto il sistema, pubblico e privato, ad un livellamento verso il basso, nel quale è inoltre premiato chi riesce a raggiungere sezioni di mercato non coperte.

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, ben oltre ciò che il senso del ridicolo consentirebbe) 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 2035-2045²² 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 nella didattica, assumendo un approccio laico. Tenere conto delle trasformazioni richiamate, significa governare un inserimento e utilizzo delle metodologie di *e-learning* nell'ambito dell'insegnamento

²¹ 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](#).

²² 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](#).

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.²³

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 sapere 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 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 controllo su quanto avveniva nelle università telematiche, né di iniziativa ministeriale, né da parte

²³ 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.

dell'ANVUR 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”²⁴.

È sicuramente troppo presto per dare una valutazione della disciplina appena emanata, ma si può intanto segnalare come la questione dello sviluppo 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.

²⁴ “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”.

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 concorrenza²⁵.

²⁵ 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*, n. 3, 2021, p. 89.

MARCO OROFINO*

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

ABSTRACT (EN): The essay analyzes the impact of the EU EHDS Regulation on the digital transformation of healthcare systems, focusing on balancing the right to health, data protection, and technological innovation. It examines the primary and secondary use of health data, highlighting both the opportunities and risks of data circulation. The author underscores the institutional, technological, and cultural challenges that Member States, particularly Italy, will face.

ABSTRACT (IT): Il saggio analizza l'impatto del Regolamento europeo EHDS sulla trasformazione digitale dei sistemi sanitari, ponendo particolare attenzione all'equilibrio tra diritto alla salute, protezione dei dati e innovazione tecnologica. Esamina l'uso primario e secondario dei dati sanitari, sottolineando le opportunità e i rischi connessi alla loro circolazione. L'autore evidenzia le sfide istituzionali, tecnologiche e culturali che i Paesi membri, e in particolare l'Italia, dovranno affrontare.

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. 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 telemedicina¹. 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.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano.

** Articolo sottoposto a referaggio (Relazione al Convegno *Transizione digitale e divari territoriali: la sfida del PNRR*, tenutosi a Foggia il 24-25 ottobre 2024). Lo scritto è a beneficio del progetto Net4Future del programma RESTART.

¹ 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 pandemica².

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 internazionale³.

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

² 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.

³ 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 di tutela della salute umana, ambientale e animale* in *Corti Supreme e Salute*, n. 3, 2022, p. 809 e ss.

a cambiare l'erogazione di tutte le prestazioni sanitarie e divenire, in tempi rapidi, presupposto per garantire un livello adeguato (alle aspettative) di assistenza sanitaria⁴.

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 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 eguaglianza 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 fondamentali⁵; dall'altro, un'eccessiva

⁴ 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.

⁵ 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

liberalizzazione 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 eguaglianza 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 cure⁶. 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

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.

⁶ 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 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.

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 artificiale⁷.

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 sofisticate⁸.

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 2020⁹.

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 personalizzata¹⁰.

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

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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*.

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 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 costituzionale¹¹.

Vi è un rapporto molto stretto tra i tre Regolamenti¹².

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”¹³. 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 base¹⁴. 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 personali. 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

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ A. IANNUZZI, *I regolamenti intersettoriali ... cit.*, 112.

¹⁴ In particolare, il *Data Act* disciplina l'accesso equo ai dati e il loro utilizzo nel settore dei dispositivi intelligenti.

pubblico, evitando la formazione di posizioni di dominanza e valorizzando l'interesse pubblico; 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 pseudonimizzazione, 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*¹⁵: 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 collettivi¹⁶. 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 dati¹⁷.

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 strategico¹⁸.

¹⁵ Cfr. A. IANNUZZI, *I regolamenti intersettoriali ... 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ A. IANNUZZI, *op. cit.*, p. 122.

¹⁸ 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

Per quanto riguarda il *Data Act*, esso ha, come è stato correttamente osservato, uno spiccato carattere privatistico, nel senso che molte delle disposizioni in esso contenute intervengono nei rapporti contrattuali che si instaurano tra i diversi soggetti dell'ecosistema digitale. Tra di essi il *Data Act* considera evidentemente anche i consumatori¹⁹. C'è però un punto importante di questa regolamentazione che è centrale perché ha un forte connotato pubblicistico e perché è centrale per il tema oggetto di indagine.

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”²⁰. 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.

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.

¹⁹ 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 intersettoriali ... 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.

²⁰ 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 trilogio 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 cura²¹. 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 persone²². 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.

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.

²¹ 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.

²² 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.

Assai significativo è inoltre il diritto di cd. *opting out* rispetto all'accesso dei professionisti sanitari alla totalità o a parte dei propri dati sanitari²³. 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 curarsi²⁴. 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 medica²⁵.

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 sanitaria²⁶.

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

²³ 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'articolo non c'è alcuna limitazione materiale né alcun obbligo di motivazione.

²⁴ Cfr. A. SANTOSUOSSO, *La libertà di cura*, in *Ann Ist. Super. Sanità*, n. 4, 1999, p. 547 e ss.

²⁵ Come specificato nel Considerando 17 del Regolamento.

²⁶ Le prime tre finalità legittimano solo l'accesso e il riuso da parte degli enti pubblici, a norma del par. 2 dell'art 53.

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 etiche²⁷.

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'UE²⁸.

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.

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

²⁷ 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 equivoco da chiarire*, in *Meridiana: rivista di storia e di scienze sociali*, n. 1, 2014, p. 47 e ss.

²⁸ 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.

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 dati²⁹.

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 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 pseudonimizzazione 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 pseudonimizzazione, che fino ad ora erano stati distinti nel quadro normativo europeo della protezione dei dati personali.

In particolare, l'anonimizzazione implica una trasformazione irreversibile dei dati, che ne rende impossibile l'associazione a un individuo specifico. Proprio per questo, i dati completamente anonimizzati escono dal campo di applicazione della normativa sulla protezione dei dati personali. La pseudonimizzazione, 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

²⁹ Art. 57, par. 1 del Reg. UE 2025/327.

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 europea³⁰.

5. Osservazioni conclusive sull'impatto della regolamentazione europea sui sistemi sanitari nazionali

L'impatto della normativa europea – e, in particolare del Regolamento EHDS – sui sistemi sanitari nazionali è destinato ad essere particolarmente significativo. Questo emerge con chiarezza, oltre che dalla lettura dell'articolato 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 *maggiore efficienza dei sistemi sanitari* nazionali attraverso un uso più

³⁰ Cfr. su questa evoluzione F. PIZZETTI, *Il Regolamento europeo sulla IA come parte integrante della normativa UE per il decennio digitale 2030* in *La regolazione europea dell'Intelligenza Artificiale nella società digitale*, op. cit., p. 5.

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, infatti, 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 mantenuti 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 eguaglianza.

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 titolari 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 pazienti. Il profilo della cd. literacy è presente in tutti gli atti regolamenti con cui l'UE pretende di disciplinare la società digitale³¹. La presenza di tali riferimenti si spiega con la consapevolezza che il cambio di paradigma sociale è talmente

³¹ 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.

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 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.

ANTONIO FERRARA^{*}

Corte costituzionale n. 192/2024: il modello regionale tra unità e decentramento^{**}

ABSTRACT (EN): The contribution analyzes several key passages of the decision in which the Constitutional Court examined the constitutionality of Law No. 86/2024, which lays down the implementing provisions for asymmetric regional autonomy (autonomia differenziata) of ordinary regions pursuant to Article 116, third paragraph, of the Italian Constitution. In particular, it focuses on certain aspects of the Court's reasoning that highlight the structural features of the Italian model of regionalism and its potential for development, in light of the constitutional principles and values that shape the form of the State.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza alcuni passaggi della sentenza con cui la Corte costituzionale ha scrutinato i profili di legittimità costituzionale della legge n. 86/2024, recante la disciplina di attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. In particolare, si approfondiscono alcune argomentazioni della motivazione che mettono in rilievo le caratteristiche strutturali del regionalismo italiano e le sue potenzialità evolutive, alla luce dei principi e dei valori costituzionali che ne definiscono la forma di Stato.

SOMMARIO: 1. Una decisione pretoria. – 2. Del nostro modello di regionalismo secondo la Corte costituzionale. – 3. Le potenzialità insite nel regionalismo italiano. – 3.1. Il regionalismo dell'uniformità nell'allocatione delle competenze è stato superato dalla logica della differenziazione. – 3.2. Il regionalismo italiano non è duale ma cooperativo. – 3.3. Il regionalismo competitivo non è un modello a sé stante. – 3.4. Rafforzare la democrazia attraverso l'autogoverno delle comunità territoriali. – 4. Della necessità di dare una piena ed equilibrata attuazione al Titolo V della seconda parte della Costituzione.

1. Una decisione pretoria

Nel procedere all'interpretazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, la sentenza della Corte costituzionale 3 dicembre 2024, n. 192¹, per il tono del linguaggio utilizzato, l'oggetto delle questioni trattate e la natura dei principi o dei valori richiamati (tra i quali: *l'equità, la solidarietà, la coesione sociale, il bene comune, la sussidiarietà*), sembra quasi configurarsi quale una sorta di *enciclica laica*, volta a enunciare *la dottrina sociale* della nostra Costituzione. In particolare, con riferimento al principio di sussidiarietà, essa richiama – in una

^{*} Primo ricercatore – Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ D'ora in poi sent. 192.

prospettiva ancor più ecumenica – lo “spazio costituzionale europeo”². Per evitare, tuttavia, che tale similitudine possa indurre a sottovalutare il carattere laico della nostra Carta costituzionale, ovvero a interpretare in chiave meramente morale – e dunque priva di cogenza – i principi enunciati dalla Corte, appare più opportuno, e concettualmente più preciso, accostare questa pronuncia a un *edictum pretoris* del diritto romano: un atto mediante il quale la Corte costituzionale rivendica espressamente la propria funzione di sindacato sulle future leggi di differenziazione, valutandone la legittimità costituzionale alla luce dei canoni interpretativi previamente delineati.

2. Del nostro modello di regionalismo secondo la Corte costituzionale

Guardando a questa assai importante sentenza, vorrei soffermarmi, in particolare, su alcuni spunti che da essa si ricavano sul nostro *modello di regionalismo* e sulla nostra *forma di Stato*. Lo sforzo di inquadramento sistematico, compiuto dal giudice delle leggi, appare assai meritorio, in quanto manca nella legge 86/2024 una visione programmatica della forma di Stato regionale che si intende realizzare, stante l’attuale testo costituzionale. In questa legge, l’inversione dell’ordine logico – in base al quale si dovrebbe prima provvedere all’attuazione del Titolo V e poi alla determinazione di discipline derogatorie rispetto a questo assetto³ – rende manifesto che il suo obiettivo compromissorio non è quello di dare attuazione alla Costituzione ma, al contrario, di giustapporre le esigenze di chi vuol continuare a evitare di darvi applicazione (vale a dire di chi, di volta in volta, governa lo Stato massimizzando l’utilità dell’accentramento del potere) e quelle delle Regioni richiedenti la differenziazione che – sentendosi limitate nelle loro capacità dal *regionalismo dell’uniformità*⁴ – vogliono sfuggire, invece, alla sua perdurante inattuazione andando avanti, anche da sole, sulla strada dell’autonomia differenziata con

² Per una riflessione su questo *spazio costituzionale* comune, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, v. S. NINATTI, *Una comunità di valori? L’uso del diritto comparato tra tradizioni costituzionali comuni e l’identità costituzionale europea*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2022, p. 35 ss.

³ Cfr., tra gli altri, G. AZZARITI (*Presidenzialismo e autonomia differenziata: un’altra costituzione*, in *Queste istituzioni*, n. 4, 2022, p. 6) “se volessimo finalmente dare attuazione al regionalismo in Italia, per come previsto in Costituzione, dovremmo iniziare a costruire dalle fondamenta e non dal tetto. E queste sono iscritte non nell’articolo 116, III comma, ma nel successivo articolo 119, che prevede di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale”. Sulla “doppia pregiudizialità” – necessaria all’avvio del regionalismo differenziato – “rappresentata, oltre che dai LEP, dall’integrale attuazione dell’autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali” e dunque dal reperimento, oltre alle risorse per finanziare i LEP, anche di “quelle da accantonare nel fondo perequativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai territori con minore capacità fiscale” (art. 119, terzo comma, Cost.) e per “finanziare gli ulteriori interventi perequativi speciali” (art. 119, quinto comma, Cost.) v., inoltre, L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023, pp. 846-848. In senso analogo v. anche A. FERRARA, *L’autonomia differenziata alla prova dell’attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2023, pp. 74-75.

⁴ Quel modello di regionalismo che – secondo F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, n. 2, 1995 p. 255 ss. – ha “sfiducia negli amministratori regionali” e nella loro “capacità di autocorrezione che, in astratto, dovrebbe essere insita nel metodo dell’autonomia politicamente responsabile” e non accetta, pertanto, “il rischio dell’autonomia”.

trattativa bilaterale riservata (a imitazione del metodo sostanzialmente pattizio previsto per la definizione dell'autonomia delle regioni speciali)⁵.

Va detto, però, che non sembra affatto avere una visione più chiara del nostro sistema regionale chi si è opposto e si oppone a questo disegno di attuazione della c.d. autonomia regionale differenziata con argomenti che oggettivamente sono e che, comunque, potrebbero essere facilmente percepiti contro l'autonomia regionale *tout court* (laddove si affermi o si lasci intendere, ad es., che la riforma del Titolo V è stata una riforma sbagliata, meramente congiunturale, da non prendere sul serio e, semmai, da correggere con una contro-riforma costituzionale meno orientata al riconoscimento dell'autonomia territoriale)⁶.

3. Le potenzialità insite nel regionalismo italiano

Sono quattro gli enunciati con i quali, la decisione che stiamo valutando, individua “*le potenzialità insite nel regionalismo italiano*”⁷. Esaminiamoli partitamente.

3.1. Il regionalismo dell'uniformità nell'allocazione delle competenze è stato superato dalla logica della differenziazione

Secondo la Corte costituzionale l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione costituisce solo un ulteriore “sviluppo” del principio di differenziazione di cui all'articolo 118, consentendo una differenziazione anche sul piano delle competenze legislative e non più solo nell'allocazione delle funzioni amministrative. L'unità giuridica ed economica della Repubblica non può essere intesa come uniformità delle competenze ed è già così dalla riforma del Titolo V (2001) se non già dall'introduzione del c.d. federalismo amministrativo a costituzione invariata di cui alle leggi Bassanini (1997-1998). Pertanto, un ampliamento e un rafforzamento dell'autonomia amministrativa delle regioni e degli enti locali nelle materie concorrenti (per lo

⁵ Sulla “*problematica analogia*” tra regionalismo differenziato e autonomie speciali v. però, per tutti, F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 243 ss.

⁶ Come osservato da G.M. SALERNO (*Perché “ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001”*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. viii ss.), infatti, – nonostante che la legge cost. n. 3 del 2001 abbia rappresentato “*l'unico grande intervento di revisione costituzionale che è stato approvato nel corso dell'esperienza repubblicana*”, segnando “*un punto di svolta nella storia del nostro ordinamento*” recante “*un progetto innovativo forte*” volto ad ampliare, con il decentramento istituzionale, “*le garanzie offerte alle sfere di libertà e dei diritti che la Costituzione riconosce ai cittadini e alla formazioni sociali*” e a realizzare, in tal modo, “*l'accentuazione del principio policratico e di quello democratico, in contrapposizione a quello monocratico e a quello autoritario*” – la dottrina giuridica, assai spesso, piuttosto che “*contribuire utilmente ai processi di mutamento*” – indicati dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione – “*offrendo studi e approfondimenti autorevoli*”, ha ritenuto di concentrarsi sugli aspetti più evidentemente critici della riforma, mettendone in risalto i complessivi “*difetti di origine*” e la “*inadeguatezza degli apparati*” che avrebbero dovuto portarla ad effettivo compimento, finendo così – a mio avviso – per delegittimarla totalmente e non solo con riferimento all'art. 116.3 Cost. È evidente, d'altronde, che questa disposizione costituzionale si è concretamente offerta, in via di fatto, come una *valvola di sfogo* per chi si è sentito *tradito* da un'attuazione della riforma del Titolo V non conforme alle proprie aspettative.

⁷ V. il punto 4 del Cons. in diritto della sent. 192.

svolgimento di funzioni statali già localizzate a livello periferico)⁸ possono essere ottenuti, anche in maniera differenziata sul territorio nazionale, secondo i dettami dell'articolo 118 Cost. tenendo fermi i poteri della regolazione legislativa statale unitaria ed europea⁹. Al fine di una *differenziazione delle competenze amministrative* (ex art. 118 Cost.) non è infatti necessario procedere a una *differenziazione delle competenze legislative* (ex art. 116.3 Cost.), risultando adeguato e sufficiente offrire alle regioni sul piano della legislazione, in ossequio al principio di leale collaborazione, solo l'introduzione di adeguati strumenti di raccordo anche nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi, ciò che ancora oggi non è consentito e adeguatamente disciplinato a livello costituzionale al fine di rendere giustiziabile dal giudice delle leggi la lesione del principio collaborativo¹⁰. Ciò non significa necessariamente la trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in una *Camera delle regioni*, anche se va notato che la revisione costituzionale che ha ridotto a 600 il numero dei parlamentari elettivi rende adesso molto più facile (rispetto al passato) perseguire questo obiettivo¹¹. È chiaro, tuttavia, che l'estensione anche al livello della formazione della legge dei meccanismi intergovernativi della leale collaborazione¹² finirebbe inevitabilmente per indebolire ulteriormente il *potere legislativo* a favore del *potere esecutivo* che gestirebbe tutti i raccordi

⁸ Portando finalmente ad attuazione quanto già previsto per il c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata dall'art. 1 della legge Bassanini (n. 59 del 1997), in base al quale – al di fuori delle materie di esclusiva competenza statale – tutti i compiti e le funzioni localizzabili nei territori delle regioni e degli enti locali, esercitate dalle amministrazioni periferiche o da altri enti o soggetti pubblici statali, debbono essere conferiti alle autonomie territoriali.

⁹ V. sul punto, tra gli altri, S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse, in federalismi.it*, n. 29, 2022, secondo il quale “se la differenziazione fosse tenuta, entro i confini del suo scopo, nel quadro costituzionale – dopo il superamento, con la revisione del 2001 del Titolo V della Parte II del principio del parallelismo delle funzioni – andrebbe, in via preliminare, esplorata la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica poteri), del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come si è sempre fatto) di funzioni amministrative sulla base dell'art. 118, c. 1, Cost.” (p. 184).

¹⁰ Per consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, “le procedure di cooperazione e concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione” (Corte cost., sent. 28 dicembre 2001, n. 437, punto 3 del Cons. in dir.). Cfr. più diffusamente sul punto G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Digesto pubbl.*, VIII Aggiornamento, UTET, Torino, 2015, pp. 262-263.

¹¹ La legge costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari (legge cost. 19 ottobre 2020, n. 1), nonché quella che – a parte il numero dei rispettivi membri – ha eliminato ogni residuo elemento di differenziazione tra le due camere anche in ordine all'elettorato attivo e passivo (legge cost. 18 ottobre 2021, n. 1), ci offrono adesso l'opportunità di portare molto più facilmente a compimento il percorso necessario alla creazione di una *Camera delle Regioni* e anche di risolvere alla radice i problemi di organizzazione interna e di funzionalità delle due camere (che la riduzione del numero dei parlamentari ha necessariamente determinato). A tal fine, sarebbe infatti sufficiente accorpate in una sola camera, direttamente elettiva, l'intera componente politicamente rappresentativa di tutti gli elettori (ovvero i seicento parlamentari espressivi della *Nazione*) e creare una seconda camera istituzionalmente rappresentativa dei territori regionali. Si passerebbe in tal modo, pertanto, dall'attuale *monocameralismo alternato o di fatto* – del tutto estraneo al senso dell'originario, per quanto imperfetto, disegno costituzionale (che certamente volle un *Senato a base regionale*) – a un nuovo e diverso bicameralismo *non paritario*, con una sola camera politica e una seconda camera di mera rappresentanza territoriale, pienamente armonizzato con la forma di stato regionale.

¹² Cfr. I. RUGGIU, *Contro a Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006, *passim*. V. anche R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle regioni*, in *Ist. federalismo*, n. 6, 2006, p. 903 ss.

intergovernativi con le regioni, anche di livello legislativo¹³. Meglio sarebbe, pertanto, a mio avviso, – venuti ormai meno gli impedimenti di carattere empirico per questa soluzione¹⁴ – portare i raccordi Stato-Regioni relativi alla negoziazione delle leggi all'interno del Parlamento sia pur con un organismo non politicamente rappresentativo del corpo elettorale, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco¹⁵ (esclusa, dunque, ogni forma di elezione diretta o anche di indiretta rappresentanza *politica* anziché *territorialmente unitaria* delle singole regioni), collocato al di fuori del circuito fiduciario con il governo¹⁶.

3.2. Il regionalismo italiano non è duale ma cooperativo

Secondo la Corte costituzionale il regionalismo italiano non è “duale”¹⁷ ma “cooperativo”; modello, quest'ultimo, che trova fondamento sul principio procedimentale della *leale collaborazione*¹⁸ e sul principio sostanziale della *sussidiarietà* che opera attraverso un giudizio di adeguatezza¹⁹. Il modello regionale delineato, in astratto, dalla Costituzione del 1948 – come noto – è però, in origine, un modello assolutamente garantista che individua le relative sfere di competenza dello Stato e delle regioni in maniera tendenzialmente rigida, in quanto tutelate e protette dalla Corte costituzionale (e dal Presidente della Repubblica)²⁰. L'effettiva istituzione delle regioni ordinarie portò però, da subito, allo svilupparsi di un sistema, battezzato “cooperativo”, nell'ambito del quale lo Stato, in posizione di supremazia, persegue politiche pubbliche uniformi sull'intero territorio nazionale non senza, però, aver prima cercato di

¹³ La sent. 192, peraltro, nell'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. – enucleando un principio che può essere considerato di carattere generale – ha ritenuto sostanziale il ruolo del Parlamento per i raccordi aventi ad oggetto il testo legislativo anche qualora l'accordo o l'intesa si pongano a monte del procedimento legislativo vero e proprio (v. punto 11 del *Cons. in diritto*).

¹⁴ Per le ragioni evidenziate *supra* (nt. 11).

¹⁵ Sul quale v. F. PALERMO, J. WOELK, *Il “Bundesrat” tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Regioni*, n. 6, 1999, p. 1097 ss.

¹⁶ Sul punto v. già A. FERRARA, *Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale*, nel *Paper di federalismi.it*, del 7 giugno 2023, pp. 3-4.

¹⁷ Laddove la Corte parla qui di modello *duale*, contrapposto a quello *cooperativo*, intende mettere in evidenza che la nostra forma di stato regionale è da intendersi caratterizzata dalla *integrazione* delle competenze dello Stato e delle Regioni. Di modello “duale”, però, può parlarsi anche, in diversa accezione, per significare che nel nostro sistema di decentramento territoriale esistono due categorie distinte di regioni: quelle ordinarie e quelle dotate di un'autonomia speciale derogatoria rispetto a quella prevista dalla Costituzione per le regioni “di diritto comune”. Con riferimento a questa diversa accezione della *dualità* – sulla quale v. F. PASTORE, *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in *federalismi.it*, n. spec. 7, 2018 – la Corte cost. è stata *tranchant*: “sussistono ragioni di carattere logico-sistematico che conducono ad escludere che l'articolo 116.III co. della Costituzione possa essere applicabile alle regioni speciali”. La “*procedura di specializzazione e rafforzamento dell'autonomia*” prevista per la generalità delle regioni ordinarie non può essere utilizzata per le regioni a differenziazione speciale (sent. 192, punto 6 del *Cons. in diritto*).

¹⁸ Sul quale in dottrina v. S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Aracne, Roma, 2008, *passim*, e G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra stato e regioni)*, in *Enc. Dir., i tematici*, V, *Potere e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290 ss.

¹⁹ Per la qualificazione del criterio dell'adeguatezza come predicato del principio di sussidiarietà che contribuisce a definirne ed esprimerne il contenuto v. già, in dottrina, E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 311-312.

²⁰ Cfr. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 18 ss.

trattare, con le regioni, possibili spazi di mediazione nella definizione dei vincoli cui esse si dovranno attenere²¹. In tal modo esse sono chiamate a operare come meri “enti di amministrazione indiretta dello Stato” (enti amministrativi, dunque, e non enti di governo)²², con limitati ma non disprezzabili poteri di organizzare le funzioni sul territorio regionale²³. Su questo stato di fatto interviene la riforma del Titolo V della Costituzione, che da una parte non razionalizza il sistema cooperativo costruito essenzialmente per via giurisprudenziale dal giudice delle leggi, non prevedendo sedi di partecipazione regionale al procedimento legislativo dello Stato (solo auspicati per un futuro che non è mai fin qui venuto)²⁴, e dall'altra introduce tratti asimmetrici (la differenziazione amministrativa²⁵ e legislativa²⁶) e competitivi (la possibilità di avere, in alcune regioni, livelli di prestazione superiori a quelli essenziali, concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale)²⁷ nel regionalismo italiano. Il resto è noto: la Corte costituzionale ha liberamente reinterpretato l'elenco delle competenze alla luce del principio di sussidiarietà in senso ascensionale²⁸ nonostante “la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi”²⁹, l'art. 118 è stato utilizzato come mera copertura costituzionale dei

²¹ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1971 84 ss. e, più di recente, ID., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 99 ss.

²² T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV. *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 45 ss., ora in *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, p. 916.

²³ Così come previsto dapprima dall'art. 3 della legge n. 142/1990 e, poi, dagli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 267/2000 in regolazione del sistema regionale delle autonomie locali e della programmazione degli interventi. Sul tema v. F. MERLONI, *Il ruolo della regione nella costruzione di una nuova amministrazione territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 393 ss.

²⁴ L'art. 11 della legge cost. 3/2001 dispone che, fino all'eventuale istituzione di una Camera delle regioni, “i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. / Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. A commento di questa disposizione v. S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in forum telematico di *Quaderni cost.*, 2001.

²⁵ Art. 118.1 Cost.

²⁶ Art. 116.3 Cost.

²⁷ L'art. 117.2, lett. m, Cost. individua, infatti, i richiamati livelli di prestazione come “essenziali” e non come “uniformi”. La Corte cost., peraltro, con la sent. 192 (v. punto 14 del Cons. in diritto) ha chiarito (anche richiamando la sua precedente sent. n. 169/2017) che è spetta alla discrezionalità politica del legislatore la concreta individuazione degli standard nazionali da tutelare, in ragione del bilanciamento da operare sulle risorse disponibili. Spetta al giudice delle leggi, tuttavia, garantire che sia comunque assicurato il “nucleo minimo del diritto” che, in quanto tale, “è un limite derivante dalla Costituzione (...) a prescindere da considerazioni di ordine finanziario”, giacché – come già manifestato dalla Corte in precedenti occasioni – è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sent. 275/2016).

²⁸ A partire dalle sentenze 303 del 2003 e 14 del 2004, sulle quali v. le riflessioni di AA.VV., ricordando di Carlo Mezzanotte, in *Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 771-896.

²⁹ Corte cost., sent. 6 del 2004.

trasferimenti già fatti sulla base della Legge Bassanini (59/1997)³⁰ ma senza toccare, ancora una volta, l'amministrazione periferica dello Stato nelle materie di competenza concorrente³¹ e il c.d. federalismo fiscale non è stato ancora realizzato³² e continuano, dunque, a mancare il finanziamento delle funzioni sulla base dei fabbisogni standard per le materie LEP³³, il fondo perequativo senza vincoli di destinazione per le altre materie³⁴ e anche gli interventi speciali volti alla perequazione infrastrutturale per le regioni del Mezzogiorno sono stati via via ridimensionati e spostati in avanti³⁵.

3.3. Il regionalismo competitivo non è un modello a sé stante

Secondo la Corte costituzionale, qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni che possono seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Questa concorrenza per essere sana, tuttavia, *“non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.)*

³⁰ V. per tutti F. S. MARINI, *Il “trasferimento” delle materie “già delegate”: “miracoli” (incostituzionali) del d.P.R. n. 112 del 1998*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2001, p. 1288.

³¹ Come ben notato da S. MANGIAMELI (*Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, p. 36) è la mancata riforma dell'amministrazione statale, per il peso decisivo della burocrazia statale, che ha determinato il fallimento del primo e del secondo regionalismo in Italia.

³² Come nota G. LEONE (*Per un regionalismo competitivo e solidale*, in *Ist. federalismo*, n. 3/4, 2009, p. 554), la legge delega n. 42 del 2009 ha cercato di “tradurre in concreta realtà ordinamentale le esigenze proprie di un sistema fiscale competitivo ma nel contempo solidale, che ha di mira sia la responsabilizzazione di ciascun livello di spesa che l'armonioso ed equilibrato sviluppo economico-infrastrutturale di ciascuna realtà geografica italiana”. Dato però che l'attuazione del federalismo fiscale avrebbe finito, comunque, per spostare complessivamente più risorse (rispetto al passato) a favore delle regioni con minore capacità fiscale, le regioni “ricche”, per evitarne gli effetti, hanno cercato di utilizzare la richiesta di autonomia differenziata ex art. 116.3 Cost. per trattenere la maggior parte delle risorse prodotte sul rispettivo territorio (cfr. in tal senso A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Ist. federalismo*, n. 1, 2021, p. 63).

³³ Si può soltanto segnalare che il prof. Sabino Cassese, presidente del comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (DARA), ha consegnato la sua relazione conclusiva nel dicembre del 2024.

³⁴ La Corte cost. nella sent. 192 – rilevato che il modello di finanza regionale delineato dalla Costituzione è ancora ineffettivo – ha ritenuto “improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011”, in quanto per dare concretamente avvio al regionalismo differenziato non si può fare a meno di realizzare “*quel modello di federalismo fiscale cooperativo (sent. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione*” (punto 23.3 del Cons. in diritto).

³⁵ L'art. 22 della legge 42/2009 – nella sua originaria formulazione finalizzata ad assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale e a garantire analoghi livelli di infrastrutturazione e dei servizi a essi connessi – è stato abrogato dall'art. 11, comma 1, del D.L. 7 maggio 2024, n. 60, convertito con modificazioni dalla legge 4 luglio 2024, n. 95. Le parti residue della medesima disposizione, o successivamente aggiunte, sostituite e modificate, prevedono ancora, comunque, un *fondo perequativo infrastrutturale per il Mezzogiorno* volto a finanziare la riduzione del deficit infrastrutturale nell'ambito degli obiettivi di cui all'art. 119.5 Cost. Alle risorse straordinarie nazionali vanno *aggiunte*, inoltre, quelle derivanti a diverso titolo dai finanziamenti dell'Unione europea per la riduzione dei divari territoriali.

e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma dello Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia”³⁶. La Corte sembrerebbe aver bloccato, pertanto, il tentativo di far decollare un regionalismo asimmetrico e competitivo senza garantire la solidarietà e la coesione territoriale, rinviando la perequazione in tempi indefiniti, fumosi e vaghi³⁷ o rendendola solo eventuale o, persino, del tutto assente (in riferimento alle materie non LEP³⁸, che potrebbero essere trasferite anche in mancanza del fondo perequativo previsto dall'art. 119.3 Cost.³⁹). Una corretta interpretazione del Titolo V potrà consentire, dunque, di introdurre elementi di competizione in un sistema di base cooperativo (ancorché attualmente ancora debole) e solidale. Obiettivo del modello competitivo – così come messo appunto nel sistema federale tedesco dopo la riunificazione (che aveva visto enormemente allargate le differenze tra i Länder dell'Ovest e quelli dell'Est) – è l'aumento del benessere di tutti attraverso la creazione di incentivi all'efficienza e alla responsabilizzazione per tutti i livelli territoriali di governo attraverso la perequazione per le sole situazioni di svantaggio non attribuibili al proprio comportamento⁴⁰. Le differenze regionali, pertanto, non possono essere totalmente livellate ma soltanto ridotte nella misura necessaria a garantire il finanziamento integrale del “fabbisogno standard” per livelli “essenziali” delle prestazioni sull'intero territorio nazionale (al netto, dunque, delle inefficienze di spesa) o, per le funzioni amministrative che non danno luogo a prestazioni (funzioni non LEP), compensando non integralmente ma comunque *adeguatamente* le differenze di gettito a sfavore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante⁴¹, attingendo – per esse – a un fondo perequativo senza vincoli di destinazione⁴². Nella misura in cui la legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, così come dovrà essere riscritta dal Parlamento in conseguenza della sentenza 192, non creasse,

³⁶ V. ancora la sent. n. 192, punto 4 del *Cons. in dir.*

³⁷ La sent. 192, infatti, ha escluso che la subordinazione del conferimento delle forme particolari di autonomia alla mera determinazione dei LEP possa aver determinato l'illegittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024. Tale determinazione fa sorgere, infatti, il diritto delle regioni di ricevere le risorse necessarie ad assicurare i LEP sull'intero territorio nazionale, grazie ai finanziamenti previsti dal comma IV e dai commi III, V e VI, della Costituzione, restando ferma – comunque – “la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.” (punto 16 del *Cons. in dir.*).

³⁸ Secondo la sent. 192, infatti, con riferimento a queste materie, – che sono tali solo in quanto non incidono in alcun modo su diritti civili o sociali (v. punto 15.2 del *Cons. in diritto*) – occorre comunque garantire che il trasferimento delle funzioni non aumenti la spesa pubblica ma la riduca o la mantenga inalterata, grazie a una gestione più efficiente delle stesse rispetto a quella assicurata dallo Stato (v. punto 22.1 del *Cons. in diritto*). Tale trasferimento a costo zero, tuttavia, non prescrive affatto che “nelle materie no-LEP, le intese adottino il criterio della spesa storica ai fini del finanziamento delle funzioni da trasferire”, favorendo in tal modo le regioni nelle quali tale spesa è più alta (a prescindere da criteri di efficienza o di equità). Dunque, anche in queste materie “si dovrà applicare il criterio basato sulla gestione efficiente” (v. punto 27 del *Cons. in diritto*).

³⁹ V. però quanto già osservato *supra* a nt. 34.

⁴⁰ Per la definizione del federalismo competitivo come sistema avente a obiettivo “l'aumento del benessere per tutti attraverso la creazione di incentivi all'efficienza su tutti i livelli e attraverso la perequazione per situazioni di svantaggio non attribuibili al proprio comportamento” v. STAMM – MERKL, *Kompetitiver Föderalismus*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1998, p. 467 (nella traduzione cit. da J. WOELK, *Segnali di crisi nel federalismo tedesco: verso un modello più competitivo?*, in *Regioni*, 1999, p. 236).

⁴¹ V. art. 8 della legge n. 42 del 2009.

⁴² V. quanto già osservato *supra* a nt. 34.

effettivamente, incentivi all'efficienza (in quanto le maggiori risorse acquisite possano essere disallineate dalle effettive esigenze di finanziamento delle nuove funzioni) o non garantissero l'effettività della perequazione territoriale (in quanto negata, sottostimata o rinviata alle *calende greche*), finirebbe pertanto per creare un sistema *non-più-cooperativo* ma *duale* per le regioni "specializzate" e *coercitivo*⁴³ per le altre regioni e comunque *conflittuale*⁴⁴ tra le une e le altre. Perché un sistema competitivo, correttamente inteso, possa funzionare efficacemente, è necessario invece che si crei un clima di fiducia reciproca tra le parti intorno a un sistema di regole condiviso, che impedisca comportamenti opportunistici (degli uni a danno degli altri) e che appaia tutelato da adeguate garanzie di imparzialità⁴⁵. La competizione delle istituzioni territoriali, infatti, a ben vedere, è come la concorrenza per le imprese, questa – come quella – non può funzionare in assenza di norme che definiscano le regole del gioco e mettano al riparo la libera concorrenza da pratiche scorrette o dall'abuso di posizione dominante di alcune imprese a danno delle altre. Fuor di metafora, le regioni più ricche non possono chiamarsi fuori dal rispetto di giuste regole per la competizione e sfruttare la posizione di vantaggio già acquisita (in termini di infrastrutture e di spesa storica) in violazione dei principi costituzionali di *solidarietà* e *unità giuridica della Repubblica*.

3.4. Rafforzare la democrazia attraverso l'autogoverno delle comunità territoriali

La scelta costituzionale a favore del regionalismo si giustifica con la finalità di rafforzare la democrazia mediante l'autogoverno delle comunità territoriali, nella misura in cui esso massimizza la partecipazione e il controllo diffuso, realizzando così una forma di separazione verticale dei poteri. Si tratta di una prospettiva che, per la sua ampiezza teorica e le implicazioni sistemiche che comporta, meriterebbe un'esposizione più articolata in una sede autonoma. In questa sede ci si limiterà a richiamare alcuni aspetti strutturali, con particolare riferimento al ruolo di contrappeso svolto dalla separazione verticale dei poteri. Con i sistemi federali o regionali si realizza, infatti, una nuova e più moderna configurazione della divisione del potere in funzione di bilanciamento⁴⁶. Il modello classico della tripartizione dei poteri fu originariamente concepito, nel corso del XVIII secolo, all'interno dei sistemi monarchici costituzionali, nei quali due camere (una aristocratica e una popolare) esercitavano un controllo sull'esecutivo monarchico. Con l'avvento della democrazia moderna e il consolidarsi del sistema parlamentare di governo, il partito – o la coalizione di partiti – che detiene la maggioranza parlamentare esercita anche il controllo sull'amministrazione, attenuando così la distinzione tra potere esecutivo e potere legislativo e generando il rischio di una concentrazione di potere

⁴³ S. MANGIAMELI (*Crisi economica cit.*, p. 32) definisce così quella "gerarchizzazione dei rapporti tra Stato e Regioni" che consegue alla sensibile attenuazione del riparto delle materie basato sul canone della competenza in assenza di una concertazione leale in seno ai procedimenti legislativi.

⁴⁴ Secondo A. MORRONE (*Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove autonomie*, n. spec. 1, 2024, p. 222) affinché l'art. 116.3 Cost. sia compatibile con la Costituzione occorre portare a compimento un *regionalismo solidale* e non un *regionalismo conflittuale*.

⁴⁵ Cfr. V. VISCO COMANDINI, *Federalismo competitivo e sistema dei rapporti tra livelli di governo*, in *Nomos*, n. 1, 1996, p. 85.

⁴⁶ L. LEVI, *Federalismo*, Enc. Scienze sociali, IV, Treccani, Roma, 1994, p. 36.

che, in presenza di maggioranze forti e coese, può esporre al pericolo della c.d. dittatura della maggioranza. Nei sistemi federali o regionali di governo, al contrario, la medesima maggioranza non è normalmente in grado di controllare simultaneamente il governo nazionale e quelli degli Stati membri o delle Regioni. Si determina così un nuovo equilibrio istituzionale, in cui il potere legislativo, prevalentemente concentrato a livello federale o statale unitario, si bilancia con un potere esecutivo distribuito territorialmente, esercitato da amministrazioni autonome secondo il principio di sussidiarietà.

Tutte le funzioni localizzate sul territorio e non riconducibili a materie di competenza esclusiva dello Stato federale o regionale, infatti, possono essere svolte in autonomia dai governi locali: si configura così – secondo le soluzioni che possono essere ritenute migliori – il modello del c.d. federalismo di esecuzione.

4. Della necessità di dare una piena ed equilibrata attuazione al Titolo V della seconda parte della Costituzione

Una risposta politica “costituzionalmente orientata” alla legittima e comprensibile richiesta di maggiore autonomia proveniente da alcuni territori⁴⁷ non può essere, allora, l’affermazione di una volontà di perdurante inattuazione della Costituzione⁴⁸ o la negazione del decentramento istituzionale come principio costituzionale fondamentale (art. 5 Cost.)⁴⁹ e come antidoto a un’eccessiva concentrazione del potere nelle mani dello Stato centrale (che è la ragione stessa per la quale si è voluta la regionalizzazione nella Costituzione del 1948)⁵⁰, occorre pertanto – qualora il modello o l’entità della differenziazione che si intende realizzare non piaccia per il timore che sia a rischio la garanzia effettiva dei diritti costituzionali – una controproposta che punti, in positivo e in maniera costruttiva⁵¹, sulla necessità di dare una ragionevole ed

⁴⁷ Cfr., sul punto, quanto condivisibilmente affermato da L. CASTELLI, *Il modello regionale italiano e la prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Ist. federalismo*, n. 3, 2023, secondo il quale “la spinta all’ulteriore differenziazione dell’autonomia delle Regioni ordinarie non è che la reazione, da un lato, alla torsione centralistica impressa allo Stato regionale dalla legislazione sulla crisi economico-finanziaria, prima, e dalla pandemia, poi; dall’altro, alla crescente insoddisfazione per l’inadeguatezza di un disegno costituzionale che si è rivelato carico di lacune e imperfezioni e che, rimanendo in larga misura inattuato, è stato tradito nei suoi punti qualificanti” (p. 483).

⁴⁸ Una *conventio ad non attuandum* può sussistere, infatti, solo con l’accordo della maggioranza che condivida la volontà ostruzionistica all’attuazione costituzionale. Com’è noto la formula “ostruzionismo a rovescio” della maggioranza è stata coniata da P. CALAMANDREI (*Ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, n. 2, 1953, p. 129 ss.). Sulla fortunata definizione di C. v. più in dettaglio E. BINDI, *Il contributo di Calamandrei alla delineazione della forma di governo nella Costituzione (1943-1948)*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2020, pp. 3293-3296.

⁴⁹ Sul quale v., per tutti, S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, *passim*.

⁵⁰ Sul punto, riporto qui la formula sintetica espressa da A. D’ATENA (*Dove vanno le regioni?* in *Rivista AIC*, n. 4, 2022, p. 201) secondo la quale “il nostro regionalismo – al pari dell’assetto federale affermatosi in Germania – costituisce un elemento essenziale dell’equilibrio istituzionale complessivo: offrendo una sponda imprescindibile alla separazione verticale dei poteri”.

⁵¹ Cfr. sul punto L. D’ANDREA (*Brevi notazioni critiche sull’autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 61) secondo il quale “invocando l’indifferenziata tutela dei diritti inviolabili di tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale come irrinunciabile manifestazione del valore dell’unità dell’ordinamento, le critiche all’autonomia differenziata potrebbero spingere in direzione di un rinnovato centralismo statualistico, al quale soltanto potrebbe essere affidata la garanzia dell’unità dell’ordinamento. Invece il principio di autonomia territoriale, solennemente sancito dall’icastica formulazione recata dall’art. 5

equilibrata attuazione all'intero Titolo V della Costituzione (e non solo al terzo comma dell'art. 116)⁵².

Come già accennato in precedenza, la soluzione più moderata sarebbe quella di rafforzare il ruolo amministrativo delle regioni (come soggetti responsabili dell'esecuzione delle politiche pubbliche), piuttosto che quello legislativo, così come la richiesta di differenziazione ex art. 116.3 Cost. lascerebbe intendere⁵³. La legge 86/2024, d'altronde, riconosce espressamente la possibilità che in attuazione dell'art. 116.3 Cost. possano essere trasferite alle regioni anche, o persino esclusivamente, funzioni amministrative⁵⁴. Pertanto, si potrebbe utilizzare il processo attuativo della c.d. autonomia differenziata come strumento surrogatorio del mancato conferimento delle funzioni amministrative ex art. 118.1 Cost⁵⁵. Il vantaggio di questo strumento alternativo di attuazione costituzionale del Titolo V consisterebbe nel fatto che si tratterebbe di un trasferimento di funzioni amministrative *differenziato o asimmetrico*, in riferimento alle sole regioni che ne facciano richiesta e che abbiano i requisiti ritenuti necessari per ottenerlo (così come si verificherà in sede preliminare all'avvio della trattativa), e *rafforzato* dalla relativa stabilità delle funzioni acquisite sulla base di una fonte legislativa speciale non derogabile dalle successive leggi ordinarie dello Stato e dalla natura non vincolata del finanziamento delle stesse (sulla rigorosa base dei fabbisogni di spesa effettivi), nonché dalla possibilità di poter ricevere, per le funzioni medesime, anche la delega di una potestà regolamentare (art. 117.6 Cost.) o persino legislativa attuativa⁵⁶ o parzialmente derogatoria

Cost. appartiene all'indisponibile nucleo duro dell'identità del sistema, come costituzionalmente configurata nei principi fondamentali (e tale è anche formalmente appunto l'art. 5)".

⁵² Per una lettura delle richieste regionali di un'ampia autonomia differenziata come progetto di rilancio del regionalismo italiano – incanalabile verso l'obiettivo di ripensare il ruolo dello Stato attraverso la riqualificazione del suo ruolo legislativo nazionale e il ridimensionamento delle sue funzioni amministrative localizzabili sul territorio – v. già A. FERRARA, *I criteri e le materie dell'asimmetria*, in *Differenziazione... cit.*, p. 166 ss.

⁵³ Per la tesi di una vocazione intrinsecamente amministrativa dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. v. però G.C. RICCIARDI, *La dimensione amministrativa del regionalismo asimmetrico. Considerazioni di teoria generale*, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, p. 203 ss.

⁵⁴ V. l'art. 1, commi 1 e 2, e gli artt. art. 4 e 6 della legge n. 86 del 2024, nonché la sent. 192 (al punto 4.1 del Cons. in dir.), secondo la quale: poiché l'art. 116, terzo comma, Cost., *“prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto”*.

⁵⁵ Per l'osservazione secondo la quale “il processo attuativo dell'art. 116, comma 3, Cost. sta assumendo caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118, primo comma, Cost.” v. E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione... cit.*, p. 202. Similmente v. inoltre S. MANGIAMELLI, *La riforma costituzionale e il problema non risolto della differenziazione regionale*, in S. MANGIAMELLI, A. FILIPPETTI, F. TUZI E C. CIPOLLONI (a cura di), *Prima che il Nord assomigli al Sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020, p. 93, secondo il quale l'art. 116, terzo comma, finisce col supplire alle deficienze applicative dell'art. 118, commi primo e secondo, della Costituzione.

⁵⁶ Secondo la prassi applicativa dell'articolo 117, secondo, terzo e sesto comma, della Costituzione, sulla quale per un interessante caso di specie v. ad es. A. FERRARA, *Può il legislatore statale stabilire una riserva di legge regionale?* in *Giur. Cost.*, n. 6, 2022, p. 2863 ss. (in nota a Corte cost., sent. 20 dicembre 2022, n. 259).

(secondo il modello tedesco⁵⁷) della legislazione statale⁵⁸. Una tale soluzione innescherebbe, ovviamente, una dinamica di tipo spagnolo e dunque, via via, la progressiva richiesta delle medesime condizioni particolari di autonomia anche da parte delle altre regioni. Questa dinamica, tuttavia, potrebbe essere utilmente impiegata come incentivo alla realizzazione dell'equilibrio di bilancio (come condizione necessaria all'avvio del procedimento di differenziazione)⁵⁹ e dunque all'efficienza amministrativa e alla responsabilizzazione politica delle regioni che intenderanno chiedere le medesime condizioni di maggiore autonomia già ottenute dalle regioni che avranno utilmente avviato il percorso⁶⁰. Puntare verso un'evoluzione del regionalismo italiano nella direzione di un *federalismo d'esecuzione*⁶¹ da avviarsi in via asimmetrica, potrebbe consentire di individuare un modello sostenibile e coerente di regionalismo, volto: 1) a introdurre elementi di competizione in un sistema cooperativo e solidale, con l'obiettivo di creare incentivi all'efficienza e alla responsabilizzazione di tutte le regioni secondo il modello della Germania post-riunificazione (allorquando il differenziale tra i Länder dell'Ovest e dell'Est si presentava molto alto⁶²); 2) a superare le incertezze relative all'attuale inadeguatezza di alcune regioni nello svolgimento di ulteriori compiti⁶³ e, infine, 3) a realizzare finalmente quella riforma dello Stato – in particolare a livello periferico⁶⁴ – che, pur a seguito della istituzione delle regioni, è sempre stata rinviata per la volontà dei ministeri

⁵⁷ Sul quale v. E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1-2-3, 2012, p. 1 ss.

⁵⁸ Sul punto v. già A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2023, pp. 79-80.

⁵⁹ Così come suggerito dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) nell'audizione presso la prima commissione del Senato della Repubblica, il 6 giugno 2023, p. 3, nel corso del procedimento di esame del disegno di legge c.d. Calderoli.

⁶⁰ Secondo la sent. 192, infatti, “il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più efficiente” (punto 4.2.1. del Cons. in dir.) e il parametro dell'efficienza – a sua volta – richiama l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.), il principio dell'equilibrio di bilancio, riguardante sia lo Stato (art. 81, primo comma, Cost.) sia le regioni e le autonomie locali (art. 119, primo comma, Cost.), e i limiti posti al ricorso all'indebitamento (artt. 81, secondo comma, e 119, settimo comma, Cost.).

⁶¹ Principio cardine del sistema federale tedesco (e non solo), in base al quale spetta ai Länder dare esecuzione alle leggi federali (art. 83 GG). Ispirandosi a questo modello, il legislatore statale (al di fuori delle sue competenze esclusive) opererebbe in via comunque principale e prevalente, mentre – nelle stesse materie – le regioni agirebbero come i soggetti attuatori delle politiche pubbliche, da svolgersi in coordinamento con l'amministrazione statale (grazie a meccanismi di raccordo istituzionale di livello amministrativo) e sotto la sua vigilanza (anche al fine dell'esercizio, se necessario, dei necessari poteri sostitutivi).

⁶² Come da noi quello tra regioni del Nord e del Sud. Su questo differenziale v. BANCA D'ITALIA, *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Seminari e convegni, n. 25, 2022.

⁶³ Secondo la sent. 192, infatti, “il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza” (punto 4.1, e v. inoltre punto 4.2, del Cons. in dir.).

⁶⁴ Con il trasferimento di determinate funzioni amministrative statali già localizzate a livello periferico, infatti, è certamente assai più facile assicurare l'invarianza finanziaria della spesa per l'esercizio delle medesime funzioni da parte delle regioni (così come richiesto dall'art. 9 della legge n. 86 del 2024), senza rinunciare a economie di scala di livello nazionale unitario. Come evidenziato dalla Corte cost. “è infatti verosimile che lo Stato mantenga un proprio apparato nel settore oggetto di conferimento e che sostenga costi per il monitoraggio delle funzioni trasferite e, eventualmente, per l'esercizio del potere sostitutivo” (sent. 192, punto 22.1 del Cons. in dir.).

interessati di mantenere i propri uffici decentrati anche nelle materie concorrenti e la diffusione dei propri poteri amministrativi anche sul territorio⁶⁵, ma questa situazione, in base al principio di *sussidiarietà*, così come ora più rigorosamente riletto dalla sent. n. 192,⁶⁶ non sembrerebbe oggi ulteriormente procrastinabile.

⁶⁵ Qualora questo processo di trasformazione del decentramento burocratico statale, regolato dal principio di gerarchia, in un decentramento istituzionale autonomistico, regolato dal principio di *sussidiarietà*, comprendesse anche la materia dell'istruzione, si sposterebbero risorse veramente significative in capo alle regioni interessate. Rispetto a una simile evoluzione, sono state sollevate talune preoccupazioni in merito a soluzioni eccessivamente spinte (sulle quali v. ad es. T. CERRUTI, *Differenziazione e istruzione è necessario l'art. 116 co. 3. Cost.*?, in M. COSULICH, a cura di, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, ES, Napoli, 2021, p. 457 ss.). Com'è stato ben osservato, tuttavia, "le risorse umane in questa materia avrebbero dovuto già essere trasferite in forza della voce dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 118, commi primo e secondo, Cost." (S. MANGIAMELI, *La Riforma costituzionale cit.*, p. 162).

⁶⁶ Secondo la Corte costituzionale, infatti, il principio di *sussidiarietà*, che regola la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali di governo al fine di realizzare la soluzione più efficiente, non può essere ricondotto ad una mera logica di potere (*ex parte principis*) ma a criteri oggettivi di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni a un determinato livello territoriale di governo (considerata *ex parte populi*). È evidente che, in tal modo, detto principio non è più quello enucleato dalla sent. 303 del 2003 ma richiede anche allo Stato per la c.d. *chiamata in sussidiarietà* – e non solo alle regioni che richiedano una differenziazione – che ogni deroga all'ordinaria ripartizione delle funzioni, secondo il modello astratto di attribuzione, risulti "giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione (...) in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta" e sulla base di "un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico" (v. punto 4.3 Cons. in dir.).

ALESSANDRO SORPRESA^{*}

Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle
funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.
(a margine della sentenza della Corte costituzionale n.
192 del 2024)^{**}

ABSTRACT (EN): This study provides an analysis of the principle of subsidiarity as reflected in the most recent constitutional jurisprudence, specifically focusing on Constitutional Court ruling n. 192 of 2024. Article 116, paragraph 3, of the Constitution, as interpreted in relation to the Italian form of State, is an expression of the flexibility embedded in the principle of subsidiarity. The application of the constitutional provision would therefore allow for temporary exceptions, in relation to the specific requests of the single Region, to the ordinary division of functions expressly stated in the Constitution.

ABSTRACT (IT): Il contributo fornisce un'analisi del principio di sussidiarietà alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente, con particolare riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. L'art. 116, comma 3, Cost., interpretato alla luce della forma di Stato italiana – ha rilevato la Corte –, è espressione della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà. L'attuazione della disposizione costituzionale consentirebbe, quindi, di derogare, temporaneamente e in relazione alle specifiche richieste della singola Regione, all'ordinaria ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

SOMMARIO: 1. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sulla legge n. 86 del 2024. – 2. I precedenti della giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 303 del 2003 e n. 43 del 2004. – 3. Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. – 4. Considerazioni conclusive.

^{*} Dottorando di ricerca in Scienze Giuridiche Europee e Internazionali – Università degli Studi di Verona.

^{**} Articolo sottoposto a referaggio.

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sulla legge n. 86 del 2024

Con la sentenza n. 192 del 2024¹, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge n. 86 del 2024. Com'è noto, tale legge², in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., mira a definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario³ di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle intese fra lo Stato e la Regione richiedente⁴.

La Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, dichiarandone, però, illegittime specifiche disposizioni e indicando, per altre, l'interpretazione costituzionalmente conforme. La Corte – per ciò che attiene all'oggetto delle presenti osservazioni – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra l'altro, di quelle disposizioni che prevedevano la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge approvata dalle Camere trasferissero intere materie o ambiti di materia.

¹ Per i primi commenti della dottrina, cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni*, n. 2, 2025 (in corso di pubblicazione – testo consultabile [qui](#) al link – ultimo accesso in data 19 maggio 2025); C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, in *Queste istituzioni.it*, n. 4, 2024; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni «a prima lettura» sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, 1366 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2025.

Per un esame del comunicato della Corte cost. del 14 novembre 2024, dal titolo *La Corte costituzionale ha deciso le questioni di costituzionalità della legge sull'autonomia differenziata*, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 13 maggio 2025), cfr. A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2024, pp. 858 ss.

Per un commento anteriore alla pubblicazione della sentenza n. 192 del 2024, cfr. G. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla «legge Calderoli»: quali prospettive costituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024.

² Tra i commenti alla legge n. 86 del 2024, cfr. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; M. PODETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 861 ss.

³ Pur con riflessi anche sulle Regioni a statuto speciale, oltre che sull'intero assetto ordinamentale.

Tra i contributi in dottrina, nel senso di ritenere che la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia applicabile solo alle Regioni a statuto ordinario, cfr. A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, in particolare pp. 317 ss.

Nel senso di ritenere che la sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria comprenda anche le Regioni a statuto speciale, cfr. D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, pp. 13 ss.

⁴ Quanto ai profili attinenti all'impugnazione della legge, si rinvia a R. BIN, *Autonomia differenziata: perché le regioni dovrebbero impugnare la «legge Calderoli»*, in *laCostituzione.info*, 23 agosto 2024. Sul profilo attinente alle problematiche (anche) teoriche del regionalismo differenziato, cfr. anche G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 625 ss.

Nonostante il richiamo testuale dell'art. 116, comma 3, Cost. alle materie di cui all'art. 117, comma 2, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s) (e, cioè, a tre materie di competenza legislativa esclusiva statale) e comma 3 (e, cioè, alle materie di competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni), queste ultime rappresenterebbero non l'oggetto dei trasferimenti, bensì l'ambito all'interno del quale può avvenire la più specifica richiesta regionale concernente l'ottenimento di maggiori forme e condizioni particolari di autonomia. Pertanto, l'oggetto dell'intesa e della successiva legge rinforzata non può riguardare blocchi di materie, quanto piuttosto specifiche funzioni⁵ legislative e amministrative e deve essere giustificato, in relazione alla singola Regione, dal principio di sussidiarietà⁶.

Quest'ultimo – nella ricostruzione interpretativa fornita dalla Corte –, rappresenterebbe il criterio guida nel processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., una disposizione che, permettendo, pur con le dovute cautele, di «superare l'uniformità nell'allocatione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano»⁷, va interpretata e armonizzata con il «quadro complessivo della forma di Stato italiana»⁸.

2. I precedenti della giurisprudenza costituzionale: le sentenze n. 303 del 2003 e n. 43 del 2004

In materia vi erano (almeno altri) due precedenti, che, come la sentenza n. 192 del 2024, possono essere considerati emblematici del metodo normalmente seguito dalla Corte costituzionale nella risoluzione dei conflitti di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni: la sentenza n. 303 del 2003, per come completata dalla successiva sentenza n. 6 del 2004, e la sentenza n. 43 del 2004⁹.

Questi interventi giurisprudenziali vanno analizzati partendo dall'esame del dettato costituzionale. Nella Costituzione sono presenti due riferimenti testuali al principio di sussidiarietà (verticale): il primo è contenuto nell'art. 118, comma 1, Cost., con riguardo alle

⁵ Cfr. R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, op. cit., in particolare § 4.

⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

Per un approfondimento sul principio autonomistico, si rinvia a R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, in AA. VV., *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, pp. 45 ss.; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 635 ss.; F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, pp. 255 ss.

⁸ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

⁹ Cfr. C. MAINARDIS, *Giurisprudenza costituzionale e rapporti Stato-Regioni: questioni di metodo o anche di cultura giuridica?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, pp. 116 ss.

Tra le altre sentenze in cui la Corte costituzionale ha applicato questo metodo, cfr. sent. n. 177 del 1998 sulla natura e i margini di applicazione dell'interesse nazionale, quale limite all'autonomia legislativa delle Regioni presente nella precedente formulazione dell'art. 117 Cost.

Per una comparazione tra metodo sistematico e metodo casistico nella giurisprudenza costituzionale, cfr. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, pp. 13 ss.

funzioni amministrative, mentre, il secondo si rinviene nell'art. 120, comma 2, Cost., con riguardo al potere sostitutivo del Governo¹⁰.

Secondo la sentenza n. 303 del 2003¹¹ (c.d. «sentenza Mezzanotte»), la previsione contenuta nell'art. 117 Cost. va interpretata tenendo conto della possibile «attrazione»¹² in sussidiarietà, ovvero sia nel senso di non «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente»¹³. Se così non fosse – secondo la Corte –, ciò significherebbe non solo «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma» anche «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»¹⁴.

Dunque, a giudizio della Corte costituzionale, l'art. 118, primo comma, Cost., pur riferendosi esplicitamente solo alle funzioni amministrative, introduce un meccanismo dinamico incidente sulla distribuzione delle competenze legislative, rendendo più flessibile un «disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti»¹⁵.

A fronte di una simile «attitudine ascensionale» insita nell'interpretazione del principio di sussidiarietà elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, inteso quale «*subsidiium*»¹⁶ per le ipotesi in cui «un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere»¹⁷, le

¹⁰ Per un inquadramento giuridico del principio di sussidiarietà, si rinvia a A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1997, pp. 609 ss.; A. POGGI, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.lgs. n. 112 del 1998 al T.U. sulle autonomie locali*, in Quad. reg., 2001, pp. 933 ss.; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralistica*, in A.A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, pp. 198 ss.; R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in Forum di Quad. Cost., 2 gennaio 2002; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in Dir. pubbl., n. 1, 2002, pp. 5 ss.; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, pp. 173 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in Le Regioni, n. 2-3, 2004, pp. 587 ss.

¹¹ Tra i contributi alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, si rinvia a A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in Giur. cost., 2003, pp. 2782 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in Forum di Quad. Cost., 31 ottobre 2003; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in Giur. cost., 2003, pp. 2776 ss.; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in Astridonline.it, reperibile [qui](#) (Ultimo accesso 13 maggio 2025); G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in Le Regioni, n. 2-3, 2004, pp. 391 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, op. cit., pp. 587 ss.

Per una lettura congiunta della sent. n. 303 del 2003 e della sent. n. 14 del 2004, si rinvia, tra gli altri contributi, a V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione collettiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in Le Regioni, n. 4-5, 2008, pp. 773 ss.

¹² Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in particolare punto 4.1 e punto 21 del Cons. in diritto.

¹³ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.1 del Cons. in diritto.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

conseguenze che ne derivano sull'esercizio della funzione legislativa – secondo la Corte – troverebbero la propria ragione giustificativa nel principio di legalità, che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conducendo, quindi, «logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». In tali casi, solo la legge statale può «attendere a un compito siffatto»¹⁸.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nella medesima sentenza, ha precisato che si tratterebbe di un'ipotesi derogatoria rispetto alla regola generale contenuta nel dettato costituzionale. Una deroga, peraltro, che, permettendo allo Stato di intervenire oltre la disciplina dei principi fondamentali nel caso di competenza concorrente ovvero in ambiti rientranti nella competenza residuale regionale¹⁹, non è priva di limiti.

Ciò può avvenire, infatti, «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»²⁰.

Nella successiva sentenza n. 6 del 2004²¹, che ha esteso la “chiamata in sussidiarietà” anche a materie di competenza legislativa residuale regionale²², la Corte ha precisato le condizioni di applicazione di tale principio. In particolare, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o,

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Tra le altre pronunce, cfr. Corte cost., sentt. n. 383 del 2005; n. 214 del 2006; n. 88 del 2007; n. 76 del 2009; n. 278 del 2010; n. 7 del 2016 e n. 114 del 2017.

²⁰ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Cons. in diritto*.

²¹ Tra i contributi a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004, v. S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 febbraio 2004; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 941 ss.

Tra le successive sentenze della Corte costituzionale che, pur senza completare ancora l'inquadramento giuridico del principio di sussidiarietà, operato (forse) ora con la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, ne hanno comunque riaffermato l'applicazione sulla base della quale lo Stato avrebbe facoltà di attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo di regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato tramite un'intesa, cfr. la sentenza n. 170 del 2017 (in particolare punti 6.1, 7.1 e 10 del *Cons. in diritto*) in materia di procedura di valutazione di impatto ambientale.

²² Nella sentenza n. 303 del 2003, la disciplina riguardava materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato o materie rientranti nella competenza legislativa concorrente (cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.3 del *Cons. in diritto*).

comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»²³.

Con specifico riferimento a quest'ultimo profilo – ha concluso la Corte –, «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁴.

In questo quadro di «intrinseca flessibilità» del principio di sussidiarietà²⁵, si colloca – come anticipato – l'ulteriore ipotesi derogatoria disciplinata dall'art. 120 Cost. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 43 del 2004²⁶, ha statuito che tale previsione avrebbe «palesamente» avuto origine «dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali»²⁷ attribuiti dal sistema costituzionale «alla responsabilità dello Stato»²⁸.

²³ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

Negli anni successivi, in senso conforme, cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. n. 383 del 2005; 248 del 2006 e n. 88 del 2009.

In questo senso, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni che configuravano una chiamata in sussidiarietà, prevedendo, però, «una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza» (cfr. Corte cost., sent. n. 144 del 2014, punto 5.2 del *Cons. in diritto*), in «assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori» (cfr. Corte cost., sent. n. 144 del 2014, punto 5.3 del *Cons. in diritto*).

²⁴ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

Per completezza d'analisi, va rilevato che la Corte costituzionale, specie in alcuni recenti interventi, ha applicato il principio di sussidiarietà nella sua prospettiva discendente, concludendo che quella determinata disciplina fosse stata validamente adottata dalla Regione (cfr. Corte cost., sent. n. 16 del 2024, annotata, tra gli altri, da E. COCCHIARA, *Tutela dell'ambiente, pesca e "mare regionale". Brevi riflessioni a partire da Corte cost., sentenza n. 16 del 2024*, in *Osservatorio cost.*, n. 4, 2024, pp. 308 ss.; G. VIVOLI, *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2024, pp. 191 ss.).

Più in generale, sulla tutela dell'ambiente, si rinvia a A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 1, 2024, pp. 57 ss.; M. MEZZANOTTE, *L'autonomia differenziata in materia ambientale: confini e limiti dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 656 ss.

Nello stesso senso di ritenere non sussistente un contrasto con la competenza statale di una specifica disciplina di fonte regionale in forza di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali, cfr. Corte cost., sent. n. 185 del 2024, punto 5.3.2 del *Cons. in diritto*, in materia di ordinamento civile.

²⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del *Cons. in diritto*.

²⁶ Per i commenti, cfr., tra gli altri, M. BELLETTI, *Potere sostitutivo "straordinario" e "ordinario" nella sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del titolo V*, in *Rivista AIC*, 9 marzo 2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quad. Cost.*, 24 maggio 2004.

²⁷ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

Tra le sentenze più recenti, cfr. Corte cost., sent. n. 168 del 2021, punto 10.3 del *Cons. in diritto*.

²⁸ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

Inoltre – ha rilevato la Corte –, con riguardo «all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato»²⁹, si tratterebbe «all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione»³⁰.

Tuttavia, la Corte ha precisato altresì la natura straordinaria di un simile potere sostitutivo, il quale non pregiudicherebbe, dunque, «l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari»³¹. In ogni caso, si tratterebbe di interventi eccezionali rispetto al «normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale»³².

Pertanto, nella sentenza n. 43 del 2004, la Corte ha rimarcato l’esistenza di condizioni e limiti da rispettare, ricostruendone un’elaborazione organica alla luce della giurisprudenza costituzionale precedente³³. Anzitutto, le «ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività prive di discrezionalità nell’*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l’intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l’attribuzione della funzione amministrativa all’ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo: ciò che è necessario stante l’attitudine dell’intervento ad incidere sull’autonomia, costituzionalmente rilevante, dell’ente sostituito»³⁴. Infine, la legge deve «apprestare congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, non a caso espressamente richiamato anche dall’articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo “straordinario” del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l’ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento»³⁵.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Cons. in diritto*.

³³ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. n. 153 del 1986; n. 177 del 1988; n. 338 del 1989; 460 del 1989; 342 del 1994; n. 416 del 1995; 313 del 2003 e ord. n. 53 del 2003.

³⁴ Corte cost., sent. n. 43 del 2004, punto 4 del *Cons. in diritto*.

³⁵ *Ibidem*.

3. Il principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni tra lo Stato e le Regioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost

Dai precedenti della giurisprudenza costituzionale sarebbe stato difficile prevedere del tutto l'esito cui è giunta la Corte con la sentenza n. 192 del 2024. È pur vero che vi sono state sentenze – come quelle richiamate³⁶ – nelle quali la Corte ha tentato di andare oltre la risoluzione del caso concreto, fornendo dei criteri generali da seguire nel riparto di funzioni tra lo Stato e le Regioni. È, però, altrettanto vero che, nella prassi, è prevalso un metodo basato sul caso concreto³⁷.

Dunque, anche a fronte dell'assenza di interventi legislativi, i rapporti interistituzionali sono stati regolati da parametri interpretativi progressivamente meglio definiti e arricchiti in relazione al singolo contesto di riferimento, finendo inevitabilmente per incidere sulla portata prescrittiva degli elenchi di materie (e non materie) contenuti nell'art. 117 Cost.

Nondimeno, dal momento che anche le sentenze «più «teorizzanti» sono compatibili con un loro utilizzo per così dire «casistico»³⁸, le conclusioni cui è giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024 meritano qualche osservazione.

Sul piano sistematico, per comprendere quale sia l'effettivo oggetto dei trasferimenti operabili a seguito del raggiungimento dell'intesa tra lo Stato e la singola Regione richiedente ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., e, quindi, per capire se, attraverso la disciplina contenuta nella legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale, sia realmente possibile andare oltre i noti precedenti decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, permettendo rinnovamenti normativi e organizzativi (anche) di iniziativa regionale³⁹, si rende

³⁶ V. *supra*, § 2.

³⁷ Cfr. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, op. cit., p. 19.

³⁸ Cfr. P. GIANGASPERO, *Tra testi e contesto. Alcune riflessioni a partire dal saggio di Andrea Morrone sullo Stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 109.

³⁹ Cfr. altresì il – ben noto, pur se non inviato alle Camere per la discussione (cfr. Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali del servizio studi del Senato, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, marzo 2019, n. 104/1, 11, nt. 11. Tra i contributi in dottrina, si rinvia a A. D'ATENA, *A proposito della «clausola di asimmetria» (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., pp. 313 ss.) – schema di disegno di legge presentato dall'on. Linda Lanzillotta, allora Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali, all'esame del Consiglio dei Ministri il 30 ottobre 2007 e approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007 (riportato in calce al contributo di R. BIN, *«Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1 del 2008, 9 ss. e altresì reperibile in Astridonline.it (ultimo accesso in data 13 maggio 2025). La proposta è stata ripresentata nella successiva legislatura. A questo riguardo, cfr. proposta di legge n. 1368 d'iniziativa dei deputati Lanzillotta e Marantelli, cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XVI Legislatura, *Disegni di legge e Relazioni* del 28 giugno 2008.

Tra i contributi in dottrina, cfr. R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, n. 4, 2018, pp. 573 ss., il quale, richiamandone la previsione dell'art. 2, comma 5, secondo cui «La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di avere efficacia, nei confronti della Regione interessata, dalla data di entrata in vigore della legge stessa o da una diversa data, se consentita dall'intesa», sottolinea come sia «esattamente questo il punto: l'«autonomia ampliata» non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell'insufficienza della provvista finanziaria; bensì nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell'organo politico, il Consiglio dei ministri. Ma per sapere quali sono questi limiti non serve la consueta rilevazione da parte degli uffici regionali delle funzioni ancora trattenute dallo Stato: serve un'idea

preliminarmente opportuno ribadire una distinzione tra due concetti – quello di materia e quello di funzione – che sono stati talvolta tra loro confusi, finendo per identificare il secondo con il primo.

In sintesi, da un lato – com'è noto –, l'art. 117 Cost. suddivide la potestà legislativa in tre tipologie, utilizzando, anche dopo la riscrittura della disposizione costituzionale nel 2001, la tecnica dell'elencazione di materie quale criterio di riparto della competenza legislativa (ad oggi, rispettivamente: esclusiva statale, concorrente e residuale regionale)⁴⁰. Dall'altro lato, l'art. 118, comma 1, Cost. fa, invece, riferimento alle funzioni amministrative, che la Costituzione attribuisce ai Comuni, salvo che la sussistenza di esigenze di esercizio unitario giustifichi il loro conferimento a livelli di governo più alti, sulla base non di un riparto per «etichette»⁴¹, bensì dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁴².

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha rimarcato la diversità tra i due termini, affermando che la «funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati

politica, l'elaborazione di un progetto legislativo di riforma, accuratamente ideato e discusso con le parti sociali; solo a quel punto si possono individuare gli ostacoli, che forse possono essere finanziari, ma certamente sono prevalentemente normativi» (p. 577). Tuttavia, anche tale ultima ricostruzione «strutturale» del regionalismo differenziato richiede di dare, comunque, risposta alle questioni – in parte ancora aperte – inerenti al riparto di competenze, con particolare riguardo ai termini e alle modalità di circoscrivibilità di tale deroga ai limiti legislativi regionali con riferimento alla singola Regione richiedente (cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 689 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, op. cit., pp. 625 ss.).

⁴⁰ Sulla definizione del contenuto degli elenchi di materie, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3, 1971, pp. 3 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 117 ss.

Per altri contributi, cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum di Quad. Cost.*, 6 settembre 2002; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 337 ss.; ID., *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 297 ss.; ID., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2019, pp. 203 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie"*, Milano, 2006.

⁴¹ Cfr. R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Dopo la modifica dell'art. 117 cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura* - Atti del convegno di Siena, 25-26 Novembre 2005, Milano, 2006, pp. 15 ss.

⁴² Cfr. R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, op. cit., il quale afferma che la differenziazione, in realtà, più che un principio «sembra essere uno degli strumenti dell'«adeguatezza», che per altro non è che il «moto ascendente» della «sussidiarietà».

Su questa linea interpretativa sembra ora avvicinarsi anche la Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 192 del 2024, diversamente dai precedenti di cui (in particolare ma non esclusivamente) alle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, ha affermato che il giudizio di adeguatezza è lo strumento attraverso il quale opera la sussidiarietà, la quale, per «quanto riguarda la ripartizione dei compiti», assicura «il collegamento tra l'unità e indivisibilità della Repubblica, da una parte, e l'autonomia delle regioni accresciuta grazie alla differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dall'altra» (cfr. punto 4.1 del Cons. in diritto).

dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee»⁴³.

Peraltro, proprio l'espressione contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost., che fa riferimento a materie, per la maggior parte, già rientranti nella competenza legislativa regionale concorrente, senza compiere alcun testuale richiamo alle (sole) funzioni amministrative – come evidenziato in dottrina⁴⁴ – sembrerebbe aprire ad un'autonomia (anche) legislativa.

Non a caso, la Corte ha rilevato che poiché l'art. 116, comma 3, Cost. «prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto»⁴⁵.

Pertanto – seguendo questo ragionamento –, la singola Regione parte dell'intesa, nel rispetto (anche) dei limiti dell'art. 116, comma 3, Cost. per come interpretato dalla Corte costituzionale, giungerebbe (almeno in astratto) a poter adottare (e disporre de)gli strumenti necessari per il perseguimento di politiche pubbliche riconnesse ai rispettivi interessi, nel rispetto di un regime 'eccezionale' la cui disciplina non sarebbe circoscritta alle (sole) funzioni amministrative. Un tale esito sembrerebbe collocarsi nel solco della giurisprudenza costituzionale precedente.

Al tempo stesso, però, dalla lettura del *Considerato in diritto* pare anche emergere l'intenzione della Corte di compiere un passo ulteriore nell'analisi dell'argomento – quasi a completamento del percorso inizialmente tracciato dalla «sentenza Mezzanotte» –, nel tentativo di fornirne un inquadramento sistematico attraverso un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel quadro complessivo della forma di Stato italiana⁴⁶.

Il presupposto del ragionamento compiuto dalla Corte fa leva sulle fondamenta dell'attuale sistema democratico, basato «sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»⁴⁷.

Nonostante – a giudizio della Corte – spetti al Parlamento comporre la complessità del pluralismo istituzionale, di cui – come si legge nella sentenza⁴⁸ – il regionalismo costituisce una componente fondamentale, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. «non può essere ricondotta ad una

⁴³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁴⁴ Cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 giugno 2019.

V. anche D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., il quale, considerando la possibilità di «richieste “totalitarie” delle Regioni», rileva che «potendo le Regioni acquisire in tali materie sia le competenze legislative che amministrative (con piena riesumazione, per questa parte, della logica del parallelismo delle funzioni), la dotazione di cui verrebbero a godere supererebbe non solo quella delle Regioni ad autonomia speciale, ma anche quella degli Stati membri di qualche ordinamento federale» (p. 330).

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del *Cons. in diritto*.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

La Corte non sembrerebbe definire il sistema regionale come forma di Stato, ma come parte della forma di Stato, ovvero sia nel quadro dell'assetto complessivo dei poteri delineato dalla Costituzione.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche»⁴⁹, dovendosi piuttosto considerare la differenziazione *ex parte populi*⁵⁰.

Prescindendo, quindi, da modelli astratti, per ogni funzione andrebbe scelto, sulla base del principio di sussidiarietà, il livello territoriale più adeguato, «in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione»⁵¹, con preferenza per quello più prossimo ai cittadini⁵². Nel dettaglio, tre sarebbero i criteri che, secondo la giurisprudenza costituzionale, orientano la valutazione di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione, l'equità da assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio⁵³.

Pertanto, l'art. 116, comma 3, Cost., quale espressione, come gli artt. 118, comma 1 e 120, comma 2, Cost., della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà, in presenza dei presupposti indicati, consentirebbe di derogare (almeno temporaneamente) all'ordinaria, e dunque presuntivamente ottimale, ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

Tuttavia, il raggiungimento dell'intesa e la successiva legge approvata dal Parlamento, per come saranno (o forse dovranno essere) coordinate con le fonti statali (e sovranazionali) già in vigore⁵⁴, non farebbero, comunque, venire meno la vigenza dell'art. 117 Cost.⁵⁵.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁵⁰ In questa prospettiva seguita dalla Corte, che propone una lettura euro-unitariamente orientata del principio di sussidiarietà, l'eventuale allocazione della funzione secondo una sua gestione il più efficiente possibile, non rappresenterebbe comunque un abbandono dell'intervento statale. In questo senso, si consideri, tra gli altri profili, il rapporto tra il livello di dettaglio con cui si possono determinare i LEP ed il conseguente maggiore o minore margine di autonomia in capo alla singola Regione, anche a statuto speciale.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁵² Pertanto, proprio perché il principio di sussidiarietà si applica secondo un giudizio di adeguatezza, non può riguardare intere materie genericamente individuate. La lettera della disposizione costituzionale conferma la medesima conclusione.

⁵³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2 del Cons. in diritto.

⁵⁴ Quanto al profilo attinente alla durata delle intese e della successione di leggi nel tempo, cfr. art. 7 della legge n. 86 del 2024.

Quanto all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, cfr. art. 11 della legge n. 86 del 2024.

⁵⁵ In senso critico, tra i contributi in dottrina anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2024, cfr. U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2023, pp. 80 ss.

Nel senso di «muoversi soprattutto sul piano dell'amministrazione più che (almeno in via diretta) su quello della legislazione» ha parlato P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. Bin e F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, p. 79. Cfr. anche P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Il futuro delle Regioni*, cit., pp. 97 ss.

Tra i contributi in dottrina che sembrano, invece, offrire un'interpretazione meno restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 56; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57.

Inoltre, quanto ai dubbi circa il fatto che una legge rinforzata possa derogare al riparto di competenze legislative costituzionalmente stabilito, v. 1^a COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), Senato della Repubblica, XIV Legislatura, INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE

In questo senso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte parla di una deroga (circoscritta⁵⁶) all'ordinario criterio di riparto, dal momento che la competenza statale, esclusiva o concorrente, resterebbe pur sempre garantita dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.⁵⁷.

A ciò si aggiunga che la stessa Corte costituzionale ha posto delle limitazioni ai trasferimenti a favore della Regione richiedente, di cui si dovrà tenere conto (anche) nei futuri interventi del Parlamento. Da un lato, l'art. 116, comma 3, Cost. richiede⁵⁸ che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, corrispondenti a specificità della singola Regione, e sia basato su una ragionevole giustificazione, frutto di un'approfondita istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà⁵⁹. Dall'altro lato, nonostante la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost., ci sono sia materie la cui disciplina sarebbe, comunque, riservata a fonti statali o sovranazionali, sia materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente

REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE, Audizione del professor Leopoldo Elia, 23 ottobre 2001; v. anche L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 18.

V. anche L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, il quale rileva che «la prospettiva dell'asimmetria appare quindi votata a presentarsi come un'ipotesi di revisione costituzionale potenzialmente idonea a ricondurre in nuovi e più giustificati equilibri l'una e l'altra delle forme originarie del regionalismo italiano» (p. 181).

⁵⁶ Nei limiti (anche) del rimando all'art. 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), e comma 3.

⁵⁷ Tra gli studiosi, era stata già in precedenza proposta la tesi secondo cui la scelta, prevalentemente di natura politica, di dare attuazione, anche solo a fronte delle richieste provenienti da una sola Regione, all'art. 116, comma 3, Cost., configurerebbe una «procedura di modifica 'interna' alla Costituzione alternativa all'art. 138» (cfr. A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013, p. 3) con la quale verrebbe introdotta una deroga puntuale di carattere sperimentale (cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit.), integrante un'ipotesi di decostituzionalizzazione formale (cfr. A. RUGGERI, *La differenziazione dell'autonomia regionale, le aspettative e i timori eccessivi che da essa si alimentano e il bisogno che gli uni e le altre siano opportunamente ridimensionati*, in ID. (a cura di), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XXVII, Studi dell'anno 2023, Torino, 2024, pp. 525 ss.).

In particolare – secondo questa ricostruzione interpretativa –, la legge costituzionale n. 3 del 2001, introducendo la possibilità, per una fonte subordinata, di derogare alla disciplina contenuta nell'art. 117 Cost., non sarebbe in violazione del principio di rigidità della Costituzione, dal momento che una simile ipotesi derogatoria introdotta dal procedimento di revisione costituzionale del 2001 concernerebbe unicamente «singole disposizioni costituzionali» (cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, n. 1, 2007, p. 147. Tra gli altri contributi in dottrina, cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Oss. sulle fonti*, 2002, pp. 138 ss.; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2018, pp. 3 ss.), ovvero sia i commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., nei limiti indicati dall'art. 116, comma 3, Cost., per come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (in senso conforme, cfr. anche S. PAJNO, *La revisione degli Statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, pp. 747 ss.).

Sembra, invece, rilevare alcuni profili più critici, specie in punto di richiamo – a sostegno della tesi della decostituzionalizzazione – alla legge cost. n. 2 del 2001, alla legge cost. n. 1 del 1999 e all'art. 73, ultimo comma, Cost., P. PILUSO, *L'art. 116, comma 3: una dubbia "rottura facoltizzata" della Costituzione?*, in *Consulta Online*, n. 2 del 2024, p. 969. Nello stesso senso, A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziazione e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2019, p. 6.

⁵⁸ Cui si riconnette, quindi, l'onere motivazionale da osservare (e, in seguito, verificare) nella proposta avanzata dalla Regione interessata.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 8.4 del Cons. in diritto.

giustificabile secondo il principio di sussidiarietà»⁶⁰, per le quali, quindi, la Corte sembrerebbe già circoscrivere l'eventuale oggetto della futura richiesta della singola Regione.

In ogni caso, la Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie è tenuta a rispettare «i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»⁶¹.

4. Considerazioni conclusive

L'interpretazione sistematica dell'art. 116, comma 3, Cost. compiuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024 si avvicina, quanto al metodo seguito, alla «sentenza Mezzanotte», pur trattandosi di fattispecie concrete tra loro diverse⁶². Nel caso del 2003, l'applicazione del principio di sussidiarietà aveva giustificato l'esercizio di funzioni amministrative in capo allo Stato, il quale, per il principio di legalità, era parallelamente legittimato anche all'esercizio delle relative funzioni legislative.

Nel caso più recente, in cui l'intesa, quale espressione del principio di leale collaborazione⁶³, non sembra essere circoscritta alla fase esecutiva, il destinatario dei trasferimenti è, invece, la

⁶⁰ La Corte ha rilevato che alcune funzioni, per i loro caratteri, possono essere svolte efficacemente ed efficientemente solamente attraverso una disciplina di fonte statale o euro-unitaria (cfr. punto 4.2.1 del Cons. in diritto). Al tempo stesso, «vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» se non attraverso «una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale». In tal caso, – ha precisato la Corte quasi volendo rinforzare il processo di integrazione, indirettamente richiamando la necessità di considerare la «cessione di sovranità» a livello sovranazionale (cfr. A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio" ... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, in particolare p. 20) – la relativa «legge di differenziazione» sarà sottoposta «ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale» (punto 4.4 del Cons. in diritto).

⁶¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del Cons. in diritto.

⁶² La Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, fa anche riferimento al contesto in cui si inseriscono i rapporti tra i livelli di Governo, richiamando la circostanza per cui «il fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. contempli, tra l'altro, le funzioni concernenti dette materie non implica che in esse vengano meno gli stringenti vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall'ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che si sono rafforzati a seguito dei cambiamenti che hanno investito settori relevantissimi della vita politica, economica e sociale: dalle due rivoluzioni tecnologiche "gemelle", la digitale e l'energetica, che hanno determinato trasformazioni dirompenti nell'economia, nella società e di conseguenza anche nel sistema giuridico, alle tensioni che hanno investito l'ordine mondiale innescando la sua modificazione, con conseguenze imponenti di ordine strutturale che coinvolgono direttamente alcune delle materie considerate (dal commercio estero all'energia).

Quanto detto non preclude, a priori, anche in queste materie la possibilità del trasferimento di alcune funzioni, ma questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale» (punto 4.4 del Cons. in diritto. Corsivo mio).

⁶³ Cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit., pp. 698-699.

Sul metodo negoziale disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost., cfr. anche A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» dell'art. 116 comma 3?*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, A. MASTROMARINO (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, pp. 27 ss.

Regione richiedente, la quale, approvata la successiva legge di differenziazione, è legittimata all'esercizio di specifiche funzioni legislative e amministrative. In tal caso, l'estensione della sfera legislativa regionale è giustificata, da un lato, dall'interpretazione letterale dell'art. 116, comma 3, Cost., e, dall'altro lato, dal principio di adeguatezza, attraverso il quale opera il principio di sussidiarietà.

Quest'ultimo, però, al fine di fungere da criterio giustificativo di una deroga all'ordinaria distribuzione delle competenze legislative, necessiterebbe nondimeno di essere codificato⁶⁴, rafforzandone in tal modo la prevedibilità e corrispondentemente riducendo il margine di apprezzamento, sia legislativo che giurisprudenziale, che soluzioni basate sul metodo casistico, talvolta tendenti a "livellare" il dato formale, altrimenti finirebbero per privilegiare.

In tal modo, anziché prediligere una situazione di mera «coabitazione tra burocrazie sempre meno animate dalla volontà di differenziarsi»⁶⁵, verrebbe, forse, maggiormente valorizzato il ruolo delle Regioni quali effettivi centri decisionali, i cui compiti, però, non possono ridursi all'approvazione di discipline in deroga rispetto a quanto regolato da fonti statali.

Al tempo stesso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte costituzionale non ha richiamato la precedente sentenza n. 43 del 2004. Una simile scelta non stupisce, trattandosi di ipotesi diverse; l'una riguardante l'art. 116, Cost. e l'altra l'art. 120, comma 2, Cost. Nondimeno, quell'articolo resta vigente e, secondo i criteri delineati dalla Corte nella sentenza citata⁶⁶, applicabile anche alla Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

È proprio nel tentativo di ricerca di una razionalità all'interno di questo contesto dinamico di rapporti interistituzionali che si collocano le affermazioni della Corte costituzionale, secondo cui l'ineliminabile concorrenza e differenza tra Regioni può «giovare ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche»⁶⁷ e la differenziazione contemplata nell'art. 116, comma 3, Cost. può costituire «non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»⁶⁸.

La traduzione in concreto di questa possibilità di riconoscere alla differenziazione una simile funzione di garanzia – secondo quando sembra trasparire dalla sentenza n. 192 del 2024 – sarebbe rappresentata (anche) dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che, però, a tal fine, presuppone un'autonomia responsabile ed euro-unitariamente orientata.

In questa prospettiva è possibile leggere i passaggi della sentenza n. 192 del 2024 contenenti le argomentazioni della Corte sulle modalità e sui limiti del trasferimento di maggiori funzioni alla Regione interessata, specie con riguardo agli oneri motivazionali da rispettare e all'impossibilità o, comunque, alla difficoltà di includere nell'oggetto delle negoziazioni tra lo

⁶⁴ Cfr. M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 79.

⁶⁵ Cfr. R. BIN, *Qualche riflessione a commento del saggio di Andrea Morrone: per un mutamento dei criteri di giudizio sulle leggi regionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 88.

⁶⁶ V. *supra*, § 2.

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

⁶⁸ *Ibidem*.

Stato e la Regione interessata determinati settori di fonte statale, euro-unitaria o internazionale. Va aggiunto che, se è pur vero che il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, quest'ultimo non escluderebbe necessariamente, anzi, per alcuni interpreti, richiederebbe⁶⁹ l'intervento dello Stato, le cui scelte (legislative), però, non vanno motivate⁷⁰, con ciò non facendo venire meno i dubbi sull'eventualità che, in ultima analisi, il (vero) controllo lo svolgerà nuovamente la Corte costituzionale.

Ad ogni modo, declinando il regionalismo italiano in termini di «regionalismo cooperativo»⁷¹, la Corte sembrerebbe prendere le distanze da quello che, con riferimento alla «chiamata in sussidiarietà», in dottrina, era stato definito come uno «statalismo sostitutivo»⁷², collocando piuttosto i tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁷³, pur con le dovute cautele, anche di carattere partecipativo⁷⁴, in un più ampio processo asimmetrico⁷⁵, di cui, però,

⁶⁹ Cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025, in particolare § 8.

⁷⁰ Cfr. L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1 del 2024, p. 126.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

Tuttavia, la Corte non ha specificato (e forse non avrebbe potuto farlo) quanto un simile regionalismo cooperativo (non duale; cfr. punto 4 del Cons. in diritto) coincida con il «regionalismo esecutivo», né ha chiarito espressamente il significato (e la differenza concettuale?) tra i termini «specialità» e «differenziazione».

Inoltre, anche partendo dall'assunto, indicato nella sentenza n. 192 del 2024, secondo cui il regionalismo cooperativo è parte della forma di Stato italiana, ciò non farebbe comunque venire meno il fatto che la stessa Corte costituzionale abbia identificato come ulteriori «tratti caratterizzanti la forma di Stato» – ai quali, pertanto, si dovrà tenere conto (anche) in sede di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – altresì «la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale», l'indebolimento dei quali – prosegue la Corte – «può sfociare nella stessa crisi della democrazia» (punto 4 del Cons. in diritto). A ciò va aggiunto che, quanto al concreto peso assunto dalle parti nello svolgimento di tale cooperazione, la Corte costituzionale, nelle sentenza oggetto delle presenti osservazioni, richiamando un suo precedente (sentenza n. 365 del 2007), ha messo altresì in luce come le «pur rilevanti modifiche introdotte nel 2001 con la riforma costituzionale del Titolo V non permettono di individuare «una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali»» (punto 4 del Cons. in diritto).

⁷² Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 260.

⁷³ Per un'analisi del rapporto tra autonomia e unità ai sensi dell'art. 5 Cost., si rinvia ai noti contributi di: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 78 ss. e G. BERTI, sub Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 ss.

Mette in luce la funzione di (ri)equilibrio che può assumere il regionalismo differenziato M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, op. cit., p. 84.

⁷⁴ Sulla natura dell'autonomia regionale differenziata in termini di regola o di eccezione, si rinvia a F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni*, cit., in particolare pp. 691 ss.

Con riferimento all'incidenza delle cc.dd. «norme di attuazione» sugli Statuti delle Autonomie speciali, cfr. M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, pp. 111 ss. Quanto alla possibile estensione di questo termine di confronto all'art. 116, comma 3, Cost., cfr. R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. Gambino (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, pp. 167 ss.

⁷⁵ La previsione dell'art. 7, comma 1, della legge n. 86 del 2024, secondo cui l'intesa «di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni», potrebbe condurre ad

specie a seguito della recente declaratoria di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo⁷⁶, resta ancora da comprendere i prossimi sviluppi.

alcune riflessioni circa il carattere sperimentale di simili “ipotesi derogatorie”, le cui successive verifiche, qualora concluse con esito positivo, lascerebbero eventualmente aperta la strada a più ampi interventi di riforma organica, in quanto tali non circoscritti entro il territorio della singola Regione originariamente parte dei negoziati con lo Stato.

⁷⁶ Sull’inammissibilità del quesito referendario sulla legge n. 86 del 2024, cfr. Corte cost., sent. n. 10 del 2025.

Per un esame complessivo della vicenda si rinvia a G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all’ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3 del 2024, pp. 135 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell’Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. “abrogazione sufficiente” a partire dalle vicende referendarie della “legge Calderoli” e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, pp. 263 ss.; S. BARTOLE, *L’autonomia differenziata a valle della dichiarazione di inammissibilità del referendum abrogativo*, in *laCostituzione.info*, 5 febbraio 2025.

Inoltre, tra i contributi sull’ammissibilità del *referendum* di poco successivi all’udienza pubblica della Corte costituzionale del 12 dicembre, che ha successivamente portato alla sentenza n. 192 del 2024, cfr. AA. VV., *L’ammissibilità del referendum sull’autonomia differenziata Atti del convegno*, Atti del convegno presso la Sapienza Università di Roma, 14 novembre 2024, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 13 maggio 2025).