



ANDREA MICHIELI*

DAL COORDINAMENTO INFORMATICO ALLA DIGITALIZZAZIONE: L'ESPANSIONE DELLA COMPETENZA STATALE E LA MARGINALIZZAZIONE DELLE AUTONOMIE NELLA TRANSIZIONE DIGITALE **

Abstract [It]: Il contributo si propone di analizzare l'architettura della *governance* pubblica dell'innovazione digitale e di mettere in evidenza come la 'materia' del coordinamento informatico dei dati (ex art. 117, c. 2, lett. r) Cost.), sempre più rilevante per l'offerta di servizi pubblici e la tutela dei diritti, se non inserita in un chiaro progetto di collaborazione multilivello, possa ridefinire le competenze legislative e le funzioni amministrative per via 'tecnica'.

Abstract [En]: This contribution aims to analyze the architecture of public governance of digital innovation and to highlight how the 'matter' of data coordination (ex art. 117, p. 2, lett. r) Cost.), increasingly relevant for the provision of public services and the protection of rights, if not inserted in a clear multi-level collaboration project, can redefine legislative competences and administrative functions through 'technical' means.

Parole chiave: Digitalizzazione, PNRR, *data governance*, coordinamento informatico.

Keywords: Digitalization, NRRP, *data governance*, IT data coordination.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il coordinamento 'digitale' dopo la riforma del Titolo V. – 3. Dalla gestione dei dati alla digitalizzazione: il coordinamento da 'attività' a 'materia'. – 4. Il coordinamento informatico dei dati nella giurisprudenza costituzionale. – 5. L'ulteriore accentramento a seguito del PNRR: il ruolo degli enti substatali nella *governance* del Piano e nella 'transizione digitale'. – 6. Autonomia e digitalizzazione, oltre l'accentramento 'tecnico'. – 6.1. Sussidiarietà e interoperabilità. – 6.2. Il coinvolgimento degli enti locali nella *governance* della digitalizzazione. – 6.3. Pensare le autonomie in un contesto digitale.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa

L'attuale rivoluzione digitale segna un cambio d'epoca e modifica i rapporti politici, economici e sociali. Come tutte le transizioni prodotte dalle rivoluzioni tecnologiche, la quarta rivoluzione¹ muta il rapporto tra poteri privati e pubblici e richiede un ripensamento dei limiti, delle garanzie e dei controlli che le Costituzioni e gli ordinamenti giuridici sono chiamati a definire. All'interno di questo ampio scenario, la riflessione che segue vorrebbe cercare di indagare il mutamento dei poteri istituzionali alla luce dell'introduzione di strumenti di tecnologia digitale nelle istituzioni pubbliche e l'impatto che la digitalizzazione ha sull'assetto pluralistico ed autonomistico dell'ordinamento repubblicano². Le tecnologie digitali, infatti, «da strumento operativo del potere pubblico, sono divenute caratteristica intrinseca del potere stesso»³. Tale indagine sarà particolarmente rivolta a indagare il mutamento dell'esercizio delle competenze legislative e dell'amministrazione delle funzioni nell'ordinamento interno, con riferimento alla sempre più rilevante normativa europea.

Proprio dall'Unione sono giunte disposizioni di rilievo nell'ambito della regolazione del digitale – si pensi recentemente al regolamento sull'intelligenza artificiale⁴ – ma anche programmi di sviluppo delle tecnologie digitali in ambito pubblico: il “peso” dell'Agenda digitale europea è sempre più determinante per le politiche nazionali e riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale come si evidenzierà in seguito. Da ultimo, ingenti risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁵ - declinazione del *Next Generation EU* – sono state investite nella ‘transizione digitale’ quale missione trasversale⁶.

Si vorrebbe far emergere come, nell'ordinamento interno, la transizione digitale abbia inciso nel rapporto tra Stato e autonomie e sia destinata a farlo sempre più mediante le misure previste dal PNRR: le Regioni e gli enti locali, infatti, sono ampiamente coinvolti dal

¹ L. FLORIDI, *La rivoluzione dell'informazione*, Torino, Codice edizioni, 2012; ID., *Etica dell'intelligenza artificiale. Sviluppi, opportunità, sfide*, Milano, Raffaello Cortina, 2022.

² In questo scritto sono solamente accennati i profili attinenti all'influenza dei poteri digitali privati. Sul tema si rinvia a O. POLLICINO, *Potere digitale*, in M. CARTABIA - M. RUOTOLO, *Potere e Costituzione. Enciclopedia del diritto: i tematici*, Giuffrè, Milano, 2023, 410-446; in relazione ai poteri digitali privati nel contesto cittadino, ci si permette di menzionare: A. MICHIELI, *Città e capitalismo delle piattaforme*, in F. PIZZOLATO - G. RIVOSECCHI - A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo Stato*, Giappichelli, Torino, 2022, 335-349.

³ E. D'ORLANDO - G. ORSONI, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n.2/2023, 279.

⁴ *Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale*. Per una lettura contestuale della normativa europea: D. MARTIRE, *Intelligenza artificiale e Stato costituzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2022. Circa le implicazioni della regolazione dell'intelligenza artificiale nell'ambito della pubblica amministrazione, particolarmente con riguardo al diritto alla *privacy*: S. CAL, *Il quadro normativo vigente in materia di IA nella pubblica amministrazione (CAD, GDPR, IA ACT)*, in E. BELSARIO - G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pisa, Pacini Editore, 2023; M. G. PELUSO, *Intelligenza artificiale e tutela dei dati. Prospettive critiche e possibili benefici per una governance efficace*, Milano, Giuffrè, 2023.

⁵ *Piano nazionale di ripresa e resilienza #Nextgenerationitalia* (d'ora in poi: PNRR) in <https://italiadomani.gov.it/content/dam/soegi-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>

⁶ La digitalizzazione è una componente trasversale al Piano che trova una specifica collocazione nella prima delle due aree di intervento della componente n. 1 “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA” che fa parte della Missione 1 “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo” del PNRR. Per la Missione 1 sono stati previsti investimenti per 222,1 miliardi di euro di cui 9,75 per la «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.».

Piano nei processi di digitalizzazione e sono anche le istituzioni che sperimentano le conseguenze reali dei processi di trasformazione digitale. Esse, infatti, si trovano ad amministrare l'economia delle piattaforme e hanno la possibilità di raccogliere, utilizzare e condividere un numero crescente di dati, mediante i quali comprendere i territori e orientare la legislazione e le scelte amministrative⁷.

Alla luce di tali premesse, il contributo si propone di analizzare l'architettura della *governance* pubblica dell'innovazione digitale e di mettere in evidenza come la 'materia' del coordinamento informatico dei dati (ex art. 117, c. 2, l. r) Cost.), sempre più rilevante per l'offerta di servizi pubblici e la tutela dei diritti, se non inserita in un chiaro progetto di collaborazione multilivello, possa ridefinire le competenze legislative e le funzioni amministrative per via 'tecnica'.

2. Il coordinamento 'digitale' dopo la riforma del Titolo V

Il legislatore nazionale ha orientato i processi di digitalizzazione della PA a partire dagli anni '80 e, in modo sistematico, all'inizio degli anni '90, con l'istituzione dell'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA, con la legge n. 421 del 23 ottobre 1992 e con il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, sull'informatizzazione degli uffici pubblici).

La riforma costituzionale del 2001 ha ulteriormente dato impulso alla digitalizzazione – non efficacemente perseguita nel decennio precedente poiché limitata all'introduzione di supporti digitali, piuttosto che a un ripensamento complessivo dell'amministrazione in senso digitale⁸ – poiché ha riconosciuto la rilevanza della materia digitale affidando allo Stato la competenza esclusiva in materia di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione nazionale, regionale e locale» (art. 117, comma 2, lett. r), Cost.).

Pur riconoscendo espressamente allo Stato l'esercizio di tale 'attività' di coordinamento, il legislatore costituzionale non ha fornito indici interpretativi significativi nei lavori preparatori alla riforma⁹, tali da poter disegnare una linea di demarcazione con altre competenze tra cui, in particolare, quella esclusiva delle Regioni in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali.

L'interpretazione letterale della lettera r), del comma 2, dell'art. 117, pare, d'altra parte, orientare l'ermeneutica della disposizione verso un coordinamento 'tecnico'¹⁰ dello Stato,

⁷ G. COMAZZETTO - A. MICIELLI, *Lo sviluppo e l'evoluzione della smart city e il futuro dell'autonomia locale*, in M. DORIA - F. PIZZOLATO - A. VIGNERI (a cura di), *Il protagonismo delle città. Crisi, sfide e opportunità nella transizione*, Bologna, il Mulino, 2024.

⁸ F. COSTANTINO, *Open Government*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, Torino, Utet, 2015.

⁹ M. PIETRANGELO, *Brevi note sul "coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2/2004, 43.

¹⁰ M. GIGANTE, *L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1744 ss.

secondo i principi di sussidiarietà e leale collaborazione¹¹, finalizzato a rendere possibile la circolazione del patrimonio informativo tra gli enti dei diversi livelli territoriali.

Anzitutto la disposizione fa riferimento – su un piano paritario – alla gestione informativa, statistica e informatica dei dati e, pertanto, si pone in esplicita continuità con la gestione del patrimonio informativo – che fin dalla sua costituzione è stato gestito da ISTAT – al fine di garantire il flusso delle informazioni mediante l'utilizzo degli strumenti informatico-digitali.

La disposizione introduce, inoltre, una limitazione dell'oggetto del coordinamento poiché fa riferimento ai dati: sembra pertanto evidente che il legislatore costituzionale non abbia inteso comprendere entro la competenza statutale anche i *software*, le piattaforme e ogni altro strumento informatico, ma solamente l'organizzazione della circolazione del patrimonio informativo.

Inoltre, riferendosi ai dati «dell'amministrazione nazionale, regionale e locale», si ritiene che la lettera r) faccia riferimento all'attività di coordinamento finalizzata al fluire dei dati 'tra' gli enti dei diversi livelli di governo. Pertanto, tale attività può eventualmente determinare la gestione informatica dei singoli enti solo nella misura in cui tali interventi abbiano un'immediata incidenza sul complessivo sistema di trasmissione e comunicazione dei dati.

Alla luce di tali rilievi, una lettura testuale della disposizione parrebbe limitare l'attività di coordinamento tecnico-informatico entro confini specifici, inerenti al flusso – e non all'organizzazione infrastrutturale – dei dati costituenti il patrimonio informativo pubblico. L'interpretazione così formulata non ha trovato riscontro nella prassi, per l'assenza di una delimitazione dell'oggetto e della *governance* della digitalizzazione che la dottrina aveva auspicato, onde prevenire conflitti e uno sviluppo disarmonico dell'amministrazione digitale. Infatti, fin dalla riforma del Titolo V appariva prevedibile che la gestione dell'apparato informatico si sarebbe potuta spingere oltre i confini del mero coordinamento tecnico, incidendo direttamente e trasversalmente sulle competenze e sulle funzioni delle Regioni e degli enti locali.

3. Dalla gestione dei dati alla digitalizzazione: il coordinamento da 'attività' a 'materia'

Provando a schematizzare l'evoluzione della digitalizzazione dell'amministrazione, si può affermare che essa ha vissuto essenzialmente due fasi dopo la riforma del Titolo V: la prima ebbe avvio con l'approvazione del Codice dell'Amministrazione digitale (d'ora in avanti CAD; decreto legislativo n. 82 del 7 marzo 2005); la seconda, iniziata con le profonde innovazioni introdotte dalla riforma dell'amministrazione del 2015 (cd. Madia; legge n. 124

¹¹ R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/2001.

del 7 agosto 2015), è proseguita con le recenti riforme del CAD introdotte durante la fase più acuta della diffusione della pandemia e con le misure del PNRR.

La prima fase fu caratterizzata dal passaggio graduale del patrimonio informativo da supporti quasi esclusivamente cartacei e non comunicanti – poiché gestiti dalle singole amministrazioni – a strumenti e applicazioni digitali che hanno reso possibile una più significativa interoperabilità dei dati. L'attività di coordinamento in campo informatico dello Stato era finalizzata al trasferimento dei contenuti informativi dai supporti cartacei ai sistemi digitali. In tale contesto, il coordinamento dello Stato era «rivolto a realizzare una comunanza di linguaggi, affinché la moltitudine di soggetti toccati dal flusso informativo po[tesse] esprimersi con un unico idioma»; esso postulava «altresì la formulazione di discipline idonee alla raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati con identiche modalità e opera[va] infine per creare condizioni di ottimale comunicabilità fra gli operatori e i sistemi da loro utilizzati»¹².

La prima fase di sviluppo dell'amministrazione digitale fu caratterizzata da un coordinamento 'di principio' dello Stato che diede la possibilità alle Regioni e agli enti locali di sviluppare uno sperimentalismo 'di dettaglio' sia legislativo, sia nell'organizzazione digitale locale e regionale. La legislazione regionale in materia di organizzazione digitale degli uffici ebbe un certo rilievo, con l'approvazione di leggi quadro, di agende digitali, di interventi sul procedimento amministrativo e sulla trasparenza, in particolare in materia turistica e sanitaria¹³. Alle Regioni era riconosciuto «un significativo spazio di disciplina legislativa, sia in via generale in materia di digitalizzazione pubblica che con approcci 'settoriali' nelle diverse materie di competenza (residuale o concorrente) delle maggiori autonomie territoriali»¹⁴. La differenziazione 'effettiva' si realizzò soltanto in parte mediante la legislazione regionale; essa trovò impulso nell'esercizio concreto delle funzioni, in un contesto di "abbandono" da parte dello Stato dei processi di digitalizzazione¹⁵. All'attivazione degli enti locali, infatti, fece da contraltare la mancanza di una efficace "regia" nazionale, così da rendere il sistema infrastrutturale digitale «quantomeno per l'area pubblicistica (...) arretrato, frammentato, non comunicante»¹⁶.

Le autonomie avviarono numerose – e, in larga parte, efficaci – iniziative per lo sviluppo della dimensione digitale, in particolare nella raccolta e l'utilizzo dei dati¹⁷, anche nella logica

¹² F. M. LAZZARO, *Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2011, 676. In tal senso, coeva all'introduzione del CAD ed espressiva del nuovo indirizzo fu la modifica dell'art. 3-bis della legge n. 241/1990 secondo cui «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche incentivano l'uso delle tecnologie nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati».

¹³ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2015.

¹⁴ E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2018, 698.

¹⁵ E. CARLONI, *La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2023, 301.

¹⁶ A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2021, 513.

¹⁷ Si segnalano, tra le numerose iniziative regionali e a titolo di esempio, due programmi che hanno inteso promuovere l'apporto degli enti locali: «Open Data per gli Enti Locali» della Regione Lombardia che ha creato, insieme ai comuni lombardi, un paniere di dati pubblici locali, preso a modello dal 4° Piano d'azione nazionale per l'*open government* 2019-2021: <https://dati.lombardia.it/>; la strategia digitale dell'Emilia-Romagna «Data Valley Bene Comune» che ha previsto la valorizzazione delle Agende Digitali Locali: <https://digitale.regione.emilia-romagna.it/dvbc>. Si veda

di assecondare l'emergente paradigma di 'città intelligente' (*smart city*)¹⁸. Lo sviluppo dei processi di digitalizzazione "dal basso" indussero peraltro le autonomie – prive delle risorse infrastrutturali adeguate e, dunque, in posizione di subalternità¹⁹ – a ricorrere al mercato per richiedere alle grandi società informatiche non solo di fornire, ma di plasmare servizi digitali, con molteplici rischi quali: l'improvvisazione e la discontinuità di sistemi forniti perché non aggiornati con continuità; inoltre, l'affidamento alle società private digitali non solo della fornitura di servizi digitali, ma anche della progettazione, dell'erogazione e del controllo dei servizi stessi.

Nella seconda fase dello sviluppo dell'amministrazione digitale, il quadro normativo e la gestione 'materiale' del digitale sono profondamente mutati, in ragione dell'evoluzione delle tecnologie digitali. Rispetto allo stato di sviluppo delle tecnologie digitali che il legislatore costituzionale aveva innanzi nel 2001, infatti, l'utilizzo delle applicazioni informatiche ha reso possibile o meno ai cittadini di usufruire dei servizi e alle amministrazioni di essere messe nelle condizioni di erogarli. In tal senso, è paradigmatica l'evoluzione della gestione del patrimonio informativo: oggi l'utilizzo di *dataset* non è più attività di compilazione di cataloghi di dati, ma strumento attraverso cui i dati divengono accessibili, possono essere diffusi e trasformati e, con essi, possono essere garantiti e promossi diritti²⁰.

Alla luce della crescente importanza delle tecnologie informatiche e digitali, le recenti riforme dell'amministrazione pubblica hanno cercato di introdurre alcuni principi, in parte di derivazione europea, come il *digital first*, l'accesso unitario ai servizi, la standardizzazione e la trasparenza perseguendo l'obiettivo dell'*open government*. L'amministrazione pubblica si è progressivamente strutturata per rendere i propri servizi mediante l'utilizzo di dispositivi digitali o integralmente in modalità digitale. Si pensi, a titolo di esempio, alla recente modifica dell'art. 3-bis della legge n. 241 del 7 agosto 1990, da parte della legge n. 120 del 11 settembre 2020, secondo cui «le amministrazioni pubbliche *agiscono* mediante strumenti informatici e telematici» e non più, come recitava il previgente testo emendato nel 2005, *incentivano* l'uso delle tecnologie. La PA è dunque chiamata a utilizzare gli strumenti digitali e a progettare l'erogazione dei propri servizi mediante le nuove tecnologie.

Al crescere dell'importanza del digitale e al moltiplicarsi degli strumenti, il coordinamento informatico statale si è modificato in due direzioni: in primo luogo, la materia oggetto dell'attività di coordinamento non è rimasta confinata alla gestione dei dati, ma concerne oggi la digitalizzazione dell'amministrazione e, dunque, l'organizzazione della

anche il diffuso utilizzo delle nuove tecnologie nel procedimento legislativo regionale che, in taluni casi, ha prodotto risultati innovativi e di rilievo: M. PIETRANGELO, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022.

¹⁸ Per un profilo amministrativo delle *smart city*: E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in «Foro amministrativo», n. 4/2015; quanto ai profili legati allo sviluppo democratico delle città intelligenti ci si permette di rinviare a A. MICIELLI, *Smart city: verso l'autogoverno digitale?*, in C. BUZZACCHI - P. COSTA - F. PIZZOLATO (a cura di), *Technopolis. La città sicura tra mediazione giuridica e profetia tecnologica*, Giuffrè, Milano, 2019, 175-194.

¹⁹ A. NATALINI, *Come il passato influenza la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2022, 95 ss.

²⁰ U. FANTIGROSSI, *I dati pubblici tra Stato e mercato*, in *Amministrare*, n. 1-2/2007, 277-294.

stessa, coinvolgendo anche materie di competenza regionale²¹ e orientando la modalità di erogazione dei servizi degli enti locali; inoltre, si è assistito al passaggio da un esercizio del coordinamento debole e di abbandono da parte dello Stato, a uno forte e accentrato.

Particolarmente a seguito dell'adozione di provvedimenti durante l'emergenza pandemica, l' 'attività' di coordinamento informatico è mutata nella 'materia' della digitalizzazione, assumendo una valenza ampia e trasversale per l'organizzazione dei pubblici poteri e del rapporto tra pubblico e privato.

Tale mutamento è avvenuto per via di fatto poiché, sul piano legislativo, il Codice dell'Amministrazione Digitale definisce l'attività di coordinamento entro i limiti di un'azione volta all'armonizzazione dei sistemi informatici. L'articolo 14 del CAD sancisce infatti: «In attuazione del disposto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime». Il tenore letterale di tale disposizione indica come il ruolo dello Stato sia – apparentemente – circoscritto alla produzione di regole tecniche per la gestione dei soli dati e per il loro scambio. Il secondo comma dell'articolo 14, inoltre, dopo aver ribadito la centralità della Conferenza unificata tra Stato Regioni ed enti locali nella *governance* pubblica dei dati, sottolinea come lo Stato debba favorire «l'adozione di infrastrutture e standard che riducano i costi sostenuti dalle amministrazioni e migliorino i servizi erogati». Dalla lettura della menzionata disposizione legislativa si dovrebbe dedurre un'attività dello Stato di “regia” e supporto alla *governance* dei dati finalizzato all'interoperabilità e alla connessione dei flussi informativi. L'attività statale così enucleata sarebbe coerente con la lett. r), del c. 2, dell'art. 117 Cost., che, come è stato sottolineato, fa riferimento soltanto all'organizzazione del flusso dei dati.

Viceversa il coordinamento statale – con le modifiche al CAD intervenute negli ultimi anni e in contrasto con il menzionato art. 14 – si è significativamente ampliato.

Quanto al profilo dell'oggetto della materia, le disposizioni legislative e i provvedimenti amministrativi statali non si sono limitati al coordinamento del flusso dei dati, ma – o per imposizione o per attrazione – hanno definito la gestione tecnologico-digitale degli strumenti attraverso cui i dati sono trattati. Inoltre, l'attività di coordinamento dello Stato è divenuta nel tempo sempre più stringente nel definire l'utilizzo delle piattaforme e degli applicativi abilitanti: «l'uniformità passa, in questo contesto, anzitutto per la definizione di piattaforme comuni all'interno del sistema pubblico: sul lato dei servizi digitali, sul lato dell'accesso e della identificazione, sul lato delle forme di pagamento, e così via»²². Il coordinamento sembra essere mutato da attività 'tecnica' di supporto per garantire il flusso

²¹ Sia nelle Regioni a statuto ordinario che in quelle a statuto speciale: E. D'ORLANDO - P. COPPOLA, *La dimensione digitale dell'autonomia speciale, tra uniformità e differenziazione*, in *Federalismi.it*, n. 32/2023.

²² E. CARLONI, *La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica*, cit., 310.

informativo digitale, a vera e propria materia ‘trasversale’ capace di incidere materialmente nell’esercizio di competenze e funzioni delle Regioni e delle autonomie locali. Così l’originaria attività di coordinamento, che nei primi anni duemila era stata pensata per armonizzare i linguaggi nella transizione dalla dimensione cartacea a quella informatica dei dati e delle informazioni, ha mostrato la sua “elasticità” «che ne ha permesso un utilizzo che appare progressivamente sempre più orientato nel senso di condizionare in senso unitario la complessiva materia della digitalizzazione pubblica»²³. Si può affermare che il ‘coordinamento’ sia stato utilizzato quale strumento di accentrimento²⁴.

In materia di digitalizzazione a livello locale, la contrazione delle risorse e l’incerta attribuzione delle funzioni hanno posto le autonomie locali in stato di inferiorità e condotto all’impossibilità di sviluppare strategie significative sul piano operativo, soprattutto in merito ad alcune funzioni meno appetibili dal mercato (come i servizi sociali) oppure alle funzioni proprie che sono prevalentemente esercitate tramite strumenti digitali. Inoltre, la digitalizzazione ha di fatto “sgravato” i Comuni dall’esercizio di alcune funzioni, tra cui quelle della tenuta del catasto e dei registri di stato civile, che sono gestite da banche dati statali²⁵. Altre funzioni, come i servizi in materia statistica, sono esercitate sempre più tramite piattaforme ‘abilitanti’ dello Stato (App IO, PagoPA); inoltre alcuni servizi, come la gestione dei rifiuti e dei trasporti, sono resi da società *in house* o multiservizi che si avvalgono degli strumenti digitali forniti dalle multinazionali digitali, anche grazie ad appalti innovativi (si veda, per esempio, il progetto *Mobility as a Service for Italy*). Complessivamente le strategie di digitalizzazione e, in particolare, di implementazione dell’intelligenza artificiale sono orientate al «potenziamento delle infrastrutture»²⁶ digitali nazionali da applicarsi nei contesti territoriali.

Quanto alle riforme della *governance* della transizione digitale, il legislatore ha conferito allo Stato sempre più incisive attribuzioni in merito alla digitalizzazione. Importanti funzioni sono state attribuite in generale al Governo e, più specificatamente, all’Agenzia per l’Italia Digitale (d’ora in avanti AgID) e al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio²⁷. All’Agenzia per l’Italia Digitale, infatti, sono affidati i compiti di «programmazione e coordinamento delle attività delle amministrazioni per l’uso delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, mediante la redazione e la successiva verifica dell’attuazione del Piano triennale per l’informatica nella pubblica amministrazione contenente la fissazione degli obiettivi e l’individuazione dei principali interventi di sviluppo e gestione dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche» (art. 14-bis). Come si

²³ E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, cit.

²⁴ Uno scivolamento non dissimile a quanto avvenuto con il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: si veda G. RIVOCCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 2/2022, 341-388.

²⁵ A sensi dell’art. 62 CAD, l’Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr) è subentrata «alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all’estero tenute dai comuni».

²⁶ Così si esprime la *Strategia italiana per l’intelligenza artificiale 2024-2026*, elaborato da un Comitato di esperti per supportare il Governo italiano, in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-07/Strategia_italiana_per_l_Intelligenza_artificiale_2024-2026.pdf

²⁷ S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall’esperienza della Regione Piemonte*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, n. 4/2019, 1121 ss.

dirà, il PNRR ha completato il processo di verticalizzazione della *governance* del digitale che era in atto da tempo, conferendo alle norme tecniche di AgID e del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio un'efficacia non meramente orientativa verso l'armonizzazione, ma anche prescrittiva in termini di linguaggi e gestione degli strumenti digitali.

Con le più recenti modifiche del CAD «si esalta il valore delle linee guida emanate dall'AgID, prima indicate come regole tecniche, in quanto strumento di regolazione più flessibile e, quindi, di più rapida adozione rispetto a quest'ultime»²⁸. Peraltro i documenti tecnici di AgID si sono moltiplicati e i piani nazionali per la digitalizzazione, con una disciplina sempre più specifica, si sovrappongono a quelli locali²⁹. Si pone, inoltre, il problema della collocazione delle linee guida nell'ambito delle fonti. Le linee guida, infatti, possono essere considerate atti amministrativi generali o «di regolazione»³⁰; atti vincolanti³¹, con valenza *erga omnes*, che la giurisprudenza amministrativa inquadra come atti «di regolazione seppur di natura tecnica, con la conseguenza che sono giustiziabili dinanzi al giudice amministrativo»³². Tali regole tecniche non si limitano a favorire l'interoperabilità dei dati, ma plasmano l'intero complesso delle politiche di digitalizzazione e incidono sul sistema dei diritti e dei doveri – complessivamente investito dalla trasformazione digitale³³ –, sulle funzioni amministrative delle autonomie locali e delle Regioni e sul riparto di competenze legislative.

All'accentuazione del ruolo dell'AgID corrisponde una debole differenziazione regionale e locale. Il già menzionato articolo 14 del CAD, infatti, riconosce alle Regioni un ruolo di 'promozione territoriale' della digitalizzazione (comma 2-bis) e individua gli enti regionali e locali come 'implementatori' delle strategie iscritte nelle linee guida AgID (comma 2-ter)³⁴. Pertanto, si può affermare che il CAD qualifichi gli enti substatali come 'attuatori' del coordinamento tecnico statale. Si pensi, ad esempio, all'incidenza uniformante dell'art. 13-bis del CAD in cui è previsto che, «al fine di favorire la digitalizzazione della pubblica amministrazione e garantire il necessario coordinamento sul piano tecnico delle varie

²⁸ I. MACRÌ, *CAD: alcuni profili di miglioramento*, in *Azienditalia*, n. 7/2021.

²⁹ Al di là – e talvolta in sovrapposizione al dettato del Codice dell'amministrazione digitale – si collocano alcuni Piani nazionali che toccano la "materia" digitale, tra cui: Piano d'azione nazionale per l'*open government*; Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione: Italia digitale 2026. Strategie e iniziative per il digitale del Piano nazionale di ripresa e resilienza; Piano Operativo della Strategia Nazionale per le competenze digitali; Iniziativa strategica nazionale Repubblica Digitale; la Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese 2025. Oltre a questi piani, a reggere l'architrave dello sviluppo digitale sono le "Agende digitali" nazionali, locali e delle singole amministrazioni. Negli ultimi anni, infatti, ogni amministrazione ha proceduto a riorganizzare i propri servizi integrando le tecnologie digitali: si pensi ai piani per l'*e-Health* oppure alla "scuola digitale".

³⁰ M.C. ROMANO, *Atti amministrativi generali*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 491 ss.

³¹ Atti assimilabili a quelli dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) su cui si veda il parere n. 855 del 1 aprile 2016 del Consiglio di Stato. Per una ricostruzione della natura delle linee guida ANAC: V. DESANTIS, *Le linee guida nel «sistema» delle fonti del diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023; M. CHIARELLI, *La soft regulation e il caso delle nuove linee guida ANAC*, in *Federalismi.it*, 3, 2019; C. DEODATO, *Nuove riflessioni sull'intensità del sindacato del giudice amministrativo. Il caso delle linee guida dell'ANAC*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

³² I. MACRÌ, *CAD: alcuni profili di miglioramento*, cit.

³³ M. LUCIANI, *Relazione conclusiva*, in *La rivista «Gruppo di Pisa»*, n. 3/2021, 5.

³⁴ Su questi aspetti: S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit.

iniziative di innovazione tecnologica», tutte le amministrazioni pubbliche³⁵ debbano progettare, realizzare e sviluppare «i propri sistemi informatici e servizi digitali, in coerenza con gli obiettivi dell’agenda digitale italiana ed europea e nel rispetto del codice di condotta tecnologica adottato dal Capo dipartimento della struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale, e il nucleo per la sicurezza cibernetica».

4. Il coordinamento informatico dei dati nella giurisprudenza costituzionale

L’interpretazione della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento informativo e informatico dei dati ha rafforzato l’accentramento statale che legislazione e prassi hanno assecondato.

Nelle prime pronunce dopo la riforma del Titolo V, la Corte aveva offerto un’interpretazione restrittiva del ‘coordinamento’ sia in termini di oggetto che di tipologia di intervento statale. Nella sentenza della Corte costituzionale del 10 gennaio 2004, n. 17, pur comprendendo entro la materia di cui alla lettera r) anche «i profili di qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica», il Giudice delle leggi statuiva che il coordinamento informatico doveva considerarsi come «meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione». La Corte intendeva esplicitamente inserire la “nuova” materia nel filone della giurisprudenza in merito al «coordinamento tecnico» in materia statistica³⁶ che prevedeva l’intervento dello Stato mediante direttive, al fine di garantire «quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall’art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili» (così la sentenza della Corte costituzionale dell’11 febbraio 1988, n. 214).

Dalle prime pronunce, d’altra parte, emergeva il potenziale estensivo della competenza in materia di coordinamento. La sentenza della Corte costituzionale del 20 gennaio 2004, n. 36, aveva a oggetto gli obblighi informativi in materia finanziaria che il c. 13, dell’art. 24 della legge n. 448 del 28 dicembre 2001 poneva in carico alle Regioni, in favore dello Stato e, in particolare, del Ministero delle finanze. La ricorrente Regione Emilia-Romagna aveva eccepito che tale disposizione violasse il potere regolamentare regionale in merito alle modalità di formazione e trasmissione delle informazioni, rientrando nella materia di

³⁵ Ovvero quelle di cui all’art. 1, c. 32, del d.lgs. n. 165/2001: «le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti i del Servizio sanitario nazionale, l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto continuano ad applicarsi anche al CONI».

³⁶ Corte cost., sent. n. 924/1988 e n. 242/1989.

competenza concorrente del ‘coordinamento della finanza pubblica’. La Corte, invece, argomentò come gli obblighi informativi in discussione rientrassero nella materia del coordinamento informativo, di competenza esclusiva statale. Tale riconduzione degli obblighi informativi in ambito finanziario nell’alveo dell’attività di coordinamento informativo e informatico fece emergere la trasversalità della materia in parola, «potendo i flussi informativi tra le amministrazioni avere ad oggetto dati afferenti ai più disparati ambiti dell’azione amministrativa»³⁷.

Le due sentenze citate intesero limitare la competenza entro un coordinamento di natura eminentemente tecnica. Tale interpretazione del coordinamento – in ragione dell’assenza di confini della materia di nuovo conio e dalla tipologia di strumenti informatici oggetto delle impugnative – aveva eccessivamente svalutato il rilievo politico degli indirizzi tecnici che – in tempi recenti – hanno mostrato la loro valenza potenzialmente intrusiva e rilevante mediante gli strumenti digitali.

La Corte iniziò a occuparsi anche della modalità di esercizio della leale collaborazione nel settore dello sviluppo digitale delle amministrazioni. Alcune pronunce più risalenti – sentenze della Corte costituzionale del 12 gennaio 2005, n. 31 e n. 35 – tenteranno di tracciare una distinzione tra le norme che, pur rientrando entro la competenza in merito al coordinamento informativo e informatico, incidevano in concreto sull’organizzazione delle Regioni e degli enti locali³⁸ e pertanto richiedevano l’intesa – e non solamente il parere della Conferenza unificata – e le disposizioni che esprimevano soltanto l’esigenza unitaria di uniformità tecnica³⁹ per le quali era sufficiente il parere.

Con la sent. n. 31/2005, la Corte vagliò la legittimità della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 27 dicembre 2002) che introduceva un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni. Il Fondo era gestito dal Governo – in particolare dal Ministro per l’innovazione e le tecnologie – e la Regione Emilia-Romagna impugnò la normativa perché vi ravvisava un’ingerenza nella materia dell’organizzazione amministrativa della Regione. La Corte, pur ribadendo che la competenza esclusiva in materia di coordinamento informatico poteva avere una «effettiva incidenza» sulla «organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali», statuì che tale incidenza non doveva considerarsi lesiva delle competenze regionali «nei limiti in cui siano garantite adeguate procedure collaborative». In ragione di ciò, la Corte censurò la legge impugnata per violazione del principio di leale collaborazione, in quanto adottata previa consultazione. Infatti, nel caso di incidenza nell’organizzazione della Regione, la Corte riconosceva la necessità di stipulare un’intesa poiché la «previsione del mero parere non costituisce, nella specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale

³⁷ M. PIETRANGELO, *Brevi note sul “coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”*, cit., 48.

³⁸ La Corte afferma che queste norme debbono presentare «un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull’esercizio concreto delle funzioni nella materia dell’“organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali”»: così Corte Cost., n. 31/2005, p. 2.6.

³⁹ Norme che introducono «la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione e di trasmissione di dati [...] che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria»: così Corte Cost. n. 35/2005, p. 4.

collaborazione»; le norme impugnate, infatti, pur riconducibili alla materia del coordinamento informatico, presentavano un «contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali» che «rende[va] necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa».

La prima giurisprudenza costituzionale aveva, dunque, trovato consolidamento nella previsione di un coordinamento tecnico statale che, qualora incidente sull'organizzazione regionale, doveva essere preventivamente sottoposto all'intesa con le Regioni. Tale orientamento, di lì a poco, mutò e il Giudice delle leggi ritenne sufficienti i pareri ai fini del rispetto del principio di leale collaborazione⁴⁰. Nel caso definito con la sentenza n. 50 del 2005, i ricorsi regionali avevano a oggetto le disposizioni della legge n. 30 del 14 febbraio 2003 (legge Biagi, Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2006 che prevedevano l'introduzione di un sistema informativo statale sul mercato del lavoro (Borsa continua nazionale del lavoro e monitoraggio statistico). Le Regioni Emilia-Romagna e Basilicata impugnarono le predette disposizioni ritenendo che uno strumento come la Borsa rientrasse nella materia concorrente della 'tutela del lavoro' e non nel 'coordinamento informatico'. La Corte non accolse le tesi delle ricorrenti poiché riconobbe che la previsione di un sistema informatico statale non impedisse alle Regioni di svolgere un'attività di monitoraggio autonoma e, inoltre, riconobbe come l'introduzione di una banca dati nazionale fosse funzionale alla finalità che il legislatore intendeva perseguire: «la conduzione diretta del sistema informativo statistico e informatico – dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale – costituisce il mezzo più idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato»; la banca dati nazionale era quindi «uno strumento volto proprio a garantire un'efficace azione per soddisfare il diritto al lavoro, che, solo in quanto istituito a livello nazionale, può assicurare l'eliminazione di ogni barriera alla libera circolazione dei lavoratori sull'intero mercato del lavoro». La Corte giunse a un'interpretazione funzionale del coordinamento che, se idoneo a raggiungere gli scopi e a tutelare i diritti individuati dal legislatore nazionale, ben poteva essere oggetto di interventi statali, senza previa intesa con le Regioni. Il coordinamento diventava una «competenza di fine»⁴¹ e dunque assumeva un carattere prevalentemente finalistico: la materia pertanto non era individuata come ambito di competenza predefinito, ma piuttosto come attribuzione funzionale all'attività da svolgere⁴².

Più recentemente, la Corte ha compiuto un passo ulteriore verso l'attrazione statale della materia, in considerazione anche della dimensione oramai sovranazionale dell'Agenda

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 35/2005 e n. 50/2005.

⁴¹ S. ROSSA, *Open data e amministrazioni regionali e locali. Riflessioni sul processo di digitalizzazione partendo dall'esperienza della Regione Piemonte*, cit.

⁴² M. PIETRANGELO, *Brevi note sul "coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"*, cit., 35.

digitale italiana che deriva da quella europea⁴³. Il giudice delle leggi, infatti, con la sentenza del 9 novembre 2016, n. 251, sulla riforma della Pubblica Amministrazione (cd. Madia), ha conferito la piena competenza in materia di digitalizzazione allo Stato. La Corte ha rigettato le questioni sollevate dalla Regione Veneto riguardo alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana, ritenendo che le disposizioni contestate, pur intrecciandosi con materie di competenza regionale tra cui l'organizzazione amministrativa regionale e il turismo, potevano ricondursi «in via prevalente» alla competenza statale in tema di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale regionale e locale. Secondo la Corte, le disposizioni della riforma della PA «sono anzitutto strumentali per “assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione” (sentenza n. 17 del 2004; nello stesso senso, fra le altre, sentenze n. 23 del 2014 e n. 46 del 2013). Assolvono, inoltre, all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi su tutto il territorio nazionale, nell'accesso ai dati personali, come pure ai servizi, esigenza che confina anche con la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni. Tanto basta per confermare la piena competenza dello Stato, coerente con l'impegno, dallo stesso assunto, di uniformarsi alle indicazioni provenienti dall'Unione europea».

Nel citato passaggio – connotato da «sbrigatività argomentativa»⁴⁴ – la Corte ha abbandonato il tracciato che, fino ad allora, aveva ricondotto il coordinamento informatico entro lo sviluppo della comunanza dei linguaggi e della comunicazione dei dati, riconoscendo la prevalenza delle ragioni dell'unitarietà dei linguaggi tecnici⁴⁵. La sentenza, infatti, ha tramutato il coordinamento informatico nella digitalizzazione, estendendo in modo significativo il contenuto della competenza statale e assumendo l'esigenza uniformemente dell'Agenda digitale europea. Inoltre, ha confermato che lo Stato, per l'esigenza tecnica e l'uniformità degli strumenti tecnologici, può intervenire previo mero parere della Conferenza unificata.

L'evoluzione dell'interpretazione della Corte costituzionale⁴⁶, combinata con le riforme legislative esposte nel paragrafo precedente, ha modificato la natura del coordinamento informatico dei dati che, da “attività” o – se si vuole, da materia quale “attribuzione funzionale” –, sta divenendo progressivamente una vera e propria “materia”, con un ambito di competenza ampio e sempre più trasversale, rendendo più evidente la tensione tra l'organizzazione accentrata dello sviluppo digitale e l'autonomia organizzativa delle Regioni e degli enti locali⁴⁷.

⁴³ D. BOLOGNINO *et al.*, *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, in R. GIORDANO - A. PANZAROLA - A. POLICE - S. PREZIOSI - M. PROTO (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Giuffrè, Milano, 2022, 623-648.

⁴⁴ E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, cit.

⁴⁵ B. PONTI, *Tre scenari di digitalizzazione amministrativa “complessa”: dalla interoperabilità predicata alla standardizzazione praticata*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2023, 607.

⁴⁶ Si vedano, oltre a quelle già menzionate, anche le sentenze Corte cost., nn. 46/2013, 23/2014, 54/2014, 139/2018, 161/2019 e 179/2022.

⁴⁷ E, d'altra parte, anche durante la pandemia non sono mancate iniziative dal basso: il rapporto CNEL 2020 (pubblicato nel 2021) ha messo in luce come oltre l'82% dei Comuni ha dichiarato di aver attivato o consolidato partenariati progettuali per implementare i propri servizi digitali e per far fronte all'epidemia. In CNEL, *Relazione 2020*

Se si osserva l'evoluzione diacronica della transizione digitale, «si coglie bene la spinta crescente alla standardizzazione e all'uniformità, e quindi la limitatezza [...] della differenziazione normativa regionale in questo campo»⁴⁸ e la sempre più vincolante previsione di indirizzi tecnici statali. Non sorprende, dunque, che l'ultima proposta organica di riforma costituzionale – quella Renzi-Boschi, bocciata dagli elettori con il referendum del dicembre 2016 – avesse previsto di riconoscere nella Carta tale evoluzione fattuale, prevedendo la competenza esclusiva dello Stato non solo in merito al «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati», ma anche riguardo ai «processi» e le «infrastrutture e piattaforme informatiche dell'amministrazione statale, regionale e locale».

5. L'ulteriore accentramento a seguito del PNRR: il ruolo degli enti substatali nella *governance* del Piano e nella 'transizione digitale'

L'evoluzione dell'amministrazione digitale descritta e orientata all'accentramento della competenza statale in materia di digitalizzazione si è consolidata nell'ultimo quadriennio, mediante le più recenti novelle del CAD⁴⁹ che hanno accompagnato o anticipato le misure del PNRR.

Da una parte, infatti, l'attrazione statale della materia digitale è stata favorita dall'impostazione generale del PNRR. Come è stato da più parti sottolineato, il Piano – nella sua fase di ideazione – ha sostanzialmente estromesso le autonomie locali e regionali. Con sguardo d'insieme, non si può che concordare con chi ha affermato che «il PNRR si caratterizza per un impianto di tipo *top-down*, nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori»⁵⁰. Senza entrare nel merito delle numerose questioni sollevate dalla dottrina circa il coordinamento tra i diversi livelli di governo e sulla natura giuridica del Piano⁵¹, si può senz'altro rilevare che le autonomie non sono state consultate nel processo ascendente e operano solo in fase attuativa e non progettuale⁵², a maggior ragione a seguito della modifica della *governance* del Piano – a seguito del decreto legge n. 13 del 24 febbraio 2023, convertito dalla legge n. 4 del 21 aprile 2023 – che ha soppresso il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale⁵³.

al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, marzo 2021, in www.cnel.it

⁴⁸ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, cit.

⁴⁹ I. MACRÌ, *CAD: alcuni profili di miglioramento*, cit.

⁵⁰ N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022.

⁵¹ Su cui esaustivamente G. RIVOSECCHI, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in P. BILANCIA, *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, il Mulino, Bologna, 2024.

⁵² U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2022, 65 ss.

⁵³ M. T. POLITO, *L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2024.

Coerentemente con questa impostazione accentrata del Piano, in ambito digitale sono state rafforzate le attribuzioni delle amministrazioni statali.

Oltre alle attribuzioni conferite all'AgID di cui si è parlato, recentemente le funzioni di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale – soprattutto per ciò che concerne la pianificazione e il monitoraggio – sono state attribuite al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, cui spetta anche il compito di assicurare adeguati livelli di sicurezza informatica⁵⁴. Tale scelta è stata operata nell'ambito della riorganizzazione amministrativa finalizzata all'attuazione del PNRR e ne segue la logica accentratrice.

Con le modifiche del CAD introdotte con il decreto legge n. 77 del 31 maggio 2021, permangono in capo ad AgID «poteri di vigilanza, verifica, controllo e monitoraggio sul rispetto delle disposizioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di innovazione tecnologica e digitalizzazione della pubblica amministrazione, ivi comprese quelle contenute nelle Linee guida e nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, e procede, d'ufficio ovvero su segnalazione del difensore civico digitale, all'accertamento delle relative violazioni» (art. 18-bis del CAD), nonché il potere di irrogare sanzioni disciplinari per la violazione degli obblighi di transizione digitale, secondo un procedimento amministrativo che l'Agenzia deve determinare con proprio regolamento⁵⁵.

Il PNRR prevede tra i suoi sei pilastri quello della transizione digitale. Il Piano pone «l'obiettivo di trasformare in profondità la pubblica amministrazione attraverso una strategia centrata sulla digitalizzazione»⁵⁶, in coerenza con il programma di investimento *Next Generation EU* attraverso il quale l'Unione Europea ha posto la trasformazione digitale come uno dei sette fondamentali capi di intervento. Questo obiettivo è fissato come «una necessità trasversale»⁵⁷ ai fini di garantire il buon andamento della P.A. È proprio il carattere 'trasversale' del Piano che, comprensibile dal punto di vista della implementazione degli strumenti digitali, pone alcuni profili problematici con riguardo al potenziale sconfinamento all'interno delle competenze delle autonomie mediante un'impostazione fortemente accentrata dell'erogazione dei servizi e delle soluzioni digitali.

Il PNRR ha previsto investimenti per 9,75 miliardi di euro per progetti in ambito di «Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA». Gli obiettivi per la digitalizzazione sono contenuti nel punto M1C1 del Piano e prevedono: l'abilitazione e la facilitazione al cloud per le PA locali; l'interoperabilità dei dati; la diffusione di servizi digitali avanzati ai cittadini e a semplificare, mediante la digitalizzazione, i procedimenti amministrativi; l'adozione delle applicazioni statali abilitanti (PagoPA, App IO) o l'innesto di piattaforme

⁵⁴ D.l. n. 76/2020, art. 31, che modifica l'art. 14 del d.lgs. n. 82/2005.

⁵⁵ «L'AgID, con proprio regolamento, disciplina le procedure di contestazione, accertamento, segnalazione e irrogazione delle sanzioni per le violazioni di cui alla presente disposizione», art. 18-bis, c. 7, CAD.

⁵⁶ PNRR, cit., 88.

⁵⁷ PNRR, cit., 84 ss.

nazionali per dare attuazione al principio del *once only* (SPID e ANPR)⁵⁸; l'adozione di un programma in tema di trasporti denominato MaaS (*Mobility as Service*)⁵⁹.

Le misure del PNRR che incidono sulle attribuzioni regionali e locali possono essere ricondotte a due tipologie: quelle che prevedono interventi sull'organizzazione e sugli strumenti informatici delle amministrazioni; quelle che incidono più specificatamente sulla *governance* dei dati⁶⁰.

Quanto alle piattaforme, la 'transizione' digitale è indirizzata principalmente a diffondere le applicazioni nazionali presso gli enti substatali. Si pensi alla rapida diffusione di PagoPa, ma anche all'accesso degli enti pubblici – e non solo – all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (d'ora in avanti ANPR) o dei dati relativi all'indice ISEE delle famiglie che permettono di accedere ai dati, coordinando le informazioni, sia ai fini dell'erogazione automatica di servizi (ad esempio, l'Assegno unico e universale per i figli a carico) sia ai fini di verifica e controllo (si pensi all'accesso dei Comuni alla banca dati ANPR per la determinazione automatica dell'ammontare della Tassa sui rifiuti). Si può immediatamente rilevare come gli applicativi forniti dallo Stato incidano su ampio ventaglio di funzioni locali e regionali. In tal senso, sarebbe auspicabile che AgID, più che prescrivere obblighi di adozione di applicazioni per tutte le amministrazioni, fornisca – come in parte già fa – una serie di *kit* o pacchetti digitali che ogni amministrazione possa riutilizzare, con le opportune modifiche, nel proprio contesto territoriale.

Il PNRR riconosce come strategica la gestione innovativa dei dati dell'amministrazione e, per tale ragione, finanzia il progetto di una Piattaforma digitale nazionale dei dati (d'ora in avanti PDND) la cui istituzione era stata in precedenza prevista dal CAD.

L'art. 50 del CAD già riconosceva come le amministrazioni nel loro agire creino dati; imponeva alle amministrazioni di raccogliere e conservare i dati e di renderli fruibili e riutilizzabili alle altre amministrazioni, nonché ai soggetti privati; statuiva che la titolarità del dato non muta in ragione del suo trasferimento ad un altro sistema informativo. Il comma 2-bis dell'articolo 50, inoltre, ha aggiunto un obbligo ulteriore per le amministrazioni, ovvero quello di praticare la *data analysis*: è, infatti, richiesto a tutte le amministrazioni di procedere «all'analisi dei propri dati anche in combinazione con quelli detenuti» da tutta la PA. Tale attività di analisi dei dati è prescritto sia svolta «secondo le modalità individuate dall'AgID con le Linee guida».

⁵⁸ L'art. 27 del d.l. n. 152/2021 ha introdotto alcune misure di semplificazione dei servizi digitali delle PA, in materia di ampliamento delle modalità di accesso al domicilio digitale, in materia di sistemi di pagamento elettronico e di Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR).

⁵⁹ Tredici comuni capoluogo di città metropolitane hanno inviato la propria manifestazione di interesse a entrare a far parte dei primi tre progetti pilota di servizi *Mobility as a Service for Italy* (MaaS) Misura 1.4.6. Le amministrazioni locali possono attuare i progetti come meglio credono, nei limiti e nei contenuti dell'Avviso che il Dipartimento renderà pubblico.

⁶⁰ Possiamo considerare "dati", almeno in questo contesto, una «rappresentazione reinterpretabile di informazioni in modo formalizzato, idoneo alla loro comunicazione, interpretazione od elaborazione»; così definito il "dato" si distingue dall'informazione «essendo quest'ultima il frutto della reinterpretazione di ciò che è rappresentato dal dato»: G. CARULLO, *Dati, banche dati, blockchain e interoperabilità dei sistemi informatici nel settore pubblico*, in D.U. GALETTA - R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale: con le novità del D.L. Semplificazioni (D.L. n. 76/2020 come convertito in legge)*, Giappichelli, Torino, 2020.

Il PNRR ha indicato la PDND come fondamentale per l'attuazione della digitalizzazione (sub-investimento M1C1_1.3.1)⁶¹. Attraverso la Piattaforma gli enti – pubblici e privati – potranno rendere disponibili le proprie informazioni attraverso un catalogo di interfacce digitali (*Application Programming Interface*, di seguito API)⁶². Ai sensi dell'art. 50, c. 2, del CAD, la Piattaforma è gestita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. A supporto tecnico delle amministrazioni territoriali, il PNRR affida al Dipartimento della Funzione pubblica (DFP) e al Ministero per la Transizione Digitale il coordinamento in merito all'omogeneità delle banche dati che dovranno confluire nella PDND. In particolare, al DFP è affidata «la supervisione strategica del processo di reingegnerizzazione delle procedure secondo standard comuni; la loro implementazione anche a livello di amministrazioni periferiche, Regioni ed enti locali; e la gestione di tutti gli aspetti afferenti alla selezione delle risorse umane dotate di adeguate competenze tecniche e la loro qualificazione e riqualificazione»⁶³. Per adempiere a tali funzioni il Dipartimento ha creato un *Transformation team* a supporto delle amministrazioni locali nel percorso di transizione digitale.

All'interno della piattaforma centralizzata, ogni ente pubblico metterà a disposizione i propri dati tramite delle interfacce digitali (API)⁶⁴ conformi agli *standard* dettati da AgID. Le API saranno raccolte in un catalogo comune e consentiranno alle amministrazioni di delegare la gestione di specifiche API a enti capofila e di stipulare accordi di interoperabilità per favorire lo scambio di dati e la collaborazione tra diversi livelli di governo. Tale organizzazione del trasferimento dei dati dovrebbe, nell'intenzione dell'Agenzia, tener conto della «specificità dei territori e dei diversi ambiti entro cui la PA opera attraverso la determinazione di specializzazioni dei contenuti del Catalogo, prevedendo aggregazioni di API a livello territoriale (ad es. su base regionale)»⁶⁵.

L'adozione della PDNP da parte degli enti pubblici non è formalmente obbligatoria, ma di fatto si impone perché la mancata condivisione dei dati nel sistema nazionale comporterà una sanzione per i dirigenti responsabili per il mancato raggiungimento di uno specifico risultato e di un rilevante obiettivo. Inoltre, le recenti Linee guida del Ministero dell'Interno, adottate con circolare n. 73/2023, stabiliscono che l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente potrà essere accessibile a tutti gli Uffici comunali, e non solo agli Uffici anagrafe, a condizione che il Comune abbia preventivamente aderito al PDND. In tal modo i Comuni

⁶¹ L'articolo 50-ter era stato introdotto dal decreto legislativo 13 dicembre 2017, n. 21737 e modificato dal d.l. n. 34/2020 (cd. Decreto rilancio). L'art. 34, del c.d. decreto Semplificazioni ha riscritto quasi interamente la disposizione che è stata oggetto recentemente di revisione da parte del c.d. decreto Semplificazioni-bis.

⁶² La PDND è introdotta anche per conseguire l'obiettivo europeo di istituire uno Sportello unico digitale europeo (*Single Digital Gateway*), secondo quanto previsto dal Regolamento UE 1724/2018. Il quadro europeo «descrive inoltre un modello comune di interoperabilità applicabile a tutti i servizi pubblici digitali, il quale prevede al suo interno la configurazione di quattro livelli di interoperabilità: giuridica, organizzativa, semantica e tecnica»: G. BUTTARELLI, *L'interoperabilità dei dati nella Pubblica Amministrazione*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma Tre-Press, Roma, 2022.

⁶³ PNRR, cit., 55.

⁶⁴ Per *Application Programming Interface* (API) o Interfaccia di programmazione dell'applicazione si indica ogni insieme di procedure /funzionalità /operazioni disponibili al programmatore, di solito raggruppate a formare un insieme di strumenti specifici per l'espletamento di un determinato compito. Si veda in tal proposito le *Linee di indirizzo sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni* di AgID del 04/09/2020, in www.agid.gov.it.

⁶⁵ *Ibid.*, 22.

sono fortemente indirizzati a prendere parte alla nuova Piattaforma per poter proseguire l'implementazione dei servizi digitali.

Gli articoli 50 e 50-ter del CAD sintetizzano l'indirizzo assunto nella *governance* dei dati pubblici. Da una parte, infatti, in applicazione delle normative europee, è sancito il dovere di rendere pubblici e riutilizzabili i dati prodotti dalla amministrazione e, parimenti, in termini organizzativi, è consolidato il ruolo centrale delle linee guida dell'AgID⁶⁶ che debbono essere eseguite da tutti gli enti, anche quelli dotati di autonomia organizzativa, senza la necessaria chiarezza circa la suddivisione delle competenze e delle funzioni amministrative degli enti locali e delle Regioni.

Dall'architettura istituzionale e dalle regole tecniche in merito alla Piattaforma emergono numerosi elementi di criticità che hanno un'incidenza sia sull'organizzazione autonoma degli enti, sia in merito al sistema di diritti e doveri che sono coinvolti e veicolati mediante l'utilizzo dei dati.

Anzitutto, la nuova Piattaforma nazionale dei dati – anche se formalmente complementare a quelle esistenti – sostituisce di fatto i *dataset* regionali che, in vari casi, erano stati sviluppati mediante il coinvolgimento degli enti locali. A tal proposito è criticabile la scelta di veicolare in un'unica piattaforma il patrimonio informativo, in luogo di incentivare la condivisione dei dati presente nelle banche dati esistenti, secondo regole comuni che permettano l'interoperabilità⁶⁷. Inoltre, sotto il profilo informativo, se l'introduzione di una piattaforma unica per i dati ha certamente lo scopo di superare l'attuale frammentazione del settore pubblico⁶⁸ – che oggi conta undicimila *data center* per ventiduemila PA⁶⁹ e la cui articolazione si presenta per “silos” non comunicanti –, da questo “calderone” nazionale è lecito domandarsi quale tipo di restituzione informativa e di lettura dei territori potrà emergere. Un *dataset* unico dei dati locali, infatti, rischia di non essere adeguatamente ed efficacemente alimentato dalle autonomie e di non restituire informazioni attendibili rispetto ai dati raccolti. Non v'è dubbio, infatti, che la raccolta e la catalogazione dei dati incide sull'*output* informativo⁷⁰: non si tratta di una questione meramente tecnica, poiché la gestione del *dataset* incide direttamente su ciò che i cataloghi dicono o non dicono e, pertanto, avrà un'influenza sulla conoscenza degli assetti urbani e sulle decisioni che verranno assunte sulla base dei dati raccolti. La collezione accentrata dei dati, in altri termini, rischia di sfavorire lo sviluppo di ‘informazioni’ per il territorio⁷¹. E

⁶⁶ L'art. 50-ter del CAD novellato nel 2020 affida all'Agenzia per l'Italia Digitale il compito di adottare le Linee guida con cui saranno definiti gli standard tecnologici e i criteri tecnici per la gestione della PDNP, nonché il processo di accreditamento e di fruizione del catalogo API, *Application Programming Interface*. Ma questo senza che siano coinvolte le autonomie, sia nella progettazione che nell'implementazione.

⁶⁷ M. TRESCA, *Big data, open data e algoritmi: i dati al servizio della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2021, 545-557.

⁶⁸ È da notare che tale frammentazione sta comportando anche ritardi nell'acquisizione dei dati circa l'andamento dell'attuazione dei progetti del PNRR, come emerge da una inchiesta di Openpolis: <https://www.openpolis.it/i-divari-regionali-nellaccesso-ai-dati-sul-pnrr/>

⁶⁹ A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit., 513.

⁷⁰ G. MAZZEI, *Big data come beni comuni globali e principi in tema di public utilities*, in *Federalismi.it*, n. 12/2013, 166.

⁷¹ Sulla distinzione tra dato e informazione è stato annotato: «mentre il “dato” è sempre un elemento conosciuto, la “informazione” ha una connotazione in qualche maniera soggettiva, in quanto è quello che l'utente di volta in volta ricava dall'aggregazione dei dati che può ottenere consultando un database»: D.U. GALETTA, *Accesso civico e trasparenza*

proprio le informazioni sono quelle che servirebbero alle autonomie per orientare in modo coerente le politiche urbane e regionali.

Infine, operativamente, nonostante il Piano Triennale per l'informatica nella PA 2024-2026 ponga *target* stringenti per l'adesione al PDND di un numero sempre maggiore di enti, sembra mancare una «strategia di condivisione dei *dataset* in tutto il territorio (come minimo), per incentivarne il riutilizzo, sia soprattutto un piano per coinvolgere in modo strutturale i privati che, su base volontaria oppure nell'ambito delle proprie attività commerciali producano o potrebbero produrre e condividere grandi quantità di dati»⁷². Ciò rischia di aumentare i divari territoriali poiché le città in grado di comunicare con la Piattaforma sono quelle che già hanno un'organizzazione digitale consolidata, mentre le altre si espongono all'inadempimento o all'adempimento come mero compito formale⁷³.

Il sistema di condivisione dei dati tramite la PDND non sembra essere dunque ispirato a una logica che possa valorizzare il pluralismo territoriale poiché risente della parabola della digitalizzazione intesa come 'materia'. Se, infatti, il sistema frammentato precedente non garantiva l'accessibilità dei dati, per superare l'arretratezza del sistema sarebbe stato (costituzionalmente) necessario ripensare i sistemi di raccolta dati a partire dall'esigenza delle autonomie, applicando i principi del *once only* e dell'interoperabilità dei dati in una logica sussidiaria e standardizzante⁷⁴.

della Pubblica Amministrazione alla luce delle (previste) modifiche alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 33/2013, in *Federalismi.it*, n. 5/2016, 9.

⁷² M. MANNA - D. TESTA, *Digitalizzazione della pubblica amministrazione e innovazione territoriale: quo vadis? La necessità di nuove sintesi per un binomio in (lento) divenire*, in *Munus*, n. 1/2024, 167.

⁷³ Come confermano i dati ISTAT: «A livello territoriale, le istituzioni che dispongono di banche dati interoperabili o potenzialmente tali, sono concentrate principalmente al Nord-ovest (ripartizione con il maggior numero di comuni) e Nord-est, con valori al di sopra del 31% in entrambi i casi. Segue il Centro con il 29,0%, mentre il Mezzogiorno si attesta ad una quota intorno al 23%, inferiore alla media nazionale. A livello regionale invece, le istituzioni con banche dati rese interoperabili, sono maggiormente presenti in Friuli-Venezia-Giulia (23,9%), Lombardia (regione con il maggior numero di comuni), Marche e Valle d'Aosta ciascuna con una quota superiore al 18%. Al contrario, la percentuale più bassa di istituzioni con banche dati già interoperabili o potenzialmente tali è prevalente nelle regioni del Mezzogiorno. In particolare, la Puglia, il Molise, l'Abruzzo e la Calabria registrano una quota inferiore al 14%. [...] Le banche dati dichiarate dalle istituzioni pubbliche rispondenti sono 5.231 [...], il 37,7% delle quali aderisce alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND). La maggiore adesione delle banche dati all'infrastruttura tecnologica che abilita l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni riguarda principalmente quelle dei Comuni (42,5%), che rappresentano il 76% delle banche dati complessivamente rilevate dal censimento (circa 4.000). Seguono le banche dati delle Aziende o Enti del Servizio sanitario nazionale con il 27,6% e degli Enti pubblici non economici con il 27,0% (poco meno di 800 detenute per lo più dalle CCIAA e dagli Ordini e collegi professionali). Nel complesso, le banche dati che non aderiscono ancora alla PDND, ma per le quali è prevista l'adesione, rappresentano poco meno della metà (43,6%). La quota sale al 69,0% per le Università e al 66,3% per le Regioni. Nello scenario che si prospetta dalle risultanze censuarie, i Comuni, le Università e le Regioni potrebbero raggiungere una quota complessiva di adesione, superiore al 76%»: ISTAT, *Censimento permanente delle Istituzioni pubbliche: risultati preliminari anno 2022*, 21 maggio 2024, in www.istat.it, 13-14.

⁷⁴ Come è stato annotato, nell'architettura della PDND, infatti, l'amministrazione che intende *fruire* dei dati messi a disposizione da una amministrazione *fornitore*, tramite API, deve possedere certi requisiti di fruizione. La formulazione di questi requisiti, da parte dell'amministrazione fornitrice, è funzionale alla verifica del titolo di legittimazione *all'uso di quei dati* in capo all'amministrazione fruitrice. Dunque, nella formulazione e nella verifica del possesso dei requisiti di fruizione si scarica il controllo del nesso di strumentalità dei dati all'esercizio della funzione pubblica (come pure, del titolo di legittimazione al trattamento dei dati personali). Si tratta di un aspetto particolarmente interessante, perché comporta una *standardizzazione* – in applicazione di regole tecniche, ed a fini di automazione – *di elementi tipici della legalità sostanziale, organizzativa e procedimentale*, secondo una dinamica che appare consustanziale a processi di digitalizzazione "complessa", *multi-agency*, e di sistema. Una standardizzazione nella quale il nesso di strumentalità che abilita (e legittima) la circolazione e l'integrazione delle banche dati è reso operativo in accordo a procedure e sistemi delineati mediante

Il PNRR sembra così essere ispirato a una logica fortemente accentratrice anche in merito allo sviluppo digitale: i fondi per la “transizione digitale” sono gestiti dalle amministrazioni centrali; come detto, ad AgID sono attribuite rilevanti funzioni di progettazione, realizzazione e controllo, compresa quella di accertare le violazioni degli obblighi in materia di transizione digitale da parte dei dirigenti degli enti locali; infine, i programmi digitali per gli enti locali che sono stati affidati allo Stato, stante la natura trasversale della materia del ‘coordinamento informatico’, toccano competenze legislative regionali e funzioni amministrative comunali. Questa impostazione del Piano evidenzia profili critici in ordine al rapporto tra Stato e autonomie, particolarmente per lo stretto legame tra organizzazione e digitalizzazione.

In primo luogo, il fatto che il Piano sia volto sostanzialmente a incentivare l'utilizzo di strumenti *standard* oppure di grandi infrastrutture nazionali non favorisce la modellazione territoriale di tali strumenti e andrà a incidere sull'organizzazione delle funzioni comunali e, in particolare, di quelle fondamentali.

Inoltre, le modalità con cui le autonomie debbono “mettere a terra” i progetti degli Avvisi rafforzano la verticalizzazione delle soluzioni tecnologiche per tre ordini di ragioni.

Anzitutto, l'assistenza tecnica e le «spese legate a reti informatiche destinate all'elaborazione e allo scambio delle informazioni, strumenti informatici istituzionali» (art. 6, par. 2 del Regolamento (UE) 2021/241) sono escluse dalle linee di finanziamento del PNRR. Le autonomie, pertanto, debbono affidarsi al supporto tecnico delle società *in house* che, a loro volta, debbono avvalersi dell'accordo stipulato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. Come specificato dalla Circolare MEF-RGS del 24 gennaio 2022, n. 6, l'accordo prevede la possibilità che Cassa Depositi e Prestiti fornisca supporto e affiancamento ai soggetti attuatori a livello territoriale, nelle fasi di programmazione e attuazione delle linee di intervento, nonché per la progettazione ed esecuzione dei progetti. Tramite società a partecipazione statale (Sogei S.p.A., Studiare Sviluppo S.r.l., Invitalia S.p.A.), Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. si impegna a sostenere tecnicamente ed economicamente le autonomie per i progetti di sviluppo digitale e per le infrastrutture digitali di tutti i progetti PNRR. L'assistenza tecnica e la progettazione degli interventi, fornite da organi e società statali, possono comportare l'adozione di tecnologie uniformi.

Vi sono poi altre due ragioni che inducono a ritenere che l'ampio ventaglio di interventi del PNRR in materia digitale concorra a rendere sempre più accentrata la gestione della digitalizzazione. Anzitutto il Piano non prevede l'assunzione di personale dedicato alla gestione e implementazione dei servizi tecnologici locali, ma soltanto di personale a tempo determinato e per singoli progetti⁷⁵. Inoltre, si pone già da ora un rilevante problema di

l'adozione di cd. *regole tecniche*: B. PONTI, *Tre scenari di digitalizzazione amministrativa “complessa”: dalla interoperabilità predicata alla standardizzazione praticata*, cit., 619-620.

⁷⁵ Infatti, il c. 1 dell'art. 1 del d.l. n. 80/2021 dispone, tra l'altro, che «le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti

tenuta strutturale delle infrastrutture dopo la loro realizzazione⁷⁶: attività che richiederà un aggiornamento periodico e che non potrà essere a “costo zero”. Ora, infatti, le risorse sono concentrate sulla “transizione”, ma le nuove piattaforme sono e saranno mutevoli e necessiteranno di adattamenti. La mancanza di personale dedicato – nonché la difficoltà delle autonomie di reperirlo – e l’instabilità delle risorse per la gestione delle piattaforme sembrano elementi strutturali che favoriranno un’attrazione verso lo Stato della gestione complessiva della digitalizzazione, per l’assenza di un progetto di federalismo digitale. Non appare, infatti, «pensabile che singole amministrazioni “locali” possano sostenere da sole gli enormi costi che sono legati alla gestione e progettazione tecnica delle relative infrastrutture tecnologiche»⁷⁷.

Complessivamente, dunque, la struttura accentrata del PNRR, saldandosi con l’evoluzione del governo della digitalizzazione, impedisce oggi la differenziazione dei progetti di digitalizzazione e indirizza verso lo Stato non solo il coordinamento delle soluzioni digitali, ma anche la loro progettazione e realizzazione.

6. Autonomia e digitalizzazione, oltre l’accentramento ‘tecnico’

La *governance* del digitale si è sviluppata come l’oscillazione di un pendolo: si è passati da un’impostazione collaborativa tra i diversi livelli di governo e priva di una regia statale, fino a giungere a repentini interventi di accentrimento e coordinamento stringente dal centro alla periferia; da una differenziazione per abbandono, per carenza di coordinamento statale, a una forte unificazione degli *standard* informatici⁷⁸. Tali oscillazioni erano e sono dettate da esigenze – talvolta contrapposte – di implementazione armonica degli strumenti digitali – a cui i singoli enti regionali e locali non possono far fronte autonomamente – e di rispetto del principio di autonomia e di responsabilità democratica. La velocità dei mutamenti tecnologici impedisce che il moto del pendolo possa arrestarsi in un punto di equilibrio predefinito, ma, d’altro canto, comporta che l’analisi e la verifica dei poteri che muovono e provocano le oscillazioni debbano essere oggetto di un’analisi costituzionale sempre più attenta a cogliere le tendenze di lungo corso.

È indubitabile che le risorse che sono state e saranno investite per l’innovazione tecnologica e la ‘transizione digitale’ del PNRR avvieranno processi di miglioramento delle

dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto». Si veda i rilievi di M. T. POLITO, *L’attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano*, cit.

⁷⁶ U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2023, 16.

⁷⁷ D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, 121.

⁷⁸ E. CARLONI, *La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica*, cit., 308.

infrastrutture digitali del Paese e di aggiornamento delle competenze dei funzionari pubblici, in un contesto in cui i servizi – locali e non – sono sempre più e necessariamente erogati mediante piattaforme digitali o *online*⁷⁹.

Come si è voluto sottolineare, la «capacità di penetrazione della funzione statale di coordinamento nelle maglie organizzative delle Regioni e delle autonomie»⁸⁰ si è accentuata tanto da essere ormai potenzialmente concernente qualsiasi atto, servizio e prestazione pubblica. Come è stato, infatti, rilevato «il coordinamento informatico e informativo dei dati nasconde (...) al suo interno una funzione di coordinamento e standardizzazione che va valorizzata, ma che impatta su un fenomeno, l'eGovernment, intimamente legato allo spazio di autonomia (come capacità di differenziazione rispetto all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni assegnate) proprio degli enti territoriali»⁸¹. Il rafforzamento statale del coordinamento informatico non era peraltro imprevedibile già nei primi anni duemila in ragione dell'acclarata accelerazione della rivoluzione digitale. In dottrina si sottolineò che, in ragione del disegno fortemente regionalistico della riforma del Titolo V, sarebbe servita maggior chiarezza da parte del legislatore circa le competenze in materia di organizzazione informatico-digitale degli enti e, in particolare, «sul limite o confine della competenza statale rispetto, in specie, alla competenza esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali»⁸². Tale auspicio si è però scontrato con le difficoltà più generali di attuazione del riformato Titolo V e dall'incidere piuttosto frammentato dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

La descritta evoluzione ha avuto un impatto significativo sul rapporto tra i vari livelli di governo: l'amministrazione digitale ha, infatti, riscritto numerose competenze regionali, tra cui l'organizzazione degli enti pubblici nell'ambito della competenza regionale residuale; inoltre ha limitato la competenza regionale in settori ove sarebbe stato lecito attendersi un significativo spazio di attività regionale sia in materia di digitalizzazione in generale, sia con riguardo alle singole materie di competenza delle Regioni⁸³. Complessivamente è da evidenziare come «l'assetto della governance della digitalizzazione sia infatti stato rafforzato al centro, sia nel CAD, sia nel PNRR»⁸⁴.

Le oscillazioni osservate in merito alla gestione della transizione digitale sono state in larga parte causate dalla mancata definizione di un vero coordinamento, ovvero di un raccordo tra le componenti della Repubblica. In questo scenario di incertezza istituzionale, il 'coordinamento informatico' dello Stato, anche alla luce delle ingenti risorse del PNRR che mirano a compiere una rapida 'transizione digitale', rischia di divenire sempre più "forte" e di produrre effetti di standardizzazione, soprattutto nei confronti delle autonomie.

⁷⁹ Si pensi da ultimo alle disposizioni sull'*e-procurement* presenti nel riformato Codice dei contratti pubblici, D.lgs. n. 36/2023.

⁸⁰ E. CARLONI, *La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica*, cit., 314.

⁸¹ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, cit., 148.

⁸² M. PIETRANGELO, *Brevi note sul «coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»*, cit., 43.

⁸³ E. CARLONI, *Digitalizzazione pubblica e differenziazione regionale*, cit.

⁸⁴ D. BOLOGNINO *et al.*, *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, cit., 626.

Senza la previa definizione politico-istituzionale di una regia digitale, a prevalere saranno inevitabilmente le regolazioni tecniche eteronome o accentrate. La verticalizzazione dei processi di digitalizzazione, infatti, è iscritta nella modalità stessa di sviluppo dei nuovi strumenti che si fonda sulla ‘standardizzazione’ delle forme⁸⁵. La digitalizzazione «presuppone la tendenziale omogeneità di regole, linguaggi, sistemi e accessibilità alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, nella piena interoperabilità dei sistemi informatici delle singole amministrazioni ad ogni livello di governo»⁸⁶. La possibilità di forme di differenziazione nella gestione delle tecnologie digitali è frenata – ma non inibita – dall’intrinseca uniformità che gli strumenti digitali perseguono.

Come detto, a causa dei rapidi mutamenti dell’evoluzione tecnologica, non è possibile trovare un punto di equilibrio statico per regolare l’innovazione digitale. In ragione di ciò, la ricerca continua di una definizione della *governance* digitale deve poggiare su principi circa la suddivisione delle competenze tra enti statali, regionali e locali, al fine di garantire un raccordo efficace e rispettoso dell’autonomia. Alla luce dei principi costituzionali sull’articolazione territoriale della Repubblica, due dovrebbero essere le direttive che il legislatore potrebbe assumere.

6.1. Sussidiarietà e interoperabilità

In primo luogo, si è rilevato come la differenziazione regionale in materia di digitalizzazione si sia progressivamente ridotta e, parimenti, come l’autonomia degli enti locali non riesca ad esprimersi pienamente a motivo della scarsità di personale competente e di risorse disponibili; d’altra parte, lo Stato ha esercitato il proprio coordinamento in modo progressivamente più dettagliato. Tale andamento della transizione digitale, sia politicamente che tecnicamente, non è obbligato, in quanto la digitalizzazione può dispiegarsi efficacemente sia centralizzando e uniformando, ma anche decentralizzando e differenziando⁸⁷.

Nella logica di promuovere l’autonomia potrebbe operare la valorizzazione del principio di interoperabilità degli strumenti digitali. L’interoperabilità è, infatti, criterio tecnico-informatico che garantisce l’automazione nella comunicazione e lo scambio dei dati e delle piattaforme; l’interoperabilità permette di orientare i diversi servizi digitali verso un linguaggio comune – anche se non unico e standardizzato – rendendo così possibili relazioni automatizzate dei sistemi informatici. Tale criterio tecnico permette di creare sistemi informatici autonomi e diversificati – in termini di ideazione, gestione, sviluppo – e allo stesso tempo di garantire che essi siano comunicanti e in rete. In ragione di ciò, come è stato sottolineato, l’«interoperabilità si potrebbe considerare, *mutatis mutandis*, una ulteriore

⁸⁵ È stato annotato come «nell’era digitale, il potere e l’efficacia dei processi dipendono innanzitutto dalla standardizzazione»: F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, Padova, Marsilio, 2014, 7.

⁸⁶ D. BOLOGNINO *et al.*, *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, cit., 625.

⁸⁷ E. D’ORLANDO - G. ORSONI, *La digitalizzazione e l’organizzazione della pubblica amministrazione*, cit., 283.

modalità di coordinamento tra pubbliche amministrazioni, messa a disposizione dall'innovazione tecnologica: una sorta di coordinamento digitale e, pertanto, di leale cooperazione sul piano della gestione dei dati da parte delle pubbliche amministrazioni»⁸⁸.

Il principio di interoperabilità, oltre che criterio tecnico, è divenuto principio giuridico riconosciuto sia nell'ordinamento interno che in quello comunitario. L'art. 1, c.1, lett. dd) del CAD definisce interoperabilità come la «caratteristica di un sistema informativo, le cui interfacce sono pubbliche e aperte, di interagire in maniera automatica con altri sistemi informativi per lo scambio di informazioni e l'erogazione di servizi». L'art. 73 del CAD (come modificato dal decreto legislativo n. 179 del 26 agosto 2016) ha istituito – «nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e nel rispetto dell'autonomia dell'organizzazione interna delle funzioni informative delle regioni e delle autonomie locali» – il sistema pubblico di connettività e cooperazione (SPC). Il SPC è definito come l'«insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche che assicura l'interoperabilità tra i sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni, permette il coordinamento informativo e informatico dei dati tra le amministrazioni centrali, regionali e locali e tra queste e i sistemi dell'Unione europea ed è aperto all'adesione da parte dei gestori di servizi pubblici e dei soggetti privati».

L'Unione europea è intervenuta in materia di interoperabilità, sia nel rapporto tra pubblico e privati, sia tra amministrazioni⁸⁹. Circa il primo versante, ha varato un programma di digitalizzazione denominato Bussola digitale 2030 e un modello di *government as a platform* (GaaP), ovvero di un modello in cui i diversi soggetti – pubblici e privati – interagiscono digitalmente in modo pluralistico⁹⁰.

In merito al rapporto tra pubbliche istituzioni e amministrazioni europee, il 13 marzo 2024 è stato adottato l'*Interoperable Europe Act* (Regolamento UE 2024/903 del Parlamento europeo e del Consiglio)⁹¹, per dare attuazione al Quadro europeo di interoperabilità⁹². Il Regolamento europeo richiede una cooperazione rafforzata circa lo scambio automatizzato dei dati, prevedendo una *governance* dell'interoperabilità transfrontaliera a più livelli e affidata alla regia del Comitato per un'Europa Interoperabile. Il Regolamento prescrive che le amministrazioni nazionali siano tenute a operare una valutazione interna circa gli *standard* di interoperabilità e si introduce un portale – Europa interoperabile – finalizzato alla condivisione e raccolta delle soluzioni tecnologiche al fine di conseguire gli obiettivi della normativa, in coerenza con le disposizioni contenute nel GDPR.

⁸⁸ A. SANDULLI, *Pubblico e privato nelle infrastrutture digitali nazionali strategiche*, cit.

⁸⁹ Si pensi alla Comunicazione della Commissione del 26 settembre 2003, COM(2003) 567, o al Regolamento della Commissione del 23 novembre 2010 adottato sulla base dell'art. 7, p. 1, della Direttiva *Inspire* «recante attuazione della direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'interoperabilità dei set di dati territoriali e dei servizi di dati territoriali».

⁹⁰ B. BOSCHETTI, *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Giappichelli, Torino 2022, in particolare 21 ss.

⁹¹ Regolamento (UE) 2024/903 che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione, in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/903/oj>

⁹² COM/2017/0134, *Comunicazione della Commissione circa il Quadro europeo di interoperabilità - Strategia di attuazione*, in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0134>

L'interoperabilità si presenta come una possibilità tecnica che permette di pensare gli strumenti digitali in modo plurale, secondo un modello di un 'federalismo digitale'. L'interoperabilità tecnica permetterebbe, dunque, alla funzione statale di coordinamento informatico di essere esercitata rispettando i principi di proporzionalità e di leale collaborazione e, dunque, pur essendo esercitata dal centro, di non comprimere l'autonomia costituzionalmente garantita. L'interoperabilità potrebbe favorire le sperimentazioni territoriali in modo coordinato e potrebbe evitare che tutti i servizi debbano essere gestiti – in termini di strumenti, *software*, *hardware* – nello stesso modo in tutto il territorio nazionale. Un approccio di siffatta natura, in grado di mettere nelle condizioni gli enti locali di dotarsi di piattaforme e servizi digitali, permetterebbe anche di ridurre l'esposizione degli stessi ai rischi di un affidamento cieco al mercato e alle società digitali private che tendono a creare monopoli nella fornitura di servizi alle pubbliche amministrazioni.

Per altro verso, il criterio dell'interoperabilità non mette al riparo da logiche verticistiche, poiché tale criterio può essere declinato e praticato in senso uniformante – come avvenuto con la PDND⁹³ – imponendo a tutti i soggetti che producono dati e piattaforme non solo piattaforme comunicati, ma il modo di essere delle stesse, limitando così la differenziazione digitale. Nonostante la prospettiva dell'interoperabilità possa garantire margini di differenziazione ed efficienza tecnica, essa può essere utilizzata anche come via per comprimere l'autonomia e, infatti, come è stato rilevato, «a tutt'oggi lo strumento più comune per la realizzazione di sistemi interoperabili è stato, anche a livello europeo, la standardizzazione, ossia la definizione di specifiche tecniche aventi lo scopo di stabilire un design comune per un prodotto o un processo»⁹⁴.

6.2. Il coinvolgimento degli enti locali nella *governance* della digitalizzazione

A motivo dell'ambivalenza del possibile uso del criterio dell'interoperabilità, sarebbe necessario ridefinire, inoltre, organismi di cooperazione istituzionale per lo sviluppo delle tecnologie digitali (idea non nuova e che era stata invocata fin dai primi commenti della riforma costituzionale del 2001⁹⁵), sia a livello accentrato che decentrato. Una definizione più chiara della *governance* pubblica dell'innovazione digitale potrebbe scongiurare il rischio che l'armonizzazione del patrimonio informativo digitale tramuti in un accentramento di ogni competenza in ordine alle strutture digitali delle amministrazioni.

⁹³ Il PNRR ha dato ampio rilievo al conseguimento dell'interoperabilità dei sistemi mediante la PDND. D'altra parte, l'interoperabilità descritta per la Piattaforma e per le interfacce digitali per la comunicazione dei dati (le c.d. *Application Programming Interface*, API, che saranno sviluppate sulla base di Linee guida dell'AgID) sembra essere stata dettata da una logica uniformante. Si vedano in tal senso le *Linee guida sull'interoperabilità tecnica delle Pubbliche Amministrazioni*, versione 1.2 del 29/11/2023, in https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2024-05/linee_guida_interoperabilit_tecnica_pa.pdf

⁹⁴ G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2018, 139.

⁹⁵ V. SARCONI, *La leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni (breveissime considerazioni a margine della sent. Corte cost., 26 gennaio 2005, n. 31)*, in *Federalismi.it*, 10 marzo 2005, 6.

Anche in materia di digitalizzazione, infatti, manca un raccordo efficace che possa prevenire eventuali conflitti tra poteri e, d'altro canto, possa favorire lo sviluppo coordinato degli strumenti digitali⁹⁶. Non sembrano sufficienti intenti collaborativi o tavoli per la transizione⁹⁷. Come è stato sottolineato, il CAD già prevede che Stato, Regioni ed enti locali promuovano intese ed accordi e adottino indirizzi comuni presso la Conferenza unificata «per realizzare gli obiettivi dell'Agenda digitale europea e nazionale e realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso e per l'individuazione delle regole tecniche» (art. 14, c. 2). Si è però sottolineato come, da un lato, il menzionato articolo, ai c. 2-bis e 2-ter, concepisca il ruolo delle Regioni e degli Enti locali come meri promotori e soggetti chiamati a implementare le linee guida nazionali; inoltre, AgID – acquisito il parere della Conferenza unificata (art. 71 CAD) – assume Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo che hanno una valenza particolarmente pregnante nel disegnare i processi di digitalizzazione. Pertanto, al formale riconoscimento dell'intervento delle autonomie nei processi di gestione della digitalizzazione, non corrispondono strumenti istituzionali adeguati di raccordo. Sarebbero da individuare sia luoghi di concertazione, sia la ridefinizione dei livelli più appropriati di attribuzione di competenze e funzioni.

Il moltiplicarsi dei dispositivi digitali e la loro rapida evoluzione dovrebbe rendere permanente il confronto tra gli enti di diversi livelli di governo – sia singoli sia in forma associata – al fine di rendere agevole il ricorso a convenzioni per l'accesso e la condivisione dei dati e delle piattaforme⁹⁸. Inoltre, la definizione di tale *governance* dovrebbe tendere – soprattutto in un contesto a forte tasso di automazione e interconnessione delle decisioni algoritmiche⁹⁹ e assunte dall'intelligenza artificiale¹⁰⁰ – a rendere trasparente la “filiera” delle scelte politico-amministrative in materia digitale e perciò a garantire la democraticità delle

⁹⁶ In tale direzione sembra andare l'accordo di collaborazione “Insieme per la trasformazione digitale”, sottoscritto nel luglio 2023 da Alessio Butti, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega all'innovazione tecnologica, e da Massimiliano Fedriga, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome: <https://innovazione.gov.it/notizie/comunicati-stampa/governo-e-conferenza-delle-regioni-e-delle-province-autonome-insieme-per-la-trasf/>. Si rileva però che un tale accordo, pur muovendo nella direzione di un “Sistema Nazionale per la Trasformazione Digitale (SNTD)” che possa coinvolgere enti locali e Regioni nella trasformazione digitale, non rende stabile e chiara la *governance* che potrebbe essere tale solo se fosse chiaramente inserita in una riforma del CAD.

⁹⁷ Non sembra, infatti, che i diversi tavoli tecnici, presso il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, e che vedono il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, siano strumenti di cooperazione stabili e sufficienti per la definizione di regole che hanno un'incidenza non meramente tecnica: G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, Roma Tre-Press, Roma, 2022. La cooperazione – anche in materia di digitalizzazione – dovrebbe svolgersi sia mediante organismi – anche non formalizzati – di collaborazione tra Governo e autonomie territoriali, ma anche nelle sedi parlamentari: R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze territoriali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, 265.

⁹⁸ G. CARULLO, *Big Data e pubblica amministrazione nell'era delle banche dati interconnesse*, in *Concorrenza e mercato*, n. 23/2016, 199.

⁹⁹ A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, in R. CAVALLO PERIN - D.U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020; A. CARDONE, «Decisione algoritmica» vs decisione politica? *A.I. Legge Democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

¹⁰⁰ Per un inquadramento della rilevanza costituzionale delle questioni poste dall'AI: C. CASONATO, *Intelligenza artificiale e diritto costituzionale: prime considerazioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. speciale/2019; A. D'ALOIA, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavori in corso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2022.

decisioni, oltre che ad adeguare la legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. L'alternativa è quella di assecondare una sorta di giusnaturalismo algoritmico¹⁰¹ che tende all'uniformità e all'opacità, piuttosto che alla differenziazione e alla trasparenza¹⁰²; al monopolio (pubblico o privato), piuttosto che al pluralismo (istituzionale e sociale).

Un raccordo tra Stato e Regioni – pensato in proiezione europea¹⁰³ – permetterebbe a queste ultime di poter intervenire entro un quadro coordinato e in modo differenziato. Ad oggi, infatti, le Regioni assumono un ruolo, quando possibile, «che si sviluppa sempre più nei meccanismi di leale collaborazione nella definizione di scelte strategiche e condivise e nel coinvolgimento nella *governance* dei processi e nella loro attuazione», ma non adottano «proprie strategie differenziate di digitalizzazione affidate a leggi regionali “innovative”»¹⁰⁴.

Nel ripensamento dei livelli di governo del digitale, potrebbe avere una rilevanza decisiva il livello provinciale, inserito in una rete regionale, per il coordinamento dei servizi territoriali digitali dei Comuni. Si deve rilevare come la legge 56/2014 abbia attribuito alla Città metropolitana la funzione di promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione; una funzione che, combinata con quella di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici» e di «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale», avrebbe dovuto garantire in capo alle Città metropolitane il compito di promuovere il paradigma *smart*. D'altro canto, alle province non sono state attribuite tali funzioni sulla digitalizzazione¹⁰⁵, anche se ad esse è stata conferita quella di «raccolta ed elaborazione di dati» e l'«assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali»¹⁰⁶. L'ambiguità di questa struttura asimmetrica tra città metropolitane e province – anche in ragione del depotenziamento delle seconde – e i forti tagli ai bilanci delle autonomie hanno comportato un inefficace coordinamento dei territori in materia di digitalizzazione dei servizi.

La definizione di luoghi di cooperazione – politici e tecnici – tra i diversi livelli di governo che garantiscano un raccordo operativo del principio di interoperabilità (come suggerito anche all'indomani dell'approvazione della riforma del Titolo V¹⁰⁷) potrebbe condurre una nuova fase della programmazione – economica ai sensi dell'art. 41 Cost. e istituzionale –

¹⁰¹ A. CELOTTO, *Come regolare gli algoritmi. Il difficile bilanciamento fra scienza, etica e diritto*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2019, 58.

¹⁰² J. MAZZUCA, *L'intelligenza artificiale del diritto. Luci e ombre del ragionamento algoritmico*, in *Ragion pratica*, n. 1/2024, 242 ss.

¹⁰³ In questa direzione va il richiamo all'istituzione di Consorzi europei di infrastrutture digitali contenuto nel Parere CDR-1594-2024, del Comitato europeo delle regioni del 21 novembre 2024, intitolato *Sfide e opportunità dell'intelligenza artificiale nel settore pubblico: definire il ruolo degli enti locali e regionali*, in <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2024-01594-00-02-ac-tra-it.docx/content>

¹⁰⁴ E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, cit.

¹⁰⁵ L'art. 1, c. 44, lett. c) della l. n. 56/2014 ha conferito alle Città metropolitane la funzione di «strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano»; la lett. f) ha attribuito la funzione di «promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano».

¹⁰⁶ L. n. 56/2014, art. 1, c. 85, l. d).

¹⁰⁷ M. PIETRANGELO, *Brevi note sul “coordinamento informativo informatico e statistico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”*, cit., 63-64.

delle Regioni e dello Stato¹⁰⁸, anche in ragione delle ingenti risorse investite nel settore dal PNRR. Solo una programmazione di tale natura – capillare e diffusa, a differenza di quella degli Avvisi attuativi del PNRR – potrà rendere fruibili e accessibili i servizi pubblici digitali e *online* in tutto il territorio nazionale e a tutti i cittadini.

6.3. Pensare le autonomie in un contesto digitale

Il patrimonio informativo pubblico è una risorsa strategica per lo sviluppo territoriale¹⁰⁹ che è necessario valorizzare e non rinchiudere in “silos”. D'altra parte, la raccolta, l'elaborazione e il riutilizzo dei dati, così come la progettazione degli strumenti digitali mediante i quali sono erogati i servizi e si struttura l'amministrazione, debbono prevedere un adeguato livello di autonomia delle realtà territoriali. Si tratta, anche nel campo della digitalizzazione, di garantire l'unità plurale della Repubblica e l'autonomia degli enti territoriali.

Così, da un lato, «l'implementazione di un modello efficiente di interoperabilità per lo scambio di informazioni e dati, e la contestuale erogazione dei servizi pubblici digitali, costituiscono un elemento essenziale e imprescindibile dell'intero processo di trasformazione digitale della pubblica amministrazione»¹¹⁰; parimenti, in tale processo, è costituzionalmente necessario che «da periferia possa diventare centro»¹¹¹. Le infrastrutture e i servizi digitali potrebbero essere così forme di interconnessione tra i territori, in un'ottica di sistema, piuttosto che applicazioni di tecnologie progettate e calate dall'alto.

Le misure del PNRR italiano sembrano sottovalutare complessivamente la tensione che l'utilizzo degli strumenti di digitalizzazione implica nel rapporto centro-periferia. Pur mirando al condivisibile obiettivo dell'interoperabilità dei dati, le missioni del Piano portano il “centro” alle periferie e depotenziano l'autogoverno locale in ordine all'organizzazione interna delle amministrazioni, nonché all'erogazione dei servizi ai cittadini.

Prevedere un plurale sistema di interoperabilità dei dati e creare istituzioni di coordinamento effettivo del digitale paiono le modalità che potrebbero realmente favorire una disciplina multilivello della digitalizzazione, senza necessariamente percorrere la via dell'accentramento statale; modalità che potrebbero indirizzare la garanzia di tutti i diritti

¹⁰⁸ C. A. BARBIERI - G. BOGGERO - S. PIPERNO, *Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2/2021.

¹⁰⁹ «Il settore pubblico degli Stati membri raccoglie, produce, riproduce e diffonde un'ampia gamma di informazioni in molti settori di attività, per esempio informazioni di tipo sociale, politico, economico, giuridico, geografico, ambientale, meteorologico, sismico, turistico, informazioni in materia di affari, di brevetti e di istruzione. I documenti prodotti dagli enti pubblici di natura esecutiva, legislativa o giudiziaria costituiscono un ampio bacino di risorse diversificate e prezioso in grado di favorire la società. La fornitura di tali informazioni, che comprendono dati dinamici, in un formato elettronico di uso comune consente ai cittadini e alle persone giuridiche di individuare nuovi modi di utilizzarle e di creare prodotti e servizi nuovi e innovativi»: *Direttiva (UE) 2019/1024 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, Considerando n. 8, in <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

¹¹⁰ G. BUTTARELLI, *L'interoperabilità dei dati nella Pubblica Amministrazione*, cit., 141.

¹¹¹ D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in G. CAMMAROTA - P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Torino, Giappichelli, 2020, 118.

che sono coinvolti dall'innovazione, entro un quadro ordinamentale rispettoso delle autonomie.