

LUCA MARIA TONELLI*

La Pubblica Amministrazione di fronte alla transizione digitale: quale impatto sui divari territoriali?^{**}

ABSTRACT (EN): The digitalisation of the Italian Public Administration is configured not only as a technological process, but as a structural public policy intervention, capable of impacting the territorial, social and cultural gaps of the country. It does not limit itself to introducing new digital infrastructures and enabling platforms (SPID, pagoPA, IO, FSE, National Strategic Hub), but redefines the relationship between citizens and institutions, both on the horizontal level of individual rights and on the vertical level of distribution of public power.

ABSTRACT (IT): La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione italiana si configura non solo come un processo tecnologico, ma come un intervento strutturale di politica pubblica, capace di incidere sui divari territoriali, sociali e culturali del Paese. Essa non si limita a introdurre nuove infrastrutture digitali e piattaforme abilitanti (SPID, pagoPA, IO, Fascicolo Sanitario Elettronico, Polo Strategico Nazionale), ma ridefinisce il rapporto tra cittadini e istituzioni, sia sul piano orizzontale dei diritti individuali, sia su quello verticale della distribuzione del potere pubblico.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Transizione digitale e Pubblica Amministrazione. – 2.1. La misura 1.4.1 del PNRR e le sue implicazioni nelle Amministrazioni locali. – 3. La riduzione dei divari territoriali attraverso la transizione digitale: lo sviluppo delle *smart cities*. – 4. Cittadinanza e *digital divide*. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione non è soltanto un processo di modernizzazione tecnologica, ma un intervento strutturale di politica pubblica¹. In un Paese come l'Italia, caratterizzato da marcati divari territoriali, lo sviluppo di infrastrutture e applicazioni digitali può rappresentare uno strumento di riequilibrio, riducendo le barriere di accesso ai servizi e garantendo pari opportunità ai cittadini indipendentemente dal luogo di residenza.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul punto si cfr. E. D'ORLANDO, G. ORSONI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2023, p. 279 ss.; J.-B. AUBY, *La digitalizzazione come motore dell'evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione*, *ivi*, p. 389 ss. e, più ampiamente, R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Torino, 2020 e A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022.

L'avvento delle nuove tecnologie, fra l'altro, è in grado di coinvolgere nella sua essenza la relazione tra il cittadino e le Istituzioni, giacché la transizione digitale implica un mutamento del rapporto che intercorre tra le autorità dotate di potestà di imperio e i singoli individui. Ciò – si badi bene – non avviene solo a livello orizzontale, ma anche – e soprattutto – a livello verticale: la digitalizzazione delle Amministrazioni ha, dunque, un impatto pure sul *come* viene distribuito il potere pubblico sul territorio².

Per poter comprendere appieno quanto appena detto, occorre prendere le mosse dalla considerazione che, a seconda del luogo in cui ci si trova sul territorio nazionale, le differenti condizioni di competitività, di investimenti, di occupazione, di infrastrutture, di accesso alla rete determinano una diversa *qualità* dei servizi resi alla collettività da parte delle Amministrazioni territoriali: si pensi ad un piccolo Comune nell'Appennino non facilmente raggiungibile e con una bassa copertura del 5G e alle sue perduranti difficoltà nell'erogare servizi.

La transizione digitale, poi, è chiamata ad affrontare non soltanto il divario infrastrutturale che separa Nord e Sud, aree urbane e territori interni o montani, ma anche quello relativo alle competenze e alla cultura digitale. Gli investimenti in connettività e nelle piattaforme digitali devono, infatti, necessariamente essere affiancati da interventi mirati di inclusione digitale, formazione e sostegno all'alfabetizzazione tecnologica, affinché la tecnologia non assuma il ruolo di ulteriore fattore di esclusione³. Solo mediante tali iniziative è possibile garantire che la trasformazione digitale si configuri effettivamente come un'opportunità di crescita condivisa e come strumento di rafforzamento della coesione sociale e territoriale.

2. Transizione digitale e Pubblica Amministrazione

Prima di esaminare nel dettaglio le modalità con cui la Pubblica Amministrazione ha intrapreso il percorso verso la digitalizzazione dei propri servizi, appare necessario soffermarsi sul fenomeno della transizione digitale.

Innanzitutto, con l'espressione «transizione digitale» si fa riferimento alla conversione di processi analogici in modelli automatizzati, interattivi, mediante l'elaborazione algoritmica dei dati, anche attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, al fine di migliorarne l'efficienza⁴.

Nell'ambito delle Amministrazioni, si tratta – più precisamente – dell'integrazione di nuove tecnologie all'interno dei procedimenti amministrativi, con l'obiettivo di renderli sempre più efficienti, accessibili e trasparenti.

² La transizione digitale coinvolge, cioè, la forma di Stato tanto in senso orizzontale (ossia il rapporto tra governanti e governati), quanto in senso verticale (ossia su come «gli apparati di governo si collocano e si distribuiscono sul territorio nazionale»: così C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 65). Sui vari concetti di forma di Stato si rinvia a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, 1975, p. 133 ss.; M. VOLPI, *Autorità e libertà. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2025 e A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005.

³ Si v., *infra*, § 4.

⁴ Così A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, p. 249.

Il percorso di transizione digitale della Pubblica Amministrazione italiana ha avuto un avvio formale nei primi anni 2000, attraverso l'approvazione di diverse normative volte ad allineare il sistema nazionale agli *standard* europei e internazionali. Pur potendosi rintracciare alcuni tentativi già alla fine degli anni '90, è con l'adozione del Codice dell'amministrazione digitale⁵ e, poi, con la creazione dell'Agenda digitale italiana⁶ che si è delineato un quadro organico e strutturato. Negli anni successivi, tale processo è stato consolidato da riforme e iniziative che hanno portato all'implementazione di strumenti innovativi come l'identità digitale (SPID), la fatturazione elettronica e la progressiva dematerializzazione dei documenti.

L'obiettivo della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione non consiste unicamente nella semplificazione e velocizzazione delle procedure amministrative, ma anche nella promozione di un modello di *governance* più aperto, inclusivo e sostenibile⁷. Fra i traguardi principali figurano l'ampliamento della partecipazione civica tramite piattaforme digitali, il miglioramento dell'accessibilità ai dati e ai servizi pubblici e la costruzione di un'Amministrazione più snella, capace di rispondere con maggiore tempestività alle esigenze di cittadini e imprese.

In questa prospettiva, il processo di trasformazione digitale si avvale di tecnologie avanzate come l'intelligenza artificiale, i *big data* e il *cloud computing*, strumenti fondamentali per ottimizzare la gestione delle risorse e dei flussi informativi, assicurando al contempo alti *standard* di sicurezza e protezione dei dati personali.

La transizione digitale della Pubblica Amministrazione si configura, dunque, come una condizione essenziale non solo per la modernizzazione dell'infrastruttura tecnologica del Paese, ma anche per l'aumento dell'efficienza dei servizi, la riduzione dei costi di gestione e la promozione dello sviluppo economico e sociale⁸. In tale quadro, la digitalizzazione emerge come una leva strategica per realizzare una Pubblica Amministrazione più vicina ai cittadini, più agile e meglio attrezzata per affrontare le sfide future.

Per realizzare la transizione digitale della Pubblica Amministrazione, l'azione si sviluppa lungo due direttrici principali.

Da un lato si interviene sull'infrastruttura digitale, favorendo la migrazione al *cloud* delle Amministrazioni, promuovendo l'interoperabilità tra gli enti pubblici, semplificando le procedure in conformità al principio del "*once only*" – secondo cui le Pubbliche Amministrazioni non devono richiedere a cittadini e imprese informazioni già fornite in precedenza – e potenziando le misure di *cybersecurity*⁹.

⁵ Il riferimento è al d.lgs. n. 82 del 2005 e ss.mm.ii.

Sul Codice dell'amministrazione digitale v. C. NOTARMUZI, *Il Codice dell'amministrazione digitale*, in www.astrid-online.it.

⁶ L'Agenda digitale italiana trova la sua origine nell'analogo documento strategico europeo adottato dalla Commissione europea nell'agosto 2010.

⁷ E. DE BLASIO, D. SELVA, *Le piattaforme di partecipazione tra tecnologia e governance: i modelli di sviluppo in Italia, Spagna e Regno Unito*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3, 2019, p. 353.

⁸ Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). *Rapporto: La spesa ICT nella PA (2024)*.

⁹ Sulla *cybersecurity* v. F. DI RESTA, G. GRASSUCCI, *Sicurezza dei dati personali e cybersecurity*, in F. DI RESTA (a cura di), *Privacy, Data protection, Cybersecurity e Artificial Intelligence*, Roma, 2024, p. 251 ss.

Dall'altro si punta all'estensione e al miglioramento dei servizi digitali per i cittadini, garantendone l'accessibilità e adeguando i processi delle Amministrazioni centrali agli *standard* condivisi a livello europeo.

Affinché questi interventi risultino realmente funzionali alla transizione digitale del Paese, essi sono stati accompagnati da iniziative mirate a sostenere l'acquisizione e lo sviluppo delle competenze digitali necessarie. In questo quadro sono stati individuati sette investimenti strategici, tra cui le infrastrutture digitali (con una dotazione di circa 900 milioni di euro).

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione segue un approccio "*cloud first*", orientato a trasferire dati e applicazioni informatiche delle singole amministrazioni verso un ambiente *cloud*¹⁰. Questo cambiamento dovrebbe consentire di offrire servizi più sicuri, integrati e affidabili, nonché di razionalizzare i numerosi *data center* oggi operativi sul territorio¹¹.

Per le Amministrazioni centrali ciò comporta la necessità di adottare uno dei due modelli previsti: o la migrazione verso il Polo Strategico Nazionale (PSN), una nuova infrastruttura *cloud* di tipo privato o ibrido, interamente localizzata in Italia e caratterizzata da elevati *standard* di sicurezza e prestazioni; oppure optare per un *cloud* pubblico gestito da operatori di mercato certificati, in grado di garantire livelli di qualità e sicurezza conformi alle normative nazionali ed europee.

Per sostenere la migrazione delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali verso il *cloud*, è stato predisposto un programma di supporto e incentivo finalizzato al trasferimento di basi dati e applicazioni, con particolare attenzione alle Amministrazioni locali.

Le Amministrazioni potranno selezionare i propri fornitori all'interno di un elenco di *provider* certificati, valutati sulla base di requisiti di sicurezza, protezione dei dati e *standard* di prestazione.

Per le Amministrazioni locali di dimensioni ridotte, prive del personale dipendente necessario a gestire autonomamente il percorso di migrazione, sarà invece obbligatoria la partecipazione a raggruppamenti *ad hoc*, in modo da condividere risorse e competenze.

La transizione al *cloud*, oltre a migliorare sicurezza ed efficienza, rappresenta anche un volano per lo sviluppo di un ecosistema di imprese e *startup* in grado di ampliare e qualificare l'offerta di soluzioni *software* dedicate alla Pubblica Amministrazione.

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione mira a ripensare l'architettura e le modalità di interconnessione tra le banche dati degli Enti pubblici¹². La possibilità di far dialogare in modo integrato i diversi archivi non solo consente alle Amministrazioni di ridurre i costi di gestione, ma permette anche ai cittadini di risparmiare tempo e di accedere ai servizi con maggiore semplicità.

La creazione di un profilo digitale unico per ogni cittadino rende disponibili alle Amministrazioni le informazioni personali in maniera immediata ed efficace, evitando

¹⁰ Cfr. A.M. GALLO, *Strategie e governance per una PA digitale tra Artificial Intelligence e Public Service*, Milano, 2024, p. 135.

¹¹ Attualmente, infatti, circa il 95% degli oltre 11.000 *data center* delle Pubbliche Amministrazioni non risponde ai requisiti minimi di sicurezza, affidabilità, capacità elaborativa ed efficienza.

¹² G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, n. 23, 2016, p.181 ss.

duplicazioni e richieste ripetute di dati già acquisiti. La piena interoperabilità tra i *dataset* pubblici comporterà inoltre un utilizzo più esteso dell'identità digitale e del domicilio digitale, che ciascun cittadino potrà scegliere liberamente.

L'investimento in questo ambito si articola in due misure principali: per un verso, lo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), concepita per garantire l'interoperabilità dei dati pubblici. Questo strumento consentirà agli Enti di erogare servizi in modo più sicuro, rapido ed efficiente, evitando che i cittadini debbano fornire più volte le stesse informazioni; dall'altro, l'implementazione dello Sportello Digitale Unico, volto a supportare l'attuazione del regolamento europeo che mira a uniformare l'accesso ai servizi digitali nei diversi Stati membri dell'Unione europea.

2.1. La misura 1.4.1 del PNRR e le sue implicazioni nelle Amministrazioni locali

Il PNRR¹³, come noto parte integrante del programma europeo *Next Generation EU*, ha destinato una quota significativa di risorse alla transizione digitale: il 25,6% dei fondi totali (in crescita rispetto al 25,1% iniziale) è stato indirizzato a obiettivi legati alla digitalizzazione, con 6,1 miliardi di euro riservati alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione italiana. Si tratta di un investimento imponente, che evidenzia l'impegno nazionale verso un processo di rinnovamento profondo.

Storicamente, l'Italia ha mostrato un certo ritardo rispetto alla media europea nella digitalizzazione dei servizi pubblici. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrata una notevole accelerazione¹⁴.

Accanto a questi risultati positivi, emergono però criticità rilevanti. Il *Digital Economy and Society Index* evidenzia la persistente fragilità delle competenze digitali di base, possedute solo dal 45,8% della popolazione italiana, contro una media Ue del 55,6%. Anche l'adozione di tecnologie avanzate da parte delle imprese appare limitata: soltanto il 5% delle aziende italiane utilizza soluzioni di Intelligenza Artificiale, a fronte di una media europea dell'8%. Queste lacune rappresentano un ostacolo sia alla piena valorizzazione degli investimenti infrastrutturali sia all'effettivo esercizio della cittadinanza digitale¹⁵.

¹³ Sul PNRR e le pianificazioni economiche si v. – *ex multis* – le riflessioni di M. D'ALBERTI, *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2023, p. 3.

In genere, la letteratura economica riserva il termine "pianificazione" ai sistemi economici collettivisti, mentre utilizza il termine "programmazione" per le economie di mercato. Gli studi sulla programmazione economica sono sterminati. Cfr., almeno, G. MOR, *Programmazione economica e pubblica amministrazione*, Milano, 1969 e F. DI FENIZIO, *La programmazione economica*, Torino, 1965.

¹⁴ Dati tratti dal Rapporto *Digital Economy and Society Index (DESI) 2023-2024*.

Tra il 2021 e il 2023, il Paese ha guadagnato oltre 15 punti nella dimensione "servizi pubblici digitali" del DESI. Il rapporto DESI 2023-2024 conferma progressi significativi nell'e-government, con miglioramenti particolarmente evidenti nei servizi di e-health e nei servizi digitali per le imprese. Complessivamente, in cinque anni l'Italia è passata da un punteggio DESI di 28,2 a 49,3, registrando la crescita più costante tra tutti gli Stati membri, pur restando al di sotto della media europea (52,3).

¹⁵ Sulla "cittadinanza digitale" cfr. E. 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.

Dal 2023 il DESI è confluito nel Rapporto sullo Stato del Decennio Digitale, che monitora i progressi in quattro dimensioni: Capitale Umano, Connettività, Integrazione della Tecnologia Digitale e Servizi Pubblici Digitali. Proprio in quest'ultima dimensione l'Italia mostra i risultati più solidi, riconosciuti come un punto di forza fondamentale.

Il rapido progresso italiano è stato definito una vera e propria “rivoluzione silenziosa”: un cambiamento non frutto di crescita organica, ma di una strategia governativa mirata a colmare rapidamente un divario digitale accumulato nel tempo. L'enorme allocazione di risorse attraverso il PNRR testimonia questo sforzo straordinario, sebbene la sostenibilità del processo nel lungo periodo appaia incerta, poiché dipendente da fondi eccezionali e temporanei.

Il confronto tra l'avanzamento nei Servizi Pubblici Digitali e il ritardo persistente all'interno della popolazione mette in luce una dinamica cruciale: mentre l'offerta di servizi cresce rapidamente, l'utilizzo effettivo da parte dei cittadini resta limitato dalle carenze nelle competenze digitali. Ne deriva una relazione causale evidente: il pieno ritorno sugli investimenti in infrastrutture e servizi digitali richiede parallelamente un rafforzamento deciso dell'alfabetizzazione e inclusione digitale. Senza un approccio “olistico”, il rischio è che i nuovi servizi avvantaggino solo i cittadini già digitalmente competenti, accentuando le disuguaglianze invece di ridurle¹⁶.

Alla luce di ciò, il presente paragrafo si concentrerà sull'analisi dell'impatto della Misura 1.4.1 del PNRR sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione di prossimità.

La Misura 1.4.1 del PNRR, dedicata al “raggiungimento di un livello adeguato di maturità digitale da parte delle amministrazioni locali”, rappresenta non solo un intervento tecnico e finanziario, ma un banco di prova strategico per l'intero sistema pubblico. Essa punta a integrare principi di *user-centered design*, accessibilità normativa (es. standard WCAG 2.1), interoperabilità (secondo il principio *Once Only*) e sostegno alla cittadinanza digitale, con l'obiettivo di migliorare in modo sostanziale l'esperienza dei servizi digitali offerti da Comuni e scuole.

Per questa misura sono stati stanziati 813 milioni di euro, destinati a una platea di circa 15.900 enti. Gli obiettivi fissati dal PNRR sono ambiziosi: entro dicembre 2024, il 40% delle Pubbliche Amministrazioni coinvolte avrebbe dovuto adottare il modello *standard* di portale istituzionale, con una crescita all'80% entro giugno 2026¹⁷.

Un elemento centrale della Misura è l'incentivo all'adozione di modelli digitali standardizzati, in linea con il *design system* nazionale sviluppato dall'iniziativa *Designers Italia* (AgID e Dipartimento per la Trasformazione Digitale). Tale standardizzazione garantisce interfacce coerenti, integrazione fluida con i sistemi nazionali di pagamento e identità digitale, e conformità ai requisiti di accessibilità previsti dalla l. 9 gennaio 2004, n. 4 e dalle Linee guida AgID. Il sistema *design.italia* si distingue per componenti modulari, riutilizzabili e *open-source*,

359 s.; F. FAINI, *Diritto all'esistenza digitale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 3, 2019, p. 91 ss.; E.N. FRAGALE, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2022 e V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in questa Rivista, n. 1, 2025, p. 4.

¹⁶ Sul punto si ritornerà, *amplius*, al § 4.

¹⁷ Avviso Misura 1.4.1 PNRR “Esperienza del Cittadino nei servizi pubblici”.

Già nel 2023 si è registrato un risultato significativo: la semplificazione dei servizi digitali di 6.000 enti è stata raggiunta in anticipo, segnando un primo successo nell'attuazione. Cfr. D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale: la rivoluzione silenziosa del PNRR 1.4.1*, in *Gazz. Amm.*, n. 1, 2025, p. 4.

compatibili con i CMS comunali, riducendo tempi e costi di sviluppo e garantendo accessibilità su dispositivi e tecnologie assistive.

I Comuni che hanno adottato i template di *Designers Italia* hanno registrato benefici tangibili: maggiore chiarezza nella struttura dei contenuti, accessibilità informativa più diffusa e un incremento nell'utilizzo dei servizi digitali, soprattutto da parte delle fasce intermedie della popolazione. Questo approccio alla standardizzazione non rappresenta solo un miglioramento tecnico o economico, ma una scelta politica strategica volta a ridurre le disuguaglianze territoriali e a garantire un livello uniforme di qualità dei servizi digitali anche nei piccoli Enti con risorse limitate.

La misura si fonda inoltre sul principio che l'accessibilità digitale non sia un mero obbligo normativo, ma un indicatore di inclusione democratica. La normativa italiana, costantemente allineata agli *standard* europei, impone alle Pubbliche Amministrazioni di garantire siti e applicazioni accessibili, di pubblicare dichiarazioni ufficiali di conformità e di predisporre canali di segnalazione delle barriere digitali. Ciò implica progettazione inclusiva delle interfacce¹⁸, contribuendo a ridurre il *digital divide* e a favorire la partecipazione attiva anche delle fasce più vulnerabili della popolazione¹⁹.

L'accessibilità diventa così un criterio fondamentale per validare gli investimenti del PNRR: indicatori come il *Net Promoter Score* (NPS) e il *completion rate* delle pratiche online assumono valore solo se riflettono una reale universalità d'uso. Le prime evidenze mostrano risultati incoraggianti: miglioramento della fruizione dei portali, aumento significativo del completamento online delle pratiche e riduzione delle richieste di assistenza presso gli URP locali.

In sintesi, la Misura 1.4.1 mira a far sì che entro giugno 2026 oltre 12.000 enti pubblici abbiano migliorato dell'80% la qualità e l'usabilità dei propri servizi digitali. Questo obiettivo, se raggiunto, rappresenterà non solo un progresso tecnologico, ma un passo decisivo verso una cittadinanza digitale realmente inclusiva, capace di coniugare innovazione, accessibilità e coesione sociale²⁰.

Le piattaforme abilitanti nazionali costituiscono l'ossatura portante della nuova Pubblica Amministrazione digitale italiana. Strumenti come SPID, CIE, pagoPA, IO, il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) e il Polo Strategico Nazionale (PSN) garantiscono accesso sicuro, interoperabilità, tracciabilità e standardizzazione dei servizi.

Dal lato dei cittadini, i vantaggi sono evidenti: non è più necessario gestire credenziali multiple, grazie a sistemi di identificazione unificata e sicura che tutelano la *privacy* e consentono l'accesso non solo ai servizi pubblici nazionali, ma anche a quelli di altri Stati membri dell'Unione europea e di numerosi soggetti privati. Per le Amministrazioni, l'adozione

¹⁸ Compatibilità con tecnologie assistive, corretta leggibilità, navigazione da tastiera, coerenza semantica.

¹⁹ 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.

²⁰ D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale: la rivoluzione silenziosa del PNRR 1.4.1*, cit., p. 5.

di SPID e CIE riduce i costi legati alla gestione locale delle credenziali, assicurando un accesso uniforme e veloce ai servizi online sull'intero territorio²¹.

Sul fronte dei pagamenti digitali, la piattaforma pagoPA è lo strumento di riferimento per eseguire transazioni certificate verso le Pubbliche Amministrazioni, garantendo tracciabilità e integrazione con i sistemi informativi locali. Dalla sua introduzione nel 2016 ha gestito oltre 1 miliardo di operazioni, per un valore complessivo superiore a 200 miliardi di euro. Nel solo 2025 sono state registrate 179 milioni di transazioni, pari a 50,6 miliardi di euro, confermando una tendenza di crescita costante²².

Un ruolo complementare è svolto dall'App IO, che rappresenta il principale canale di comunicazione digitale tra Stato e cittadini. Con oltre 37 milioni di utenti attivi e più di 150 milioni di notifiche inviate nel 2023, IO consente di ricevere comunicazioni ufficiali integrate con l'Indice Nazionale dei Domicili Digitali (INAD) e di effettuare pagamenti in maniera immediata. Nonostante i progressi, una quota rilevante di notifiche ufficiali (oltre 10,4 milioni) continua a essere inviata tramite raccomandata cartacea, a dimostrazione del potenziale ancora inesplorato della digitalizzazione²³.

Il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) costituisce l'archivio centralizzato dei dati clinici dei cittadini, accessibile a medici e strutture autorizzate per finalità di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione e ricerca. Tuttavia, persistono forti disomogeneità territoriali nella completezza e accessibilità dei dati. Per uniformare il sistema, il decreto FSE 2.0 del 7 settembre 2023 ha definito un nuovo quadro nazionale di protezione e trattamento dei dati sanitari, integrato da strumenti di monitoraggio attivati nel 2024²⁴. Nonostante le criticità regionali, l'Italia mostra risultati superiori alla media Ue nell'accesso alle cartelle cliniche elettroniche (82,7/100 rispetto a 79,1/100), con un progresso del 15,9% nel 2023.

Il Polo Strategico Nazionale (PSN), cuore della strategia *Cloud First*, è destinato a ospitare i servizi digitali essenziali della Pubblica Amministrazione, assicurando residenza dei dati sul territorio nazionale, protezione dagli attacchi informatici e scalabilità. La realizzazione del PSN, affidata tramite gara da 4,4 miliardi di euro, è già avviata: nel 2023 è stato pubblicato il primo avviso per la migrazione dei servizi delle Amministrazioni centrali²⁵.

²¹ La diffusione è ormai capillare: nel 2024, SPID è stato utilizzato oltre 1,15 miliardi di volte, con un volume medio superiore ai 90 milioni di accessi mensili nei primi mesi del 2025. Al 15 giugno 2025, le identità SPID attive superano i 40,6 milioni, in linea con l'obiettivo PNRR che punta al 70% della popolazione dotata di identità digitale entro il 2026: dati reperibili in www.innovazione.gov.it.

²² Dati rinvenibili su PagoPA S.p.A., <https://www.pagopa.it/it/media/comunicati-stampa/pago-pa-raggiunti-1-miliardo-di-transazioni-sulla-piattaforma-dei-pagamenti-e-500-milioni-di-messaggi-inviati-dagli-enti-tramite-app-io/>.

²³ D. TUNDO, *op. ult. cit.*, pp. 6-7.

²⁴ Il decreto del Ministro della Salute del 7 settembre 2023, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 ottobre 2023 (serie generale n. 249), definisce i contenuti del Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0 e le responsabilità per la sua attuazione, includendo anche le misure di sicurezza per il trattamento dei dati personali.

Sul Fascicolo Sanitario Elettronico v. ex multis E. CATELANI, *La digitalizzazione dei dati sanitari: un percorso ad ostacoli*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2023, p. 423 ss. e L. CALIFANO, *Il diritto alla salute e la sanità elettronica*, in L. CALIFANO, V. FIORILLO, F. GALLI, *La protezione dei dati personali: natura, garanzie, bilanciamento di un diritto fondamentale*, Torino, 2023, p. 335 ss.

²⁵ Il PSN è definito come infrastruttura ad alta affidabilità destinata a ospitare i dati e i servizi critici e strategici della Pubblica Amministrazione.

Nel complesso, l'Italia ha adottato un modello di “Government as a Platform (GaaP)”, centralizzando funzioni digitali chiave (identità, pagamenti, notifiche, *cloud*) per ottenere economie di scala e superare la frammentazione amministrativa²⁶. Tuttavia, l'autonomia regionale, soprattutto in settori come la sanità, mette in luce tensioni strutturali: l'infrastruttura tecnica può essere standardizzata, ma l'efficacia dipende dal livello di adesione e dall'impegno organizzativo locale.

Infine, pur con oltre 40 milioni di identità digitali attive, l'accesso universale ai servizi non è garantito. Permangono limiti legati al divario di competenze digitali, alle barriere cognitive e alla diffidenza di parte della popolazione. In questo quadro, i facilitatori digitali assumono un ruolo decisivo, in quanto rappresentano la figura professionale indispensabile per trasformare le piattaforme tecnologiche in strumenti realmente inclusivi e fruibili da tutti i cittadini, non solo dai più alfabetizzati digitalmente²⁷.

3. La riduzione dei divari territoriali attraverso la transizione digitale: lo sviluppo delle *smart cities*

A livello territoriale, un modo efficace per ridurre i divari potrebbe consistere nell'implementazione e nella valorizzazione delle cd. *smart cities*.

Appare, infatti, evidente come la stessa denominazione delle Missioni del PNRR – Digitalizzazione e Innovazione, Rivoluzione verde e Transizione ecologica, Infrastrutture per una mobilità sostenibile, Istruzione e Ricerca, Inclusione e Coesione, Salute, a cui si è aggiunto recentemente il capitolo *RePowerEU* – richiami, seppur indirettamente, le dimensioni costitutive di una *smart city*²⁸.

Le città, infatti, rappresentano una costruzione materiale e sociale dell'uomo. A differenza del contesto rurale, in cui i ritmi produttivi seguono i cicli naturali, l'ambiente urbano è plasmato da continui mutamenti negli equilibri sociali ed economici determinati dall'intervento umano²⁹. Non è un caso che, per qualificare la città come motore di innovazione, si utilizzi l'aggettivo *intelligente* (*smart*), tradizionalmente associato all'essere umano, sottolineando così la capacità della città di evolvere e adattarsi.

In tali contesti diventa particolarmente evidente il punto di incontro tra territorio e innovazione. Sebbene la dottrina segnali da tempo la difficoltà di elaborare una definizione univoca di *smart city*, è possibile identificarne alcune dimensioni ricorrenti: un'economia

²⁶ Sul *Government as a Platform* si rinvia a B. BOSCHETTI, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione nell'era digitale*, cit., p. 1 ss.

²⁷ Il ruolo dei facilitatori è analizzato dettagliatamente da D. TUNDO, *Innovazione digitale e Pubblica Amministrazione locale*, cit., pp. 9-10.

²⁸ In questo senso P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2024, p. 78.

²⁹ E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2015, p. 865 ss.

“intelligente”, un ambiente sostenibile, una mobilità efficiente, un uso innovativo dell’energia, una pubblica amministrazione digitale e una governance urbana partecipata³⁰.

Questi elementi, integrati tra loro, contribuiscono a generare crescita sostenibile ed elevata qualità della vita, favorendo l’evoluzione di comunità dinamiche composte da cittadini e imprese, capaci non solo di adattarsi al cambiamento, ma anche di alimentarlo in una prospettiva di lungo periodo³¹.

Non va dimenticato che il capitale umano rappresenta il destinatario finale dei benefici derivanti dall’applicazione di soluzioni tecnologiche innovative al contesto urbano³². Esso non è soltanto fruitore passivo, ma anche co-produttore di valore, in quanto contribuisce direttamente, con le proprie competenze e pratiche, alla realizzazione della trasformazione digitale e sostenibile delle città.

La stessa idea di *smart city* richiama infatti i quattro pilastri dello sviluppo sostenibile delineati dall’Agenda 2030: non solo la dimensione ambientale, ma anche quelle economica, sociale e istituzionale³³. Ripensare lo sviluppo urbano secondo i paradigmi dell’“intelligenza” significa immaginare la città nel suo complesso come un organismo capace di rispondere a criteri di efficienza, innovazione e sostenibilità, così da conquistare una posizione rilevante all’interno della rete urbana globale³⁴.

In questa prospettiva, il vero pilastro abilitante delle *smart cities* è costituito dall’impiego delle più avanzate tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Tali tecnologie, lungi dal costituire un fine in sé, assumono il ruolo di *driver* strategico, orientando le politiche urbane verso obiettivi di crescita sostenibile. Le città diventano così i nodi principali di un processo di trasformazione che, se correttamente guidato, può generare sviluppo anche nei territori più fragili o caratterizzati da ritardi strutturali, come le Regioni del Sud, favorendo forme di cooperazione orizzontale tra Enti locali e verticale con i livelli istituzionali superiori³⁵.

Tuttavia, persistono alcune criticità. Le logiche della *smartness*, ponendo al centro la dimensione virtuale, rischiano talvolta di oscurare le questioni sociali irrisolte, la cui soluzione dovrebbe invece rappresentare l’obiettivo prioritario³⁶. Senza un approccio integrato, infatti, le *smart cities* rischiano di sviluppare infrastrutture tecnologiche avanzate senza affrontare i nodi di fondo delle disuguaglianze sociali e territoriali.

Per di più, se in tali contesti si richiede ai cittadini di essere essi stessi “*smart*”, trasferendo sull’utente finale quella dimensione di intelligenza che originariamente era attribuita alla

³⁰ Cfr., ad es., R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *Energies*, n. 8, 2015, p. 4724 ss. e S. ANTONIAZZI, *Smart City: quadro generale di atti, programmi e competenze di livello sovranazionale, nazionale e locale*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, 2017, p. 479 ss.

³¹ C. DONOLO, T. FEDERICO, *La questione meridionale e le Smart Cities*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, n. 1-2, 2013, p. 194 s.

³² S. PETTIROSSI, *Tra smart city e smart land: le agende urbane delle Regioni italiane*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2020, p. 211 ss.

³³ Nota questo aspetto P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, cit., p. 79.

³⁴ E. CARLONI, M. VAQUERO PINEIRO, *Le città intelligenti e l’Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, cit., p. 873.

³⁵ M. CAPORALE, *L’attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2015, p. 971.

³⁶ E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, p. 242.

collettività, le criticità già emerse per il mancato sviluppo delle infrastrutture – aggravate dalle nuove forme di marginalità e disuguaglianza generate dal *digital divide* – finiscono per ampliare ulteriormente il divario, colpendo in particolare i territori meno urbanizzati e quelle aree del Paese che da tempo soffrono tali problematiche³⁷.

4. Cittadinanza e *digital divide*

In una società sempre più digitalizzata, il divario digitale rischia di trasformarsi in una forma di limitazione concreta delle libertà individuali, impedendo ai cittadini di esercitare pienamente diritti che trovano nella dimensione online nuove opportunità di sviluppo, come la libertà di espressione, il diritto all'informazione e la partecipazione al confronto politico³⁸.

Ciò che in teoria dovrebbe rappresentare un fattore di uguaglianza e inclusione può dunque tradursi in un elemento di esclusione e discriminazione, accentuando le disparità già esistenti e producendo un'ulteriore frammentazione nell'accesso e nell'effettivo godimento dei diritti di cittadinanza. In questo senso, le disuguaglianze sociali, economiche, culturali e territoriali che attraversano il Paese si riflettono inevitabilmente sul processo di transizione digitale, ostacolandone il carattere inclusivo e unitario³⁹.

Uno dei principali elementi che alimentano il divario digitale è rappresentato dalla carenza infrastrutturale, che si manifesta sia nella mancanza di dispositivi adeguati, sia nella residenza in aree prive di connessioni a banda larga o ultralarga. Questo fenomeno non è soltanto un limite tecnologico, ma si configura come una dimensione del più ampio divario territoriale e di cittadinanza. Per questo motivo la Missione 1 del PNRR, coerente con l'obiettivo trasversale di rafforzare la coesione sociale, concentra i propri interventi sul potenziamento della connettività e degli strumenti di cittadinanza digitale.

La riduzione del *digital divide* passa innanzitutto dalla garanzia dell'accesso universale alla rete: in un contesto in cui la dimensione digitale pervade ogni aspetto economico e sociale, la connessione a Internet diventa condizione imprescindibile per la piena realizzazione individuale e collettiva. Non a caso, la Dichiarazione dei diritti in Internet del 2015 riconosce espressamente, all'art. 2, l'accesso alla rete come diritto fondamentale⁴⁰. Analogo riconoscimento proviene dal Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite, che nella Risoluzione del 2012 sulla promozione e la tutela dei diritti umani *online* qualifica l'accesso a Internet come espressione della libertà di opinione e di espressione sancita dall'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948⁴¹.

³⁷ Cfr., ancora, P. LOMBARDI, *op. ult. cit.*, p. 80.

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

³⁹ V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, cit., p. 12.

⁴⁰ Cfr. 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.

⁴¹ Risol. *The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet* del 29.6.2012, A/HCR/20/L.13.

Già nel 2011, il Rapporto La Rue del Comitato ONU per i diritti umani aveva sottolineato come la possibilità di connettersi alla rete costituisca una precondizione necessaria per l'effettivo esercizio dei diritti umani riconosciuti a livello universale.

La garanzia dell'accesso a Internet rappresenta una priorità anche a livello europeo.

Il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche⁴² qualifica, infatti, la connessione alla rete come «servizio universale». Ciò comporta per gli Stati membri l'obbligo di assicurare a tutti gli utenti finali un insieme minimo di servizi, da aggiornare costantemente in base all'evoluzione tecnologica, a un prezzo accessibile e commisurato al contesto nazionale, così da tenere conto delle effettive disuguaglianze territoriali. In questa prospettiva, la mancanza di connettività è considerata un rischio intollerabile di esclusione sociale, poiché impedisce la piena partecipazione dei cittadini alla vita economica e sociale.

Parallelamente, il reg. Ue 2015/2120 sancisce il diritto degli utenti ad accedere a Internet in condizioni di neutralità della rete, fissando regole comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico, a tutela dei diritti digitali fondamentali.

Sul piano nazionale, il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) impone alle Pubbliche Amministrazioni di promuovere la connettività negli uffici e negli spazi pubblici. In ambiti strategici come scuola, sanità e turismo, la normativa stabilisce che una quota della banda inutilizzata dalle amministrazioni debba essere resa disponibile agli utenti, secondo modalità di sicurezza definite dall'AgID⁴³. Particolare attenzione è inoltre riservata alle persone con disabilità: già con la l. 9 gennaio 2004, n. 4 si era introdotto l'obbligo per i siti della Pubblica Amministrazione di rispettare requisiti minimi di accessibilità, mentre con il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 106, in attuazione della dir. Ue 2016/2102, sono state introdotte regole armonizzate a livello europeo che impongono a enti pubblici come tribunali, ospedali, università e corpi di polizia di adeguare siti *web* e applicazioni mobili a *standard* comuni, garantendo un accesso semplificato e inclusivo.

Da questo quadro normativo emerge chiaramente la volontà di estendere e semplificare l'accesso alla rete, riconosciuto ormai come interesse primario della persona e condizione necessaria per esercitare diritti e facoltà nella sfera digitale. Internet non rappresenta soltanto l'infrastruttura essenziale della società digitale, ma si configura sempre più come una sfera pubblica in cui si sviluppano interessi, diritti e – progressivamente – anche doveri. Gli utenti, oltre a essere titolari di diritti digitali, sono infatti chiamati a rispettare obblighi sempre più definiti, come la tutela della *privacy*, il comportamento etico *online*, il divieto di diffusione di contenuti illegali e l'osservanza delle regole in materia di commercio elettronico⁴⁴.

Se queste sono le caratteristiche fondamentali, la dimensione digitale come spazio di diritti e doveri può essere intesa a pieno titolo come una «formazione sociale», vale a dire – secondo l'accezione di parte della dottrina⁴⁵ – una realtà intermedia tra individuo e Stato, nella quale, ai sensi dell'art. 2 Cost., trova espressione e crescita la personalità umana. La centralità della persona, cardine del sistema costituzionale, non si esaurisce infatti nella sfera individuale, ma si arricchisce della dimensione collettiva, attraverso la partecipazione ai gruppi sociali di cui

⁴² Dir. Ue 2018/1972, recepita con d.lgs. n. 207 del 2021.

⁴³ Così, V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, p. 13.

⁴⁴ Cfr., ancora, V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, cit., p. 14.

⁴⁵ Si v., per tutti, E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989.

ciascuno può liberamente far parte, e che risultano funzionali al pieno sviluppo della propria identità⁴⁶.

Da questo punto di vista, risulta difficile negare che l'ambito digitale – in cui oggi si svolge una parte significativa della vita lavorativa, sociale e politica degli individui – non rappresenti una vera e propria formazione sociale. Tale qualificazione non ha valore meramente teorico, ma riveste una duplice importanza: da un lato, ribadisce il dovere della Repubblica di garantire, come prescrive l'art. 2 Cost., tanto i diritti propri delle formazioni sociali quanto quelli dei singoli al loro interno; dall'altro, mette in evidenza il carattere strumentale dell'accesso alla rete, condizione imprescindibile per l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza⁴⁷.

In questo quadro, che l'accesso a Internet sia configurato come un nuovo diritto sociale o come una preconditione tecnica per l'esercizio dei diritti già riconosciuti, cambia poco nella sostanza: la Repubblica resta obbligata a creare le condizioni necessarie allo sviluppo della persona⁴⁸. Se la rete è dunque uno spazio ibrido, al tempo stesso reale e virtuale, dove si concentra una parte crescente dell'esperienza umana, il tema dell'accesso all'infrastruttura digitale deve essere affrontato come una questione di inclusione, alla luce dell'art. 3, comma 2, Cost.

Accanto alla scarsità di infrastrutture, un ulteriore elemento che alimenta il divario digitale è rappresentato dalla mancanza di competenze adeguate per utilizzare gli strumenti disponibili.

Le cause possono essere molteplici: l'età avanzata, un basso livello di istruzione o l'appartenenza a gruppi socialmente vulnerabili, come i migranti o i detenuti. In questi contesti, la digitalizzazione, che in teoria dovrebbe rendere più agevole l'interazione con la Pubblica Amministrazione, rischia di tradursi in una barriera: l'Amministrazione diventa meno accessibile, più complessa da comprendere e da gestire, con il risultato di escludere ulteriormente chi non dispone di strumenti adeguati⁴⁹.

Per rispondere a questa sfida, il PNRR prevede specifici interventi volti a rafforzare le competenze digitali dei cittadini, attraverso programmi di alfabetizzazione digitale. In particolare, la Missione 4 (Istruzione e Ricerca) dedica risorse a sostenere la popolazione più esposta agli effetti negativi del *digital divide*. Tra le misure rientrano investimenti nella didattica digitale integrata e nella formazione del personale scolastico, con l'obiettivo di potenziare le capacità digitali nell'insegnamento e nell'apprendimento, promuovendo modelli educativi innovativi e percorsi strutturati di educazione digitale⁵⁰.

Il tema delle disuguaglianze digitali non è affatto recente: già la Carta della cittadinanza digitale ha riconosciuto il diritto dei cittadini all'alfabetizzazione informatica, sottolineando come l'accesso ai servizi digitali debba essere garantito in modo semplice, sicuro e

⁴⁶ Era quanto sosteneva Paolo Barile a proposito della libertà di associazione: cfr. P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, p. 838.

⁴⁷ La tesi qui accolta è quella di V. DE SANTIS, *op. loc. ult. cit.*

⁴⁸ P. TANZARELLA, *L'accesso a Internet è fondamentale, ma è davvero un diritto (fondamentale)?*, in *Media Laws*, n. 1, 2021, p. 51 s.

⁴⁹ Affronta questo tema A. SAPORITO, *Verso una "nuova" amministrazione digitale*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2023, p. 3.

⁵⁰ Si v. il sito dedicato al PNRR www.italiadomani.gov.it:443/content/sogei-ng/it/it/catalogo-open-data/progetti-del-pnrr-missione4.html.

universalmente accessibile. In questa prospettiva, l'art. 8 della Carta impone allo Stato e alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di promuovere e diffondere la cultura digitale, con particolare attenzione ai soggetti più fragili – come i minori e le categorie a rischio di esclusione – al fine di favorire lo sviluppo di competenze informatiche e l'utilizzo dei servizi digitali pubblici, anche attraverso strumenti specifici, tra cui il servizio radiotelevisivo⁵¹.

Questa norma, ponendo l'accento sui gruppi maggiormente vulnerabili, ha come obiettivo evidente la riduzione del *digital divide*. Le politiche concrete, pur non sempre coordinate in maniera sistematica, si sono orientate soprattutto verso percorsi educativi e strumenti digitali destinati all'istruzione, affrontando la questione dal punto di vista formativo.

In linea con tale impostazione, anche il PNRR considera la transizione digitale inseparabile da un processo educativo della popolazione, giacché la partecipazione piena alla vita economica e sociale del Paese non può oggi prescindere dalla dimensione digitale. Tali interventi trovano fondamento nella Costituzione: rientrano infatti tra i compiti che la Repubblica deve assolvere in materia di istruzione, ai sensi degli artt. 33 e 34 Cost.⁵², per realizzare gli obiettivi previsti dagli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.⁵³. In questa prospettiva, la costruzione di una società sempre più "ibrida", digitale e reale al tempo stesso, deve restare coerente con i principi fondamentali, orientandosi al superamento degli ostacoli che limitano lo sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita economica, sociale e democratica.

In questo senso può sostenersi che potenziare i diritti di cittadinanza digitale rappresenta uno strumento fondamentale per ridurre il divario di cittadinanza e dare concreta attuazione al principio di solidarietà. Le più recenti strategie in materia di digitalizzazione, insieme al PNRR, hanno avviato questo percorso, che tuttavia può essere portato avanti solo attraverso una chiara e decisa volontà politica orientata alla coesione, tanto a livello nazionale quanto europeo.

5. Alcune considerazioni conclusive

La digitalizzazione della Pubblica Amministrazione rappresenta oggi non soltanto un processo tecnologico, ma un vero e proprio strumento di coesione territoriale. In tale prospettiva, i principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.)⁵⁴ e di adeguatezza e differenziazione (art. 118, primo comma, Cost.)⁵⁵ offrono una chiave di lettura fondamentale per comprendere come la trasformazione digitale possa essere orientata a colmare le disparità tra aree del Paese.

Il principio di solidarietà impone che lo sviluppo tecnologico non si traduca in un fattore di esclusione, ma in un'occasione di inclusione. Ciò significa che i cittadini,

⁵¹ Art. 8 della Carta della cittadinanza digitale, rubricato «Alfabetizzazione digitale dei cittadini».

⁵² Cfr. Q. CAMERLENGO, Artt. 33 - 34, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 333 s.

⁵³ Così V. DE SANTIS, *Cittadinanza digitale e diseguaglianze*, cit., p. 17.

⁵⁴ Sul principio di solidarietà si v. il saggio di L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, p. 45 ss.

⁵⁵ Sul principio di sussidiarietà e le sue declinazioni v., per tutti, A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 1997, p. 603 ss. e ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 13 ss.

indipendentemente dal contesto socio-economico o territoriale in cui vivono, devono poter accedere con pari dignità ai servizi digitali della Pubblica Amministrazione. La solidarietà, in questa prospettiva, assume una dimensione concreta: garantire infrastrutture digitali di base (connettività, *cloud* nazionale, piattaforme abilitanti), fornire assistenza tecnica e diffondere competenze digitali di cittadinanza, in modo da evitare che le aree interne o i piccoli comuni rimangano esclusi dai benefici della transizione digitale.

Il principio di adeguatezza e differenziazione rafforza questa visione, ponendo l'accento sulla necessità di calibrare gli interventi digitali rispetto alle caratteristiche specifiche dei territori e delle Amministrazioni locali. La digitalizzazione non può essere concepita come un processo uniforme e indifferenziato: i grandi centri urbani e i piccoli Comuni montani, ad es., presentano esigenze e risorse profondamente diverse.

Attraverso strumenti come i modelli standardizzati di portali istituzionali, i "pacchetti" di supporto tecnico-finanziario del PNRR e le piattaforme condivise (SPID, pagoPA, App IO, FSE, PSN⁵⁶), si garantisce un livello minimo e uniforme di qualità del servizio digitale, ma allo stesso tempo si lascia spazio all'adattamento locale, in modo da rispettare le specificità organizzative e sociali di ciascun Ente.

In questo quadro, la digitalizzazione diventa il luogo in cui si realizza un equilibrio dinamico: da un lato, la solidarietà impone di ridurre i divari territoriali, dall'altro, l'adeguatezza e la differenziazione assicurano che le soluzioni non siano calate dall'alto in maniera rigida, ma progettate in modo coerente con le esigenze locali.

Il risultato atteso è duplice: da un lato, mira a un rafforzamento dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.)⁵⁷, poiché l'accesso ai servizi digitali si traduce in pari opportunità di esercizio dei diritti di cittadinanza, indipendentemente dal luogo di residenza; dall'altro, alla valorizzazione delle autonomie locali, che non vengono esautorate dalla spinta centralizzatrice delle piattaforme nazionali, ma messe nelle condizioni di partecipare al disegno complessivo della transizione digitale in modo proporzionato e differenziato.

In conclusione, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, letta attraverso i principi di solidarietà e adeguatezza-differenziazione, non è soltanto un obiettivo tecnico, ma una politica di giustizia territoriale. Essa consente di trasformare l'innovazione in un fattore di riequilibrio e coesione, capace di ridurre divari storici e di rendere effettiva la cittadinanza digitale per tutti.

⁵⁶ V., *supra*, § 2.

⁵⁷ Sul principio di eguaglianza in senso sostanziale cfr., per tutti, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984 e ID., *Art. 3*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 13 ss.